

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

Ana Luiza Martins de Medeiros

**O PAPEL DAS ARENAS DE PACTUAÇÃO NA POLÍTICA AMBIENTAL  
BRASILEIRA**

Belo Horizonte

2024

Ana Luiza Martins de Medeiros

**O PAPEL DAS ARENAS DE PACTUAÇÃO NA POLÍTICA AMBIENTAL  
BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro

Belo Horizonte  
2024

320 M488p 2024	<p>Medeiros, Ana Luiza Martins de.</p> <p>O papel das arenas de pactuação na política ambiental brasileira [manuscrito] / Ana Luiza Martins de Medeiros. - 2024.</p> <p>184 f. : il.</p> <p>Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro .</p> <p>Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p>Inclui bibliografia.</p> <p>1. Ciência política – Teses. 2. Política ambiental - Teses. I. Sátyro, Natália. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
----------------------	--



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

## ATA 04ª/2024 DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DA ALUNA ANA LUIZA MARTINS DE MEDEIROS

Realizou-se, no dia 12 de março de 2024, às 14:00 horas, no Auditório do CAPACIT da Universidade Federal do Pará, a defesa da dissertação, intitulada “O papel das arenas de pactuação na política ambiental brasileira”, elaborada e apresentada por ANA LUIZA MARTINS DE MEDEIROS - número de registro 2022653780, graduada no curso de CIÊNCIAS SOCIAIS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Mestra em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Natália Guimarães Duarte Sátyro - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Maria Dolores Lima da Silva (UFPA), Profa. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (IDP). A Comissão considerou a dissertação APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 12 de março de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Natalia Guimaraes Duarte Satyro, Professora do Magistério Superior**, em 12/03/2024, às 15:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Dolores Lima da Silva, Usuário Externo**, em 16/03/2024, às 12:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, Usuária Externa**, em 25/03/2024, às 16:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3097050** e o código CRC **B1015BF5**.

## AGRADECIMENTOS

Apesar do trabalho ser inteiramente de minha autoria, o esforço perpassou uma construção coletiva e, por isso, agradeço à minha família, aos meus amigos e aos meus companheiros de profissão e de luta por um mundo melhor.

Agradeço à minha família, que esteve o tempo todo ao meu lado, durante todos os momentos desta trajetória, do café feito na hora até horas e horas me ouvindo sobre o cotidiano da elaboração de uma pesquisa. Portanto, à minha mãe Renata, ao meu pai Marcos e ao irmão Vinícius, lhes agradeço por todo apoio que me deram e por sempre acreditarem em mim.

Eu agradeço, nomeando os meus avós, dona Joana, seu Antônio, dona Antônia, vô Anchieta e vô Manoel, representado às minhas famílias Martins, Medeiros e Flores, bem como às famílias que a vida me deu, por serem uma base de apoio, contribuindo direta ou indiretamente na produção deste trabalho.

À Dra. Natália Sátyro, agradeço-lhe não somente pelo seu inenarrável papel me auxiliando na construção deste trabalho, mas também pela honra de tê-la como orientadora há mais de quatro anos, ensinando-me cotidianamente a ser uma pesquisadora melhor e por ter se tornado uma pessoa tão querida e importante na minha vida.

Ao Departamento de Ciência Política da UFMG, eu agradeço por ser um espaço no qual tive o privilégio de conhecer pesquisadoras e pesquisadores que participam ativamente da minha trajetória de formação intelectual. Portanto, agradeço a todas as professoras e professores, às minhas companheiras e companheiros discentes, pois tive a sorte de encontrar pessoas que, assim como eu, acreditam que a ciência é uma construção coletiva. Muitos de vocês eu tenho a sorte de chamar de amigos. Agradeço, também, aos queridos, Alessandro e Thais, que tornaram essa caminhada mais tranquila.

Agradeço à CAPES pelo financiamento que me permitiu ter uma dedicação integral à pesquisa. Em nome desta instituição, eu agradeço também ao governo brasileiro que acredita no potencial da ciência brasileira e a apoia, mostrando que podemos ser felizes de novo.

Eu agradeço ao CIAPSoc, em nome do Professor Dr. Eduardo Moreira, pela construção conjunta e colaborativa da ciência e pelo tanto que aprendo e aprendi com todos vocês.

Às amigas e amigos, que a vida me presenteia, eu agradeço pelo carinho e apoio de vocês, pois graças a vocês, meu cotidiano é mais feliz. Vocês chegaram à minha vida de maneiras

distintas, mas similarmente me lembram a sorte que tenho por tê-los comigo. Agradeço às minhas amigas e aos meus amigos que vieram do cotidiano dos números, que vieram da beleza literária, que dividiram o dia-a-dia dos corredores da Fafich, que estão junto comigo na luta pela garantia dos direitos de todos. Agradeço também àquela mineira que nunca perdeu um trem para estar ao meu lado, àquela que independente de onde more, sempre será minha irmã e às meninas mulheres que me escolheram como madrinha e eu as escolhi com afilhadas.

## RESUMO

A política ambiental vem sendo construída incrementalmente ao longo de sucessivos governos nos últimos quarenta anos. Além disso, a política setorial vem sofrendo mudanças a partir das decisões tomadas nas Convenções Ambientais da Eco 92, que foram, posteriormente, incorporadas à CF88, trazendo desafios de gestão pela necessidade de adesão dos entes federativos e internalização das diretrizes. A literatura especializada aponta a relevância de arranjos complexos como os mecanismos institucionais de coordenação e indução nas políticas públicas no período democrático. Logo, questiona-se o papel das arenas de pactuação do Executivo Federal na construção da política ambiental brasileira. A hipótese é que cada temática estabelece um padrão de interação distinto, a partir do encadeamento de dimensões relacionadas tanto às características dos atores envolvidos, que variam de acordo com os interesses e conflitos relacionados, que por sua vez variam em diferentes graus, e das dimensões institucionais sob as quais eles interagem. Isto é, cada arena requer um tipo de coordenação federativa específica para lidar com os dilemas de ação coletiva resultantes das interações entre agência e estrutura em cada cenário. A pesquisa faz uso de desenho metodológico qualitativo de natureza descritiva, a partir de documentos oficiais e dados secundários da Comissão Nacional Tripartite (CTN), da Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio), do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS) e da Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCDD). Como resultado, a CTN promoveu uma coordenação federativa vertical, no qual a União induziu a adesão colaborativa dos entes subnacionais, combinando ações que aprimorassem as capacidades estatais dos municípios e a resolução de conflitos federativos, com a regulamentação do Artigo 23, emulação da CTN nos territórios e resolução de conflitos pontuais apresentados nos encontros. Já a Conabio foi usada para uma coordenação vertical da União para a diminuição dos custos da colaboração dos entes subnacionais e para que os agentes fornecessem as informações que o ente federal demandava. Também para uma coordenação vertical, a União combinou ações de indução por mecanismos financeiros, como editais específicos, com a elaboração de instrumentos informacionais, ambos debatidos e utilizados em reuniões da CPDS. Ao passo que o GEx teve o papel de trazer uma coordenação horizontal, no qual o ente federal trouxe o controle e a participação social para induzir o comprometimento de outros setores de políticas públicas. Por fim, a CNCDD atuou em prol de uma coordenação vertical dos entes subnacionais afetados pelos fenômenos para afastar o efeito carona da União, almejando introduzir a pauta na agenda da opinião pública e no jogo político do Legislativo. Conclui-se que a utilização de mecanismos institucionais de pactuação são centrais para a indução da adesão dos entes federativos e, portanto, para a trajetória da política de meio ambiente no Brasil. Isto, pois, apesar de possuírem objetivos legais distintos, cada arena foi capaz de atuar como mecanismo de coordenação e indução, numa política pública que possui atuação restrita de mecanismos de coordenação financeira e normativa.

**Palavras-chave:** relações intergovernamentais; mecanismos institucionais de coordenação e indução; Framework Institutional Analysis and Development; política ambiental; Convenções Ambientais do Rio 92.

## ABSTRACT

Environmental policy has been gradually evolving over the past forty years through successive administrations. Moreover, sectoral policies have transformed the decisions made during the Eco 92, which were subsequently incorporated into the CF88, presenting management challenges due to the necessity of federative entities' adherence and the internalization of guidelines. Specialized literature points to the relevance of complex arrangements, such as institutionalized mechanisms of coordination and induction, within public policies during the democratic era. Thus, there arises a question regarding the role of Federal Executive intergovernmental commissions in shaping Brazilian environmental policy. Therefore, the role of Federal Executive intergovernmental commissions in shaping Brazilian environmental policy is questioned. The hypothesis posits that each thematic area establishes a distinct pattern of interaction, contingent upon a complex interplay of dimensions related to the characteristics of involved actors, which vary according to their interests and associated conflicts, themselves subject to varying degrees, and institutional dimensions within which they operate. In essence, each commission necessitates a specific form of federative coordination to address collective action dilemmas resulting from interactions between agency and structure in each context. The research employs a descriptive qualitative methodological design, using official documents and secondary data from the Tripartite National Commission (CTN), the National Biodiversity Commission (Conabio), the Executive Group on Climate Change (GEx), the Commission on Sustainable Development Policies and Agenda 21 (CPDS), and the National Commission to Combat Desertification (CNCD). The findings reveal that the CTN facilitated vertical federative coordination, whereby the Union induced collaborative participation from subnational entities, combining efforts to bolster municipal capacities and resolve federative conflicts, with the regulation of Article 23, emulation of the CTN in territories, and resolution of specific conflicts presented in meetings. Conabio, on the other hand, was used for vertical coordination of the Union to decrease collaboration costs of subnational entities and to ensure that agents provided the information demanded by the federal entity. Similarly, through vertical coordination, the Union combined induction actions through financial mechanisms with the development of informational instruments, both debated and used in CPDS meetings. Meanwhile, GEx played the role of bringing horizontal coordination, in which the federal entity brought control and social participation to induce the compromise of other public policy sectors. Lastly, CNCD operated towards vertically coordinating affected subnational entities to mitigate the Union's free-rider effect, aiming to introduce the agenda in public opinion and Legislative political dynamics. It is concluded that the use of institutionalized mechanisms of coordination is central to inducing the adherence of federative entities and, therefore, to the trajectory of environmental policy in Brazil. Despite the distinct legal objectives of each arena, they have collectively served as institutionalized mechanisms of coordination and induction within a public policy framework that relies on limited financial and normative coordination mechanisms.

**Keywords:** intergovernmental relations; institutionalized mechanisms of coordination and induction; Framework Institutional Analysis and Development; environmental policy; Rio Conventions.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Trajetória da Política ambiental brasileira	26
Figura 2: Arcabouço institucional do Framework Institutional Analysis and Development	80
Figura 3: Adaptação do Framework Institutional Analysis and Development	81
Figura 4: Classificação dos bens a partir das dimensões de exclusão e subtrabilidade	82
Figura 5: Características centrais das arenas de pactuação analisadas	121
Figura 6: Nuvem de palavras elaborada a partir do corpus completo da Agenda 21	128
Figura 7: Nuvem de palavras elaborada a partir do corpus completo da CNCD	132
Figura 8: Nuvem de palavras elaborada a partir do corpus completo da Conabio	137
Figura 9: Nuvem de palavras elaborada a partir do corpus completo da CTN	140
Figura 10: Nuvem de palavras elaborada a partir do corpus completo do GEx	143
Figura 11: A atuação do Comissão Nacional de Biodiversidade à luz do Framework Institutional Analysis and Development	146
Figura 12: A atuação do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima à luz do Framework Institutional Analysis and Development	149
Figura 13: A atuação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 à luz do Framework Institutional Analysis and Development	151
Figura 14: A atuação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação à luz do Framework Institutional Analysis and Development	153
Figura 15: A atuação da Comissão Tripartite Nacional à luz do Framework Institutional Analysis and Development	155

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 1</b> — Políticas estaduais de Biodiversidade	59
<b>Mapa 2</b> — Políticas estaduais sobre mudanças climáticas	64
<b>Mapa 3</b> — Políticas estaduais de combate à desertificação	70
<b>Mapa 4</b> — Percentagem da população residente total e em municípios com Agenda 21 local e Fórum da Agenda 21, total e ativo (com pelo menos uma reunião nos 12 meses anteriores), em 2009	74
<b>Mapa 5</b> — Percentagem da população residente total e em municípios com Agenda 21 local e Fórum da Agenda 21, total e ativo (com pelo menos uma reunião nos 12 meses anteriores), em 2012	74
<b>Mapa 6</b> — Percentagem da população residente total e em municípios com Agenda 21 local e Fórum da Agenda 21, total e ativo (com pelo menos uma reunião nos 12 meses anteriores), em 2013	74
<b>Mapa 7</b> — Percentagem da população residente total e em municípios com Agenda 21 local e Fórum da Agenda 21, total e ativo (com pelo menos uma reunião nos 12 meses anteriores), em 2015	74

## LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** — Distribuição de partidos dos presidentes que inseriram legislações ambientais aprovadas 29
- Gráfico 2** — Distribuição de partidos de parlamentares que inseriram legislações ambientais aprovadas 29
- Gráfico 3** — Distribuição das UFs dos parlamentares que inseriram legislações ambientais aprovadas 29

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> — Objetivos da Agenda 21 brasileira e ações estatais adotadas	76
<b>Quadro 2</b> — A estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente	103
<b>Quadro 3</b> — A estrutura do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos	104
<b>Quadro 4</b> — Competências de formulação, implementação, financiamento e monitoramento na política ambiental	107
<b>Quadro 5</b> — Distribuição do corpus a partir de cada arena de pactuação e seus percentuais	117
<b>Quadro 6</b> — Objetivos formais por arena de pactuação	124

## LISTA DE SIGLAS

<b>AC</b>	Análise de Conteúdo
<b>AG21</b>	Agenda 21
<b>AIA</b>	Avaliação de Impactos Ambientais
<b>ANA</b>	Agência Nacional das Águas
<b>APP</b>	Área de Preservação Permanente
<b>ARPA</b>	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
<b>ASA</b>	Articulação Semiárido Brasileiro
<b>ASD</b>	Área Suscetível à Desertificação
<b>BNB</b>	Banco do Nordeste
<b>CadÚnico</b>	Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
<b>CAR</b>	Cadastro Ambiental Rural
<b>CDB</b>	Convenção sobre Diversidade Biológica
<b>CF88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>CGen</b>	Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
<b>CGMGC</b>	Coordenação Geral de Mudanças Globais do Clima
<b>CIM</b>	Comitê Interministerial sobre Mudanças do Clima
<b>CMMAD</b>	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
<b>CNCD</b>	Comissão Nacional de Combate à Desertificação
<b>CNMA</b>	Conferência Nacional do Meio Ambiente
<b>CNRH</b>	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
<b>CNUMAD</b>	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
<b>CODEVASF</b>	Companhia Desenvolvimento Vale São Francisco
<b>COIAB</b>	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia
<b>Conabio</b>	Comissão Nacional da Biodiversidade
<b>Conama</b>	Conselho Nacional de Meio Ambiente
<b>CONSLAD</b>	Conferência Internacional e o Seminário Latino-Americano e Caribenho de Combate à Desertificação
<b>COP</b>	Conferência das Partes
<b>CPDS</b>	Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21
<b>CPDS</b>	Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21

<b>CRA</b>	Cotas de Reserva Ambiental
<b>CTN</b>	Comissão Tripartite Nacional
<b>CTTE</b>	Comissão Tripartite Estadual
<b>DIAMU</b>	Divisão de Apoio aos Municípios
<b>DNOCS</b>	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
<b>EIA</b>	Estudos de Impacto Ambiental
<b>FBMC</b>	Fórum Brasileiro de Mudança do Clima
<b>FBOMS</b>	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FIAD</b>	Framework Institutional Analysis and Development
<b>FNDF</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
<b>FNMA</b>	Fundo Nacional do Meio Ambiente
<b>GEE</b>	Gases do Efeito Estufa
<b>GEx</b>	Grupo Executivo sobre Mudança do Clima do CIM
<b>GT</b>	Grupo de Trabalho
<b>GTIM</b>	Grupo de Trabalho Interministerial de Combate à Desertificação
<b>Ibama</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
<b>IBDF</b>	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
<b>ICID</b>	Comissão Internacional de Irrigação e Drenagem
<b>ICMBio</b>	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
<b>ICMS</b>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
<b>IMARH/MA</b>	Instituto Maranhense de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
<b>INC</b>	Comitê Intergovernamental de Negociação
<b>INSA</b>	Instituto Nacional do Semiárido
<b>IPCC</b>	Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LDN</b>	Neutralidade da Degradação da Terra
<b>LI</b>	Licença Instalação
<b>LO</b>	Licença de Operação
<b>LP</b>	Licença Prévia
<b>LPVN</b>	Lei da Proteção da Vegetação Nativa

<b>MDL</b>	Mecanismos de Desenvolvimento Limpo
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>OEMAS</b>	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAC</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PAE</b>	Programa Estadual de Combate à Desertificação
<b>PAN</b>	Programa de Ação Nacional
<b>PAN-Brasil</b>	Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca
<b>PBV</b>	Programa Bolsa Verde
<b>PCdoB</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PDE</b>	Plano Decenal de Expansão de Energia
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>[P]MDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PNC</b>	Programa Nacional de Formação e Capacitação de Gestores Ambientais
<b>PNCD</b>	Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca
<b>PNDB</b>	Política Nacional da Biodiversidade
<b>PNMA</b>	Política Nacional de Meio Ambiente
<b>PNMC</b>	Política Nacional sobre Mudança do Clima
<b>PNRH</b>	Política Nacional de Recursos Hídricos
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PPCDAm</b>	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
<b>PPCerrado</b>	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
<b>PRN</b>	Partido Republicano Nacionalista
<b>Proconve</b>	Programa de Controle de Emissões Veiculares
<b>Prodedam</b>	Programa de Cooperação Técnica com os Municípios para a Defesa do Meio Ambiente
<b>Pronabio</b>	Programa Nacional da Diversidade Biológica
<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro

<b>PSD</b>	Partido Social Democrático
<b>PSDB</b>	Partido da Social Democracia Brasileira
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PV</b>	Partido Verde
<b>RenovaBio</b>	Política Nacional de Biocombustíveis
<b>RIMA</b>	Relatório de Impacto Ambiental
<b>Rio+10</b>	Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável
<b>Rio+20</b>	Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável
<b>SAMU</b>	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
<b>SAP</b>	Sistema de Alerta Precoce de Seca e Desertificação
<b>SEMA</b>	Secretaria Especial de Meio Ambiente
<b>SEMAM/PR</b>	Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
<b>SFB</b>	Serviço Florestal Brasileiro
<b>SISNAMA</b>	Sistema Nacional de Meio Ambiente
<b>SNGRH</b>	Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos
<b>SNUC</b>	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
<b>SRH</b>	Secretaria de Recursos Hídricos
<b>SUDENE</b>	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste Autarquia
<b>SUDEPE</b>	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
<b>SUDHEVEA</b>	Superintendência da Borracha
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>UC</b>	Unidade de Conservação
<b>UNCCD</b>	Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas
<b>UNFCCC</b>	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
<b>ZEE</b>	Zoneamento Ecológico Econômico

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>CAPÍTULO 1: A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: UMA CONSTRUÇÃO INCREMENTAL</b> .....	25
1.1. A construção política ambiental.....	25
1.1.1. Os primeiros passos do direito ambiental construídos em regimes autoritários: uma contradição na construção da cidadania brasileira.....	31
1.1.2. O governo Sarney, a redemocratização e a construção do direito ambiental na Constituição Cidadã.....	34
1.1.3. Governo Collor e Itamar Franco: as tentativas de estruturação da organização institucional.....	36
1.1.4. Governos FHC I e II: a consolidação da pauta ambiental no Estado brasileiro.....	37
1.1.5. Os Governos Lula I e II e a continuidade da construção da política ambiental.....	45
1.1.6. Governos Dilma I e II: as contradições entre os avanços da regulamentação do Artigo 23 da CF88 e os retrocessos do Novo Código Florestal.....	48
1.1.7. Governo Temer: o Executivo aponta para o início do desmonte.....	54
1.2. O papel da esfera internacional na política ambiental brasileira.....	55
1.2.1. Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).....	58
1.2.2. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC).....	61
1.2.3. Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (UNCCD).....	66
1.2.4. Agenda 21 (AG21).....	71
<b>CAPÍTULO 2: AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS EM ARRANJOS COMPLEXOS E A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA</b> .....	79
2.1. O dilema da ação coletiva de bens públicos: uma revisão teórica do Framework Institutional Analysis and Development.....	79
2.2. Federalismo, descentralização territorial e capacidades estatais.....	83
2.3. Arranjos institucionais complexos, relações intergovernamentais e os mecanismos institucionais de coordenação e indução.....	88
2.4. Os custos e benefícios envolvidos na política ambiental.....	93

2.5. O bem público e a distribuição de competências ambientais.....	95
2.6. O Desenho da política ambiental.....	99
2.6.1. Ambientalismo multissetorial na Constituição Federal de 1988.....	99
2.6.2. O Arcabouço Institucional.....	102
2.6.3. As competências na política ambiental.....	105
2.6.4. Instrumentos da política ambiental.....	110
<b>CAPÍTULO 3: UM RETRATO DAS ARENAS DE PACTUAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL.....</b>	<b>115</b>
3.1. Caminho metodológico adotado.....	115
3.2. Desenho Institucional das arenas de pactuação.....	118
3.2.1. Dinâmica decisória.....	122
3.3. Quais temas foram abordados nas arenas de pactuação.....	127
3.3.1. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS).....	127
3.3.2. Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD).....	131
3.3.3. Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio).....	136
3.3.4. Comissão Tripartite Nacional (CTN).....	139
3.3.5. Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx).....	142
3.4. As interações nas arenas de pactuação e seus papéis coordenativos.....	145
<b>CAPÍTULO 4: CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>158</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>165</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>184</b>

## INTRODUÇÃO

A política ambiental brasileira vem sendo incrementalmente construída desde a década de 1980, tendo a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e a Constituição Federal de 1988 (CF88) como seus principais marcos legais. A PNMA teve o papel de instituir o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), bem como de estabelecer as diretrizes e os princípios norteadores da política setorial. A CF88 deu continuidade ao processo iniciado pela PNMA, estabelecendo um desenho sistêmico para a garantia para todos e todas de um meio ambiente ecologicamente saudável.

Os direitos ambientais podem ser lidos como uma nova etapa na construção da cidadania, tendo ganhado proeminência internacional somente a partir da década de 1970 (Bursztyn; Bursztyn, 2012). Isto, pois, sob a ótica da segurança, o direito ambiental aponta uma preocupação com o futuro, como expresso no princípio solidariedade intergeracional, que defende que as gerações atuais e futuras possuem igualmente o direito de utilizar os recursos naturais. À luz da dimensão da promoção é possível compreender o direito ambiental como um dos três pilares de recursos econômicos necessários a serem protegidos (trabalho, capital e terra), sendo a terra entendida como uma representação do ambiental natural (Bursztyn; Bursztyn, 2012).

A Constituição Federal de 1988 instituiu uma série de direitos, incluindo os direitos sociais de proteção e promoção social e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Rememora-se que o desenvolvimento da cidadania no Brasil, ao contrário do que a análise marshalliana aponta, não se deu por desencadeamento sequencial dos direitos civis, políticos e sociais (Carvalho, 2002). Como exemplo, nota-se que, enquanto os direitos civis para pessoas escravizadas só ocorreu com a abolição da escravidão em 1888, os direitos políticos das mulheres só foram estabelecidos em 1934 e o direito universal à saúde só foi constitucionalizado em 1988.

Entretanto, assim como a CF88 não foi capaz de anular o legado dos distintos e desiguais padrões de bem-estar social (Sátyro, 2014), também não foi suficiente para garantir um meio ambiente igualmente saudável a todos, estando os danos ambientais, desigualmente distribuídos, a depender de recortes sociais, geográficos, raciais e de gênero. Porquanto, argumenta-se que o direito ambiental pode ser lido como uma continuação da construção da cidadania brasileira, mas que, assim como ocorre com outros os direitos, é marcado por

dessemelhantes acessos no país. Diante disso, sublinha-se a centralidade das metas nacionais adotadas posteriormente, que buscaram dar continuidade ao processo de construção do arcabouço institucional necessário para a garantia constitucional de um meio ambiental ecologicamente equilibrado.

No período democrático, a política ambiental continuou sua trajetória de construção gradual, ao longo de distintos governos, tendo instituído relevantes políticas nacionais nas agendas ambientais azul, marrom e verde. Nota-se que a agenda marrom é relacionada às políticas focadas na qualidade ambiental e no controle e na fiscalização de atividades potencialmente poluidoras, ou seja, assuntos ligados, principalmente, à gestão ambiental urbana. Ao passo que, enquanto a agenda azul ocupa-se dos recursos hídricos a agenda verde centra-se nas políticas florestais, de preservação e conservação da biodiversidade (Araújo, 2013).

Acresce-se que as arenas internacionais possuem papel relevante na temática, ao ampliarem temáticas debatidas nas agendas nacionais. Isto, pois, elas foram responsáveis por fazer emergir diversas questões ambientais, alargando os debates sobre o meio ambiente nos territórios. Com isso, “independentemente das razões e das práticas nacionais, o mundo marcha ao sentido da construção de uma base institucional que leve a ação envolvendo múltiplas nações no esforço de reduzir as pressões sobre a natureza” (Bursztyn; Bursztyn, 2012, p.361). Dentre as temáticas introduzidas pelas arenas internacionais, que incluem um grande conjunto de temas, é possível destacar as metas ambientais em prol da biodiversidade e desenvolvimento sustentável, assim como aquelas focadas no enfrentamento à desertificação e mudança do clima, advindas das “Convenções do Rio”. Acresce-se que a CF88 possibilita que tratados e convenções internacionais, firmados pelo Brasil, sejam incorporadas e passem a valer no país (Nalini, 2003).

Nota-se, portanto, que nesta política setorial, há os desafios tradicionais de gestão das políticas públicas, que incluem a indução de anuência subnacional às metas nacionais para a garantia de direitos instituídos pela Carta Magna e o aprimoramento de suas capacidades estatais. Além disso, a política ambiental requer a utilização de mecanismos para obter a adesão dos entes às metas firmadas internacionalmente nas convenções e tratados ambientais. No entanto, a entrada de temas na agenda governamental não é trivial. Isto, pois, por um lado, é de interesse da União a participação subnacional nas ações para desenhar instrumentos e estratégias. Além disso, o ente federal deve apresentar o panorama de internalização das metas,

periodicamente, nas arenas internacionais, tornando necessário que haja um grande levantamento informacional, que depende, portanto, do fornecimento de dados locais. Por outro lado, os entes subnacionais podem ter interesse em priorizar questões ambientais mais próximas de seus interesses locais, que além de também serem relevantes, podem envolver menos conflitos com setores econômicos. Desta forma, instrumentos de indução devem ser utilizados tanto para a adoção das metas nacionais quanto para a entrada das temáticas destes acordos internacionais nas agendas locais de atuação.

Com isso, o objetivo central da dissertação é analisar o papel das arenas de pactuação do Executivo Federal da política setorial para alcançar metas ambientais nas últimas duas décadas. Em suma, como os padrões de interação das relações intergovernamentais são explicadas a partir das capacidades de agência dos envolvidos e das estruturas institucionais, sob as quais suas ações são desempenhadas. Como objetivos específicos, tem-se: i) compreender os interesses e conflitos envolvidos em cada temática ambiental, dando ênfase aos custos concentrados relacionados e ao poder relativo de cada ator que os receberá; ii) analisar como cada tema configura-se como um bem público, a depende da questão ambiental focalizada; iii) deprender as instituições que estruturam as ações desempenhadas pelas arenas de pactuação, envolvendo tanto as políticas públicas relacionadas, quanto os órgãos envolvidos e os mecanismos que podem ser utilizados para coordenar outros entes da federação; iv) investigar qual é o dilema de ação coletiva que a arena almeja solucionar; v) comparar as estratégias adotadas em cada espaço frente às classificações de cada tema.

Doravante, questiona-se, como as arenas de pactuação do Executivo Federal foram utilizadas como mecanismo de coordenação federativa, nas últimas duas décadas. Isto é, qual o papel das arenas de pactuação na construção das pautas ambientais dentro do Executivo Federal no século 21?

Para cumprir os objetivos da pesquisa, a dissertação analisa a atuação da Comissão Tripartite Nacional (CTN), da Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCDD), da Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio), da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS) e o do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (GEx). Salienta-se que optou-se por não incluir o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) na análise, a despeito de haver ciência de que o Conselho foi inicialmente pensado para agir como uma arena federativa e de compreender sua relevância para a política setorial. Esta escolha se deu devido às

limitações de recursos da pesquisa, visto que o Conama possui longa trajetória, incluindo uma grande quantidade de resoluções aprovadas.

Fez-se uso de um desenho metodológico qualitativo de natureza descritiva, a partir de dados documentais oficiais dessas instituições, sendo eles: pautas, atas e Resumos Executivos de reuniões ordinárias e extraordinárias, manifestações oficiais aprovadas e legislações diretamente relacionadas com os espaços. De maneira complementar, utilizou-se dados secundários para preencher lacunas analíticas, quando necessário. Salienta-se que o recorte temporal estabelecido vai de 2001, ano de criação da CTN, até 2018, último ano do governo de Michel Temer. Sublinha-se que a pesquisa optou por não incluir o período do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), pois almeja-se compreender o papel das arenas de pactuação nos processos de mudança da política pública na direção de construção. Portanto, as análises não abordam a gestão de Bolsonaro, visto que, durante seu governo, a política ambiental passou por intenso processo de desregulamentação, tendo este presidente combinado estratégias de desmantelamento simbólico, ativo e por *arena shifting* (Silva; Medeiros, no prelo).

Negrita-se que a contribuição social assenta-se, centralmente, na relevância das temáticas abordadas na política ambiental, ou seja, no direito ambiental como uma continuação da construção da cidadania no país. De maneira mais específica, inicialmente, é possível negritar que, apesar de constitucional, o direito ambiental ainda não é uma realidade plena em um país, no qual o acesso à água, à energia elétrica, ao saneamento básico e outros direitos básicos são desigualmente acessados nos territórios. Neste contexto, é possível sublinhar o entrelaçamento dos efeitos das mudanças climáticas com o conceito de racismo ambiental. Isto, pois, o conceito ilumina como a distribuição de impactos ambientais ocorre de maneira desigual, afetando principalmente populações que são atravessadas por desigualdades sociais, raciais e de gênero. Além disso, a desertificação e a seca afetam negativamente as atividades econômicas, como visto em seus efeitos nas práticas agropecuárias, que nesta região, são marcadas pelo cultivo continuado em pequenas propriedades rurais. Ademais, há os fatores sociais, ao passo que a região já possui indicadores sociais e infraestruturais abaixo das médias nacionais e regionais (Perez-Marin *et al.*, 2022), bem como resulta na intensificação de processos migratórios (Perez-Marin *et al.*, 2012). Ao passo que a proteção dos ecossistemas, que perpassa os processos de preservar a biodiversidade nacional, restauração de áreas anteriormente degradadas e a promoção do desenvolvimento, são centrais tanto para a preservação de fauna e flora e construção de outros padrões de desenvolvimento, quanto por seus impactos negativos nas mudanças climáticas, degradação dos solos, aumento dos

potenciais de desastres naturais, dentre outros. Em suma, um olhar interseccional evidencia como as dimensões de raça, gênero, classe e outros marcadores sociais afetam diretamente a temática, tornando urgente a busca pela justiça climática pelo combate ao racismo ambiental.

Em consonância com King, Keohane e Verba (1994), salienta-se que a pesquisa também possui relevância acadêmica. Sublinha-se que a pesquisa soma-se ao esforço acadêmico de analisar as arenas de pactuação das políticas públicas brasileiras. Isto, pois, sendo este mecanismo de coordenação federativa vastamente analisado pela literatura especializada, a dissertação almeja contribuir com essa agenda de pesquisa, focando em sua utilização na construção de metas ambientais nacionais e internacionais. Salienta-se que a investigação sobre estas instâncias é particularmente relevante, ao passo que, além de países federativos requererem desenhos institucionais complexos para atingir metas nacionais, tal panorama se intensifica frente à multidimensionalidade envolvida na política ambiental.

Ademais, os outros mecanismos institucionais de coordenação e indução, que são tradicionalmente abordados pela literatura nas análises sobre as construções de políticas públicas no pós-1988, não necessariamente encontram-se disponíveis para a política ambiental. Isto, pois, primeiramente, a União não dispõe de prerrogativa normativa exclusiva, dado que a política ambiental é de competência administrativa comum e legislativa concorrente. Além disso, a pesquisa inclui também a análise de temáticas que entraram na agenda nacional, a partir de arenas internacionais, portanto, não necessariamente dispunham de mecanismos legais específicos para os temas. No que tange a capacidade financeira da União, nota-se que ela é invariavelmente baixa, não tendo o orçamento da pasta sofrido grandes modificações ao longo do período estudado. Dessa forma, ao compreender como foram suas atuações, soma-se aos esforços da literatura para depreender como as relações intergovernamentais se deram numa política regulatória, que afeta interesses economicamente poderosos, mas com escassos mecanismos de coordenação e indução federativa. Em suma, soma-se ao esforço analítico de compreender como ocorreu a coordenação federativa na política ambiental, isto é, como o ente federal foi capaz de coordenar estas metas nacionais.

Como lente analítica, a dissertação enfatiza uma perspectiva institucionalista, visto seu potencial elucidativo ao trazer, como mecanismos explicativos das mudanças institucionais, as relações entre a capacidade de agência dos atores com as instituições sob as quais suas ações são estruturadas (Santos; Sátyro, 2023). A corrente institucionalista, vastamente utilizada na Ciência Política, possui várias vertentes, que variam centralmente nas explicações sobre

“como” as estruturas moldam as regras do jogo (Santos; Sátyro, 2023). Diante deste cenário, o *Framework Institutional Analysis and Development* (FIAD) foi articulado como guarda-chuva teórico, devido sua vantagem analítica em questões que envolvem dilemas de ação coletiva relacionados aos bens públicos ou recursos comuns (Schlanger; Cox, 2018). Ademais, tendo em vista as imprecisões das dimensões do FIAD (Heikkila; Cairney, 2018), a dissertação retoma discussões tradicionalmente articuladas nos estudos das políticas públicas brasileiras, como o federalismo, as autonomias decisórias, as relações intergovernamentais, os mecanismos de coordenação e as capacidades estatais. Acresce-se também os debates sobre os custos e benefícios relacionados à política regulatória estudada: a política ambiental.

Doravante, o trabalho parte da hipótese de que cada temática estabelece um padrão de interação distinto, e, portanto, requer um tipo de coordenação federativa específica. Essas variações são explicadas por um encadeamento de dimensões relacionadas às características dos atores envolvidos, que variam de acordo com os interesses e conflitos relacionados, que por sua vez variam em diferentes graus. Bem como às dimensões institucionais, sob as quais eles interagem. Isto, pois, essa combinação de fatores resulta em dessemelhantes dilemas de ação coletiva, tendo as arenas de pactuação atuado de maneiras distintas para solucioná-los, e, com isso, para somarem-se ao processo de construção da política ambiental brasileira, como um todo.

Para tais fins, além da presente introdução, a dissertação é dividida em outros 4 capítulos. No primeiro capítulo, a dissertação retoma o processo de construção da política ambiental brasileira, evidenciando não somente seu processo marcadamente incremental, como também o papel que a esfera internacional teve nesta trajetória. O segundo capítulo apresenta o arcabouço teórico utilizado para iluminar as análises da dissertação. O terceiro capítulo aborda as especificidades institucionais das arenas de pactuação analisadas, bem como apresenta as dinâmicas temáticas perpassadas em suas reuniões. Por fim, o último capítulo retoma os principais achados da dissertação, ou seja, esclarece como as arenas de pactuação foram utilizadas para atingir suas metas ambientais.

## **CAPÍTULO 1: A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: UMA CONSTRUÇÃO INCREMENTAL**

Este capítulo cumpre dois objetivos, que são vistos como centrais para a compreensão da política ambiental brasileira. Primeiramente, apresenta-se os princípios que orientam a política setorial na Constituição Federal de 1988. Busca-se, com isso, destacar sua construção como um direito humano fundamental e inalienável, bem como o papel do Estado e da sociedade civil para sua garantia. Em segundo, o capítulo depreende a trajetória da política ambiental, evidenciando seus principais marcos legais. Para isto, além das normativas nacionais, destaca-se também o papel da arena internacional nesta construção.

Em suma, objetiva-se, a partir de então, apresentar os principais aspectos analíticos necessários para a compreensão da política pública de interesse da dissertação. Isto, pois, além de compreender o arcabouço institucional deve-se depreender também o processo de construção da política, que se deu de maneira gradual e incremental, ao longo do tempo.

### **1.1. A construção política ambiental**

Tendo a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a Constituição Federal de 1988 (CF88) como principais marcos legais, a política ambiental brasileira vem sendo incrementalmente construída, principalmente, desde a década de 1980. Isto, pois, a PNMA e CF88 motivaram a aprovação de diversos dispositivos legais, ao longo das quatro décadas seguintes. Portanto, esta subseção tem o objetivo de apresentar um panorama das mudanças institucionais trazidas pelos marcos legais adotadas, bem como os papéis dos atores envolvidos nos processos destas políticas.

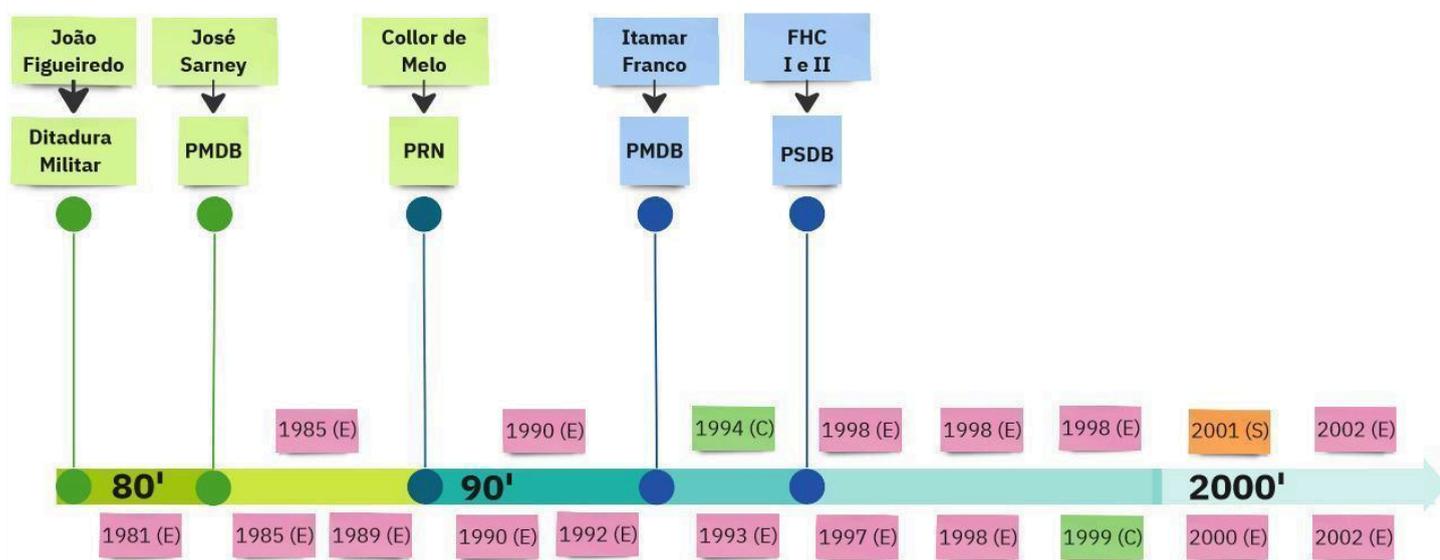
Este capítulo perpassa 40 normativas consideradas relevantes na construção do arcabouço legal da política ambiental brasileira. Nota-se que, apesar da subseção seguinte pontuar algumas legislações anteriores à Política Nacional de Meio Ambiente (1981), optou-se por analisar os trâmites legais somente das iniciativas a partir da PNMA. É necessário destacar que a seleção dos documentos ocorreu por meio de duas técnicas complementares de levantamento de dados. A primeira foi a análise do banco de dados de legislações fornecidas pelo site do MMA, que contava com 7.086 documentos, datadas entre 1937 e 2020. Em seguida, foram adicionadas normativas apresentadas, como importantes, pela literatura especializada. Negrita-se que foram consideradas somente leis e decretos aprovados e não

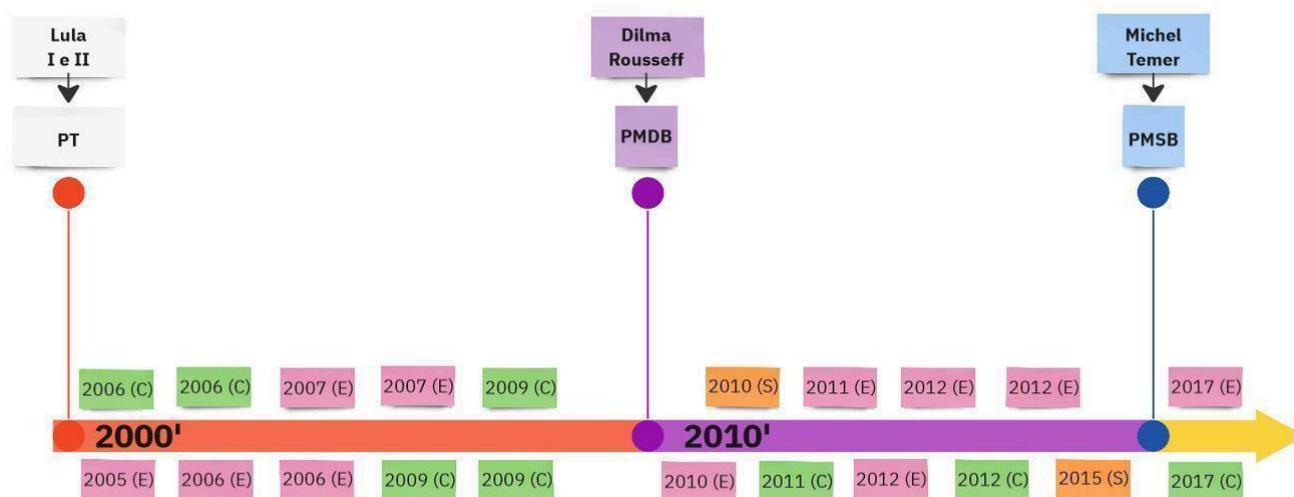
projetos de lei, dado que almeja-se depreender a construção da política ambiental, por meio desta análise, e não o processo decisório no legislativo.

A base do arcabouço ambiental brasileiro é construída por normas infraconstitucionais dos três níveis, que devem ser norteadas pelos princípios, pouco específicos, estabelecidos na CF88. Além disso, uma articulação entre os poderes executivos e legislativos e a participação deliberativa dos órgãos colegiados é necessária (Viviani Neto, 2013). Acresce-se que as normativas produzidas pelo Ministério do Meio Ambiente, como as portarias e instruções normativas, possuem papel relevante na construção da política ambiental brasileira. Todavia, devido às limitações de recursos do trabalho e objetivos do capítulo, elas não foram incluídas na análise.

A figura a seguir (Figura 1) apresenta as principais normativas adotadas no Brasil, a partir da Política Nacional de Meio Ambiente (1981). A ilustração cumpre o papel de evidenciar as diferenças quantitativas entre os governos e seus partidos, no que tange estas legislações, bem como distinguir quem teve a iniciativa legal daquela norma.

**Figura 1:** Trajetória da Política ambiental brasileira





**Fonte:** elaboração da autora a partir de informações acessadas nos sites da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional.

**Legenda:** C = Câmara dos Deputados; E = Executivo Federal; S = Senado Federal.

Inicialmente, observa-se que, assim como visto em várias políticas públicas após 1988, como nas políticas sociais brasileira, houve maior concentração de normativas importantes (74,38%) nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT) e Dilma Rousseff (PT). Além disso, houve pouca diferença quantitativa entre esses governantes, ou seja, manteve-se uma relativa regularidade entre os governos FHC, Lula e Dilma, com 10, 10 e 9 documentos, respectivamente.

Ao discriminar quem trouxe a demanda, nota-se que o Executivo iniciou a pauta 69,23% das vezes (27) e o Legislativo 30,77%, contando com 23,08% de iniciativas da Câmara dos Deputados (9) e do 7,69% do Senado Federal (3), sendo todas essas três de origem nordestinas (Ceará, Sergipe e Alagoas). Em suma, a maioria das principais normativas responsáveis pela construção da política ambiental foram de iniciativa do governo federal, contrariando a perspectiva que defende que a arena legislativa seria o lócus para o processamento de conflitos de preferências e os caminhos para alcançá-los no sistema político (Silva; Cabral, 2018).

A literatura dedicada ao Presidencialismo de Coalizão apresenta relevantes *insights* para compreender a prevalência de normativas de iniciativa do Executivo na construção da política ambiental. Argumenta-se que a utilização dos poderes legislativos do Executivo é crucial para o controle da agenda legislativa. reversão de uma política pública, que já alterou o *status quo* ao ser implementada (Figueiredo; Limongi, 1999; Inácio; Batista, 2018). Entretanto,

Freitas (2013) argumenta que as alterações realizadas pelo Legislativo nas propostas que vem do Executivo são recorrentes e podem modificar profundamente o conteúdo das matérias e, portanto, das políticas públicas. Desta forma, apesar de não ser o foco analítico desta dissertação, salienta-se que os estudos com objetivo específico de compreender o papel dos Poderes na construção das políticas públicas devem ponderar os resultados encontrados pelas análises de quem propôs a pauta, explorando também seus trâmites legislativos.

Sublinha-se também a baixa iniciativa do Senado Federal (3), tendo em vista que a Câmara Alta tem o papel de representar os estados brasileiros. Além disso, o Senado possui alto poder frente às políticas públicas, dado que não há nenhuma temática de política que esteja fora de sua competência, apesar da esfera representar somente cerca de 8% do eleitorado (Stepan, 1999).

A distribuição interna de quem iniciou a pauta, dentro dos respectivos governos, mostra-se também relevante. Por um lado, nos governos de João Figueiredo (Ditadura), José Sarney (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - [P]MDB) e Fernando Collor (Partido Republicano Nacionalista - PRN), todas as normativas foram de iniciativa do Executivo. Já nos governos de Itamar Franco, FHC, Lula, Dilma e Michel Temer ([P]MDB), pelo menos metade delas foram apresentadas pelo Executivo, sendo respectivamente 50%, 80%, 55%, 60%, 55,56% e 50%. A partir de ambos os parâmetros é possível inferir que houve interesse político do governo federal em dar continuidade ao processo incremental de construção da política ambiental.

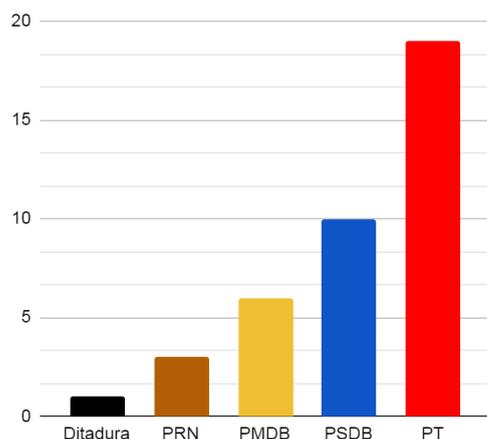
Ao comparar os partidos dos presidentes (Gráfico 1), por um lado, nota-se que 6 das 40 legislações aprovadas foram durante mandatos do [P]MDB, divididos entre Sarney, Itamar e Temer, ao passo que o PSDB trouxe 10 normativas com o FHC. O Partido dos Trabalhadores, dos presidentes Lula e Dilma, foi responsável por quase metade delas (48,72%), isto é, 19 legislações. Por outro lado, ao analisar os partidos dos parlamentares que apresentaram as pautas (Gráfico 2), observa-se que o PT<sup>1</sup> e o PSDB foram os partidos mais presentes, havendo 6 e 5 políticas, respectivamente. Em seguida, tem-se o Partido Verde (PV) com 3, o [P]MDB com 2 e o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) com 1 legislação apresentada. Em suma, tanto

---

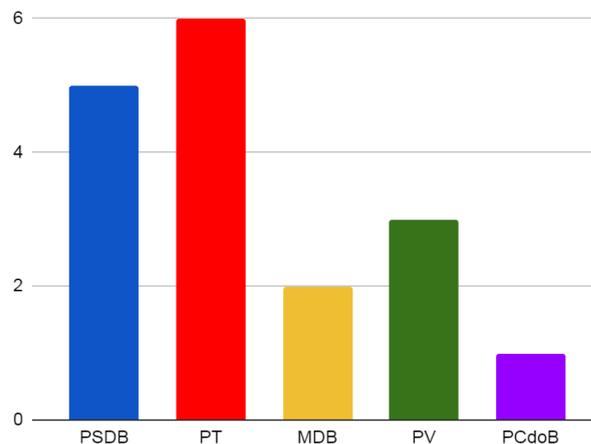
<sup>1</sup> A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006) foi apresentada pelos Deputado Assis do Couto, Deputado Anselmo de Jesus, Deputado Orlando Desconsi, Deputado João Grandão, Deputado Adão Pretto e Deputada Luci Choinacki. Tendo em vista que objetiva-se compreender os atores (quem) apresentou a pauta, optou-se por considerá-los individualmente e, portanto, seus partidos também foram considerados dessa forma. A mesma lógica foi utilizada para considerar os estados dos representantes.

no legislativo quanto no executivo, o PT e o PSDB foram os partidos que mais aprovaram legislações ambientais, como visto nos dois gráficos a seguir, que apresentam as distribuições partidárias descritas.

**Gráfico 1:** Distribuição de partidos dos presidentes que inseriram legislações ambientais aprovadas



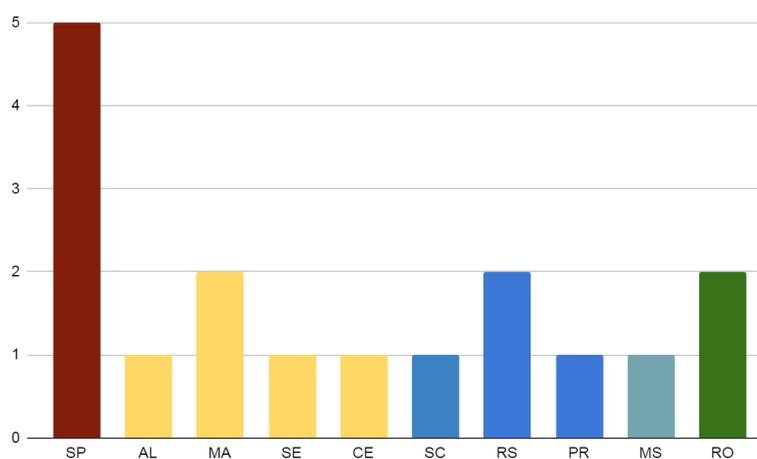
**Gráfico 2:** Distribuição de partidos de parlamentares que inseriram legislações ambientais aprovadas



**Fonte:** elaboração própria.

Por fim, tendo vista as diversidades e desigualdades das regiões e estados brasileiros, o gráfico abaixo (Gráfico 3) apresenta a relação das unidades da federação dos parlamentares que trouxeram legislações que foram aprovadas. Analisando de maneira agregada, nota-se que o sudeste e o nordeste possuem mais normativas, sendo que, no caso sudestino somente o estado de São Paulo aprovou medidas e no caso nordestino elas são divididas entre Sergipe, Alagoas, Maranhão e Ceará. O Norte (Rondônia) e o Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul) possuem 1 norma, cada.

**Gráfico 3:** Distribuição das UFs dos parlamentares que inseriram legislações ambientais aprovadas



**Fonte:** elaboração própria.

Negrita-se a baixa representação do Norte brasileiro nas iniciativas, ao passo que a região ocupa a maior parte da Amazônia Legal, um bioma que atrai grande atenção pública nacional e internacional. Essa contradição pode ser explicada pois o bioma vem sofrendo com o aumento dos índices de desflorestamento e garimpo ilegal, estando a fronteira agrícola em constante avanço. Segundo Ferrante e Fearnside (2020), os principais motivos para o aumento dos índices de desflorestamento da região são as falhas na imposição do cumprimento de leis ambientais e de regulação e o enfraquecimento das leis ambientais, juntamente com as queimadas e a expansão de estradas. Além disso, destaca-se a contradição entre o quantitativo significativo de iniciativas nordestinas, pois a Caatinga é um bioma ainda pouco protegido, como exemplificado pelo fato de apenas 7,8% do bioma ser protegido por UCs (Pacheco; Neves; Fernandes, 2018).

O panorama apresentado demonstrou o protagonismo do governo federal nas iniciativas, bem como o papel destacado do PT e do PSDB, que introduziu pautas ambientais, em ambos os poderes. Nota-se que a variável político-ideológica não foi capaz de explicar a construção da política ambiental brasileira. Esses dois partidos polarizaram as disputas presidenciais por duas décadas, enquanto desempenharam também um relevante papel na construção da política ambiental. Isto se vê relevante, pois,

atores políticos partem de visões de mundo, ideais normativos sobre a sociedade, sobre si próprios e o próprio Estado. A partir dessas visões forma-se dinamicamente percepções e preferências políticas e de políticas, que tais atores tentam transformar em ações concretas, uma vez no governo (Arretche; Marques; Faria, p.456, 2019b).

No debate internacional, argumenta-se que a variável ideológica possui papel relevante na explicação de processos de expansão de sistemas de proteção social, mas sua função explicativa é minimizada nos contextos de retração destes sistemas (Pierson, 1995). Similarmente, diante de situações de estrangimentos fiscais, a dimensão ideológica também perde sua capacidade explicativa (Sátyro, 2013). Por conseguinte, aponta-se a necessidade de um maior aprofundamento das análises das relações entre as orientações programáticas de governo nos processos de mudanças de política ambiental. Sendo que, a política setorial possui situação constante de estrangimentos fiscais (Viana *et al.*, 2020, p.92) e seu processo de desmantelamento no governo Bolsonaro foi permeado pela opção ideológica pelo desmonte (Silva; Medeiros, no prelo).

Diante deste cenário, as subseções subseqüentes perpassam, detalhadamente, as normativas, que foram analisadas de maneira agregada nesta primeira parte. O objetivo central não se resume a apresentar os principais marcos legais da política ambiental brasileira, mas também demonstrar qual foi o papel desempenhado pelas normativas na construção da política setorial. Porquanto, perpassa-se não somente as regras institucionais vigentes, como as dessemelhantes capacidades de agência que os governos dispunham na época.

Desta forma, abarca-se os seguintes períodos: i) regimes autoritários, ii) governo Sarney e a Constituinte; iii) governo Collor e Itamar; iv) governo FHC I e II; v) governo Lula I e II; vi) governo Dilma I e II; e vii) governo Temer.

### **1.1.1. Os primeiros passos do direito ambiental construídos em regimes autoritários: uma contradição na construção da cidadania brasileira**

As primeiras normativas brasileiras voltadas à temática ambiental datam da década de 1930 e podem ser lidas como ações estatais para a normatização do uso de recursos ambientais (Bursztyn, 1993; Bursztyn; Bursztyn, 2012). Tais como o Código das Águas (Decreto nº 24.643/1934), vinculado ao Ministério de Minas e Energia, o primeiro Código Florestal, cuja gestão cabia ao Ministério da Agricultura (Decreto nº 23.793/1934), o Código de Minas (Decreto nº 24.642/1934), ligado ao Departamento Nacional de Produção Mineral, e o Código da Pesca (Decreto Lei nº. 794/1938), vinculado ao Ministério da Agricultura. No entanto, as iniciativas focadas em proteger áreas ambientais iniciaram em 1861, no Rio de Janeiro, motivada por preocupações com recursos hídricos (Drummond; Franco; Ninis, 2009; Bezerra; Lira, 2022) e a criação de Parque Nacionais iniciou em 1937, com o Parque Nacional do Itatiaia (Cardoso Jr., 2010; Bezerra; Lira, 2022). Além disso, na década de 1960, foi instituída a Lei de Proteção à Fauna Silvestre (Lei nº 5.197/1967) e um novo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), que só foi substituído somente seis décadas depois, em 2012 (Lei nº 12.651/2012).

Negrita-se a relevância do Código Florestal Brasileiro de 1934, que trouxe importantes dispositivos para regulamentar a exploração, conservação e recuperação da vegetação nativa, restringindo a destruição de "florestas protetoras" num contexto de expansão desenfreada da agricultura. Acresce-se que o Código Florestal Brasileiro seguinte, de 1965, avançou nesta regulamentação, no qual destaca-se seu estabelecimento das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e de critérios mais claros para a conservação e o uso racional da vegetação nativa em propriedades rurais. Cabe pontuar seu papel na preservação de áreas de fundamental

preservação ambiental, tal como as nascentes intermitentes, topos de morros e as vegetações mantidas ao longo dos cursos d'água (Brancaion *et al.*, 2016). Salienta-se que o Novo Código Florestal, de 2012, manteve partes dos códigos anteriores, evidenciando a relevância deste marco legal para a política ambiental brasileira. Isto é, assim como o Código Florestal de 1934 foi base para o Código Florestal de 1965, o Código Florestal de 2012 também pautou-se no Código de 1965.

Sublinha-se que o Código Florestal de 1965 possuía vários dispositivos que centralizavam atribuições administrativas na União, concedendo as ações de controle florestal ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). O IBDF foi criado em 1967 e teve a atribuição, principalmente, de administrar as áreas protegidas e toda legislação pertinente à proteção dos recursos naturais renováveis. Sua atuação foi marcada por sua dificuldade de executar suas funções, devido a abrangência de seus objetivos e por seu processo de formação ter sido a partir da fusão de diversos órgãos, com distintas visões políticas e técnicas (Silva; Sambuichi, 2016).

Ao voltar o olhar nas Constituições Federais de 1934, 1937, 1946 e 1967, nota-se que todas elas estabeleceram que compete à União legislar sobre florestas, porém o caráter privativo da competência, nestas CF, só não estava presente na CF 1946 (Araújo, 2007; 2013) e, posteriormente, na CF88 (Pinheiro; Araújo, 2023). Ademais, “as Constituições precedentes ocupavam-se da proteção do meio ambiente de maneira incidente; a maioria dos temas referentes à natureza e aos recursos naturais — de competência exclusiva da União — refletiam a questão sob uma ótica economicista” (Wolff, 2000, p. 11).

Além disso, durante a Ditadura Militar, ganhava força a concepção intervencionista do Estado baseada no controle industrial (Bezerra *et al.*, 2018), tendo o Brasil participado da Conferência de Estocolmo (1972), para reafirmar sua posição em prol da defesa à soberania nacional (Moura, 2016a). Nesta Conferência o país alegou que o desenvolvimento poderia continuar de forma predatória, sendo as preocupações com recursos naturais considerados como prioridades secundárias (Bursztyn; Bursztyn, 2012; Reganhan *et al.*, 2013).

Neste contexto e com o objetivo de atenuar a imagem negativa que o Brasil difundiu em Estocolmo, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) foi criada em 1973. A SEMA era vinculada ao Ministério do Interior, a primeira instituição em nível federal para a temática ambiental, mas que teve pouca atuação em prol do meio ambiente (Bursztyn, 1993; Reganhan *et al.*, 2013). No entanto, a despeito disso, Pinheiro e Araújo (2023) argumentam que foi graças

à SEMA que a Política Nacional do Meio Ambiente foi concebida na década seguinte. Ademais, Bursztyn (1993) argumenta que a criação da SEMA deve ser lida como um marco da segunda geração da construção institucional das políticas ambientais. Isto, pois, o país passou a criar organismos públicos com funções específicas, ultrapassando as limitações de decisões focadas apenas no estabelecimento de instituições setoriais, que teriam a autoridade de implementar legislações concorrentes do meio ambiente.

As funções da SEMA centraram-se no controle da poluição industrial e urbana, educação ambiental e conservação dos ecossistemas, enquanto o IBDF continuou com as atividades voltadas às florestas e gestão de áreas protegidas. Araújo (2007) salienta, todavia, que

apesar de a Sema, em tese, ser voltada mais ao controle da poluição e da degradação ambiental, ela detinha uma série de competências em duplicidade com o IBDF, como a assessoria tendo em vista o uso racional dos recursos naturais e a cooperação com os órgãos especializados na preservação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção, bem como na manutenção de estoques de material genético, etc. (Araújo, 2007, p. 75).

Sublinha-se o papel dos estados brasileiros na construção da política ambiental brasileira. Isto, pois, assuntos relativos à agenda marrom, como o controle da poluição, o saneamento básico e aquelas ligadas ao âmbito urbano, originaram-se em estados como Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande Sul. Isto é, a legislação da agenda marrom surge de forma descentralizada em estados mais industrializados, apresentando uma perspectiva *bottom-up* nesta pauta (Pinheiro; Araújo, 2023).

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) foi promulgada por um decreto presidencial durante a ditadura militar brasileira (João Figueiredo), em 1981. A legislação é considerada, junto com a Carta Magna, os maiores marcos da política ambiental. Ela foi responsável tanto pelo estabelecimento de diretrizes e princípios da política setorial, quanto pela criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). A PNMA é considerada uma política inovadora, tanto por ser um tema ainda incipiente na época, quanto por trazer um desenho de gestão integrada e descentralizado (Moura, 2016a; Bezerra *et al.*, 2018). Trata-se da primeira iniciativa do governo federal para dar uma dimensão nacional à institucionalização da gestão ambiental, que já havia sido iniciada pelos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro (Carvalho, 2003). Ademais, “pela primeira vez uma lei considerava o imperativo de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental” (Bursztyn, 1993, p. 82).

Em resumo, as primeiras medidas brasileiras voltadas ao meio ambiente ocorreram em governos autoritários, com fortes centralizações no ente nacional e com um foco utilitarista dos recursos naturais, desde o Segundo Reinado (década de 1860) até a Ditadura de Vargas (década de 1930) e a Ditadura Civil-Militar (década de 1960).

### **1.1.2. O governo Sarney, a redemocratização e a construção do direito ambiental na Constituição Cidadã**

Como visto pela promulgação da PNMA, a década de 1980 trouxe importantes avanços junto ao processo de redemocratização. Além disso, outros marcos institucionais relevantes da política ambiental foram promulgados neste período. Em 1985, o civil José Sarney ([P]MDB) apresentou duas iniciativas relevantes, tendo uma sido responsável pela criação do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e outra pela Lei dos Interesses Difusos. O novo ministério transferiu os órgãos ambientais existentes para a pasta, dando continuidade ao processo de institucionalização da política ambiental. Nota-se que a junção da temática ambiental com o desenvolvimento urbano reflete o foco que o ambientalismo brasileiro dá à dimensão urbana (Silva; Sambuichi, 2016), tendo o movimento ambientalista surgido através de seu diálogo com outros segmentos sociais, a partir da Lei da Anistia de 1979, com o retorno de ex-exilados ao país (Alonso; Costa; Maciel, 2007). Todavia, apesar da criação de instituições de governo ser relevante, por trazer visibilidade institucional à temática, Bursztyn (1993) argumenta que isto se limitou a uma tentativa de costura de uma ampla coalizão de apoio ao governo, não representando maiores desdobramentos, devido a sua fragilidade política.

Também em 1985, a Lei dos Interesses Difusos foi promulgada (Lei n. 7.347/1985), conferindo ao Ministério Público, às entidades estatais e à sociedade civil o poder de mover ações civis públicas contra quem provocasse danos ambientais (Fundação FHC; Silva; Cabral, 2018).

Em 1987, a Assembleia Geral das Nações Unidas lançou o Relatório Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland), no qual a conceituação de desenvolvimento sustentável foi formalizada e passou a influenciar a pauta ambiental no mundo. O conceito foi reconhecido, internacionalmente, pela primeira vez durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de Estocolmo. Por conseguinte, este Relatório foi fruto do trabalho da Comissão Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983, com a função de reunir informações científicas para sua produção (Oeco, 2014). Segundo

o relatório, o desenvolvimento sustentável é o “desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades” (ONU, 1987; ONU, 2020). Ou seja, os desenvolvimentos social, econômico e cultural devem ser buscados junto à preservação e conservação ambiental, para as gerações atuais e futuras. Dessa forma, nem as gerações futuras devem ser penalizadas pelas buscas atuais por crescimento, nem as gerações atuais devem abrir mão do desenvolvimento econômico e da proteção social para a garantia do bem público (Bursztyn; Bursztyn, 2012).

Assim como ocorreu em diversas áreas, a Constituição Federal acolheu os avanços conquistados na temática ambiental (NALINI, 2003), tendo o Capítulo VI *Do Meio Ambiente* dado continuidade ao processo iniciado pela PNMA. A partir da Carta Magna, consolidou-se a garantia de um meio ambiente ecologicamente saudável como direito inalienável. Ademais, a CF88 avançou na tendência descentralizadora da política ambiental, concedendo competência administrativa comum e legislativa concorrente aos três entes. Acresce-se que a proposição de um capítulo exclusivo sobre a questão ambiental na CF88 foi resultado, primeiramente, da estratégia do parlamentar Fábio Feldmann e da mobilização das Iniciativas Populares, puxada pelo Coletivo Verde (1985), o movimento ambiental Frente Verde, formado por ex-exilados políticos (Alonso; Costa; Maciel, 2007; Reganhan *et al.*, 2013; Moura, 2016a). Nota-se que “o grau de consciência nacional sobre o problema, abria espaço institucional para uma ação cada vez mais intensa, em termos de regulamentação, execução e fiscalização” (Bursztyn, 1993, p. 85).

No final da década de 1980, o Ibama foi criado (Lei nº 7.735/1989), reunindo atribuições antes desempenhadas pelo IBDF, SEMA, Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) (Bursztyn, 1993; Araújo, 2007; Silva; Reganhan *et al.*, 2013; Silva; Sambuichi, 2016). Nota-se que o Ibama manteve o papel centralizador do IBDF na gestão e no controle florestal, bem como na atuação supletiva da SEMA no controle da poluição e outras formas de degradação ambiental (Araújo, 2007). Rocha, Drummond e Ganem (2010) salientam que foi somente com a criação do Ibama, que as políticas ambientais para áreas protegidas deixaram de tratar a conservação como um objetivo secundário. Isto porque durante as seis décadas anteriores, estavam sob responsabilidade de órgãos ligados ao Ministério de Agricultura, que focava nos aspectos produtivos dos recursos naturais.

Dessa forma,

percebe-se que as normas ambientais federais aprovadas na década de 1980 estavam ligadas principalmente à organização institucional, ao controle da poluição e da degradação ambiental decorrentes da implantação de atividades e empreendimentos econômicos e ao fortalecimento dos mecanismos de participação da sociedade no processo de controle da degradação ambiental. (Araújo, 2015, p. 28).

De maneira sucinta, nota-se que a década de 1980 trouxe relevantes normativas ambientais, num cenário marcado pelo processo de redemocratização e avanço dos debates internacionais sobre o meio ambiente.

### **1.1.3. Governo Collor e Itamar Franco: as tentativas de estruturação da organização institucional**

Fernando Collor (PRN) presidiu o Brasil nos primeiros anos da década de 1990 e deu continuidade à construção da política ambiental, primeiramente, ao regulamentar a PNMA, que manteve a essência da lei original e dispôs sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (Decreto nº 99.274/1990). Além disso, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/PR) foi instituída (Decreto nº 99.604/1990), porém dispunha de forte fragilidade política, o que inviabilizava a implementação do arcabouço legal (Bursztyn, 1993). Similarmente, o Ministério do Meio Ambiente foi criado (Lei nº 8.490/1992), porém operou, basicamente, com a funcionários cedidos de outros órgãos e empréstimos obtidos via agências multilaterais naquela década (Moura, 2016a). Em suma, nota-se que os esforços de Collor centraram-se na construção da estrutura institucional no nível federal para a política ambiental.

Durante este período ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Rio 92 e Eco 92, no governo Collor. Tendo o foco na busca pelo desenvolvimento sustentável, a Rio 92 introduziu definitivamente a pauta ambiental e ecológica na agenda dos cinco continentes (ONU, 2020). Isto, pois, a Rio 92 abriu espaço para um jogo cooperativo na arena internacional, após quase quatro décadas de um debate internacional polarizado e dominado pelo antagonismo entre os blocos de nações desenvolvidas e em desenvolvimento (Bursztyn; Bursztyn, 2012). Além disso, durante a Eco 92, foram assinados importantes acordos que impactam até hoje a pauta ambiental, como a Agenda 21, Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento,

Declaração de Princípios para as Florestas e as Convenções do Rio (Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas, Convenção sobre Diversidade Biológica e Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas). As Convenções do Rio começaram a vigorar no país poucos anos depois e foram promulgadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Já no governo de Itamar Franco ([P]MDB), que assumiu após o *impeachment* de Collor, foi instituída a Lei do Controle da Poluição por Veículos Automotores, que introduziu parâmetros para a emissão de poluentes automotores (Lei nº 8.723/1993). A lei teve o objetivo central de regular uma grande fonte de poluição urbana, dando continuidade ao processo iniciado pelo Conama com o Programa de Controle de Emissões Veiculares (Proconve) (Resolução Conama nº 18/1986).

*Grosso modo*, pode-se dizer que o período foi marcado por ações focadas na organização institucional da pauta ambiental no Brasil, mas tendo a Eco 92 como o maior marco do período. Ao passo que as iniciativas estruturais não foram acompanhadas por medidas para o aprimoramento das capacidades institucionais do ente federal.

#### **1.1.4. Governos FHC I e II: a consolidação da pauta ambiental no Estado brasileiro**

A década de 1990 foi marcada pela ascensão definitiva da pauta ambiental nas instâncias do Estado Brasil (Silva; Cabral, 2018). Como visto no início da capítulo, os dois mandatos do tucano Fernando Henrique Cardoso (FHC) foram responsáveis por relevantes avanços para a política ambiental. Em primeiro lugar, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) foi instituída em 1997, junto à criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997). A PNRH cumpre o papel de atuar na agenda azul, ou seja, assegurar a disponibilidade de água em qualidade para as gerações atuais e futuras, promovendo o uso racional dos recursos hídricos. Ademais, é interessante observar além de além da natureza ambiental, a PNRH forte caráter social (Silva; Costa, 2020), transversalizando o acesso de distintos direitos sociais.

Dentre os avanços introduzidos pela PNRH, há a cobrança pelo uso das águas, tanto pela institucionalização do princípio usuário-poluidor/pagador, quanto pela valoração econômica de um recurso natural estratégico (Carvalho, 2003). Ademais, a perspectiva sistêmica dada ao tema indica a percepção dos desafios dos múltiplos usos do recurso hídrico

(Silva; Costa, 2020). Ademais, a partir da PNRH, a outorga passou a ser obrigatória não somente para a captação e derivação dos recursos hídricos de um corpo d'água, mas também para o lançamento de efluentes (esgotos, águas servidas e resíduos líquidos industriais). Ao passo que,

com esta medida, o mecanismo de outorga, que era utilizado para atender somente os aspectos quantitativos da gestão das águas, passa a ser utilizado, também, para promover a gestão de qualidade. neste ponto há uma clara conexão entre a Política Nacional de Meio Ambiente e a Políticas das Águas, tornando-se necessário estabelecer estreita articulação entre o Sisnama e o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos para otimizar a utilização de órgãos afins do Poder Executivo, mediante unificação dos procedimentos de outorga e de licenciamento ambiental [...] (Carvalho, 2003, p. 268).

Além disso, a partir deste período, o Ibama começou a firmar acordos com os estados, buscando estimular a criação de estrutura e legislação local, principalmente de fiscalização. Entretanto, persistiu a resistência de muitos estados em assumir suas responsabilidades com a política ambiental (Silva; Sambuichi, 2016).

Neste período foi instituída a Lei de Crimes Ambientais, que estabeleceu sanções penais e administrativas para condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/1998 e regulamentada pelo Decreto nº 6.514/2008). Com sua promulgação, o Brasil se tornou um dos únicos países do mundo a possuir um direito penal ambiental (Carvalho, 2003; Moura, 2016a).

A Política Nacional de Educação Ambiental foi promulgada em 1999 e regulamentada em 2002, cumprindo o Inciso VI do 1º parágrafo do Artigo 225 da CF88 e o Inciso X do 2º parágrafo da PNMA (Lei nº 9.795/1999 e regulamentada pelo Decreto nº 4.281/2002). Além de estabelecer que a educação ambiental deve estar presente, de maneira integrada, contínua e permanente, em todos os níveis e modalidades do ensino formal, definiu-se que os professores deveriam receber formação complementar na temática. A Política Nacional abarcou também a educação não-formal, incluindo ações e práticas educativas com o objetivo de sensibilizar a coletividade sobre as questões ambientais e a relevância da atuação social na defesa do meio ambiente.

A década seguinte iniciou-se com a criação de um importante sistema da política ambiental: o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (Lei nº 9.985/2000). As Unidades de Conservação (UCs) são relevantes como instrumento da política ambiental, pois geram benefícios diretos à proteção dos mananciais de água, regulação do

clima, erosão do solo, preservação das riquezas culturais e da fauna e flora. Além disso, a Lei do SNUC contribui na mitigação dos problemas orçamentários da política ambiental, que é marcante, invariavelmente, nos distintos governos. Isto, pois, a partir desta lei, ficou determinado que 0,5% do valor total de projetos de empreendimentos com significativo impacto ambiental devem ser destinados para unidades de conservação (Lemos; Young; Geluda, 2005). Sublinha-se que o SNUC está diretamente em sintonia com os princípios da Convenção sobre Biodiversidade, ratificado pelo Brasil na década de 1990, sendo eles: conservação da diversidade genética, espécies e ecossistemas, o uso sustentável dos recursos naturais, distribuição equitativa dos benefícios alcançadas pelas UCs e participação social (Drummond; Franco; Ninis, 2009).

A trajetória das Unidades de Conservação (UCs), como estratégia da política ambiental, iniciou-se na década de 60, a partir do Código Florestal de 1965, que criou duas categorias de UC: uso direto e indireto dos recursos naturais (Drummond; Franco; Ninis, 2009). Nota-se que no momento da aprovação do SNUC, que tramitou por cerca de 8 anos no Congresso Nacional, o Brasil já contava com ampla gama de tipologias de UCs, tendo os formuladores o desafio de articular as diversas categorias existentes (Drummond; Franco; Ninis, 2009) e abranger a meta de preservação da biodiversidade e da diversidade social (Santilli, 2010). Como resultado, é possível perceber as concepções dos dois principais grupos envolvidos (conservacionistas/preservacionistas e socioambientalistas) no marco legal (Rocha; Drummond; Ganem, 2010; Santilli, 2010). Sendo que, a perspectiva socioambiental defende a busca pela promoção da sustentabilidade ambiental em comunhão com o respeito aos valores sociais tradicionais. Ao passo que o conservacionista define o meio ambiente exclusivamente pelo mundo natural e, portanto, as intervenções humanas devem se restringir às questões técnicas executadas por cientistas naturais (Alonso; Costa; Maciel, 2007; Santilli, 2010; Rocha; Drummond; Ganem, 2010). Por conseguinte, segundo a legislação brasileira, além de haver UCs que permitem a exploração direta de recursos naturais (UCs de Uso Sustentável), há as UCs de Proteção Integral.

Como resultado, as UCs de Proteção Integral e UCs de Uso Sustentável do SNUC englobam 12 categorias de manejo, com objetivos distintos, que podem ser vistos no Quadro 1.

**Quadro 1:** Classificação das Unidades de Conservação do SNUC a partir de suas categorias de manejo e objetivos específicos



**Fonte:** Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

Com exceção das Estações Ecológicas e Reservas Biológicas, para a implantação de UCs de Proteção Integral deve-se realizar consultas públicas com as populações locais e estudos técnicos, a fim de identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados à UC, bem como se deve haver relocação e indenização de populações tradicionais residentes (Walker *et al.*, 2009; Rocha; Drummond; Ganem, 2010; Brandão; Riondet-Costa; Botezelli, 2022). Ademais, as UCs devem construir Planos de Manejo e instituir Conselhos Consultivos ou Deliberativos, nas quais a participação e o controle social das populações locais são tidos como essenciais. Nota-se, porquanto, que ao depreender a relevância do envolvimento das populações tradicionais nas políticas ambientais, os objetivos das UCs não se limitam à

preservação da biodiversidade, mas abrangem também a diversidade social (Santilli, 2010; Omena *et al.*, 2022).

As UCs podem ser criadas por meio de decretos ou leis dos três níveis de governo, sendo que o ente que a criar é também o responsável por sua gestão (Brandão; Riondet-Costa; Botzelli, 2022). Diante disso, Fearnside (2003) destaca que a criação de UCs, principalmente, antes da regulamentação do artigo 23, foi envolvida por relações intergovernamentais conflituosas, havendo casos marcados pelo uso do poder de veto da União e dos estados, bem com situações nas quais os estados buscaram evitar UCs indesejadas envolvendo os municípios no processo. Ademais, o governo federal criou UCs em muitos estados sem que o tema fosse discutido com autoridades ambientais locais (Jatobá, 2023). Em contrapartida, Moura (2016b) aponta que o ICMS Ecológico tem sido utilizado por muitos estados para incentivar a criação e a manutenção de áreas protegidas municipais, ou seja, sendo utilizado como um mecanismo de coordenação e indução.

A Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia (Lei nº 10.295/2001) objetivou a promoção da eficiência energética, num contexto de forte crise energética. A partir da introdução de parâmetros de eficiência energética, a política pública buscou reduzir seu consumo e também criou um sistema de regras voluntárias para pessoas e empresas, que pagariam tarifas reduzidas, se aderissem ao plano de redução de consumo de energia (Fundação FHC).

A década de 2000 foi marcada pela formulação de políticas públicas elaboradas para implementar duas das três “Convenções do Rio”: a Política Nacional da Biodiversidade (Decreto nº 4.339/2002) para a Convenção sobre Diversidade Biológica, no governo FHC, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, no governo Lula. A Política Nacional da Biodiversidade (Decreto nº 4.339/2002) tem como objetivo promover e integrar a conservação da biodiversidade e sua utilização sustentável, propiciando a repartição justa e equitativa dos benefícios de sua utilização e dos conhecimentos tradicionais associados a esses recursos. Dessa forma, é possível dividir, analiticamente, seus objetivos em duas partes: a conservação e preservação da fauna e flora e a repartição de recursos genéticos e benefícios advindos de sua utilização.

O tema da biodiversidade é competência dos três níveis de governo, tanto da formulação, quanto do financiamento, implementação e monitoramento. Além disso, a Lei

Complementar 140/2011 especifica à União ações administrativas específicas e diretamente relacionadas aos princípios da CDB:

- XXVII- controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, **habitats** e espécies nativas;
- XXVIII - aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos;
- XIX - controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados;
- XX - controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas;
- XXI - proteger a fauna migratória e as espécies inseridas na relação prevista no inciso X
- XXII - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional;
- XXIII - gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais (Brasil, 2011).

A biodiversidade é tradicionalmente uma temática de importância para a política ambiental, sendo o Brasil um país megadiverso e que possui seis biomas continentais (Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal e Pampa), e ecossistemas marinhos e costeiros. O país possui dois dos trinta e seis *hotspots* de biodiversidade do mundo: o Cerrado e a Mata Atlântica. Os *hotspots* de biodiversidades são uma estratégia da CDB que mapeia as áreas estratégicas de preservação, a partir de dois critérios: presença de, ao menos, 1500 espécies endêmicas e de perdido 70% ou mais da vegetação nativa (Koenig, 2016).

No caso da Mata Atlântica, há um grande número de espécies endêmicas, estando algumas delas em risco de extinção. Atualmente, há apenas 7,3% da vegetação original remanescente (CEPF, 2001), estando 8,61% do bioma legalmente protegido, sendo 2,72% de unidades de conservação de proteção integral e 5,66% de uso sustentável (Brasil, 2023b). No caso da Mata Atlântica, o governo Lula promulgou a Lei da Mata Atlântica (Lei no 11.428/2006), após mais de uma década de debates, marcado pela resistência de industriais e pequenos agricultores do sul do país (Gabeira, 2003). *Grosso modo*, a lei dispõe sobre a conservação, proteção, regeneração e utilização do Bioma Mata Atlântica. Além disso, a lei criou o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica para financiar projetos de restauração ambiental e pesquisas científicas sobre este bioma.

No caso do Cerrado, além do bioma possuir grande diversidade de fauna e flora, há forte presença de espécies endêmicas. Além disso, trata-se de um território altamente modificado, sendo que, segundo estimativas do PPCerrado (2020), o bioma possuía 49% da vegetação original, enquanto a perda de sua vegetação nativa representou mais de 40% de todo

o desmatamento, entre 2019 e 2022 (Brasil, 2023b). Ademais, a maior parte de suas áreas remanescentes é territorialmente fragmentada, sendo 8% delas legalmente protegidas e apenas 3% com proteção integral (CEPF, 2017).

Os governos dos petistas Lula e Dilma instituíram o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) (Decreto de 15/2010) e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Além disso, promove-se a promoção da utilização de serviços ecossistêmicos, pautados no desenvolvimento sustentável. Nota-se que, o PPCerrado foi criado após 6 anos do lançamento do PPCDAm, tendo o reconhecimento nacional e internacional dos resultados do Plano da Amazônia como motivação (Brasil, 2018b). Atualmente, os planos encontram-se nas 4ª e 5ª fases, respectivamente e possuem o objetivo de reduzir o desmatamento e a degradação florestal, especialmente, mas não somente nas áreas protegidas por unidades de conservação e terras indígenas. Oliveira destaca que seus bons resultados podem ser atribuídos à combinação do conhecimento técnico com a participação de diversos atores e setores da sociedade, tendo os ambientalistas passado a ocupar cargos na burocracia, num contexto de grande abertura do governo federal para os movimentos sociais (Oliveira, 2021).

Ademais, o PPCDAm e o PPCerrado são os principais instrumentos para a implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), estando a mitigação das emissões de gases de efeito estufa diretamente relacionada ao uso da terra, ou seja, a mudança do uso da terra e florestas. Da mesma forma, verifica-se congruência entre os objetivos da CDB e do PPCDAm e PPCerrado, ao passo que os Planos criaram UCs, reconheceram TIs e preveniram, monitoraram e controlaram o desmatamento, com ações conjuntas entre os municípios e União (Brandão; Riondet-Costa; Botezelli, 2022).

Para a proteção da Amazônia, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) foi criado em 2002 (Decreto nº 4.326/2002 e regulamentado pelo Decreto nº 8.505/2015), sendo considerado o maior programa de conservação da biodiversidade de florestas tropicais da história (Brandão; Riondet-Costa; Botezelli, 2022). O ARPA tem como objetivo promover a conservação e a proteção permanente de 60 milhões de hectares do bioma. Suas estratégias são centradas na expansão e no fortalecimento de UCs, garantindo recursos financeiros para sua gestão e manutenção e a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia (WWF Brasil).

O Pantanal ocupa os estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além da Bolívia e do Paraguai, e é a maior área úmida continental do planeta (WWF Brasil), sendo caracterizada como uma planície inundável inserida na parte central da bacia hidrográfica do Alto Paraguai (WWF Brasil). O bioma não possui legislação federal específica para sua proteção, porém é interessante observar que, no final de 2023, o governador de Mato Grosso do Sul, Eduardo Riedel<sup>2</sup> (PSDB) sancionou a Lei Estadual do Pantanal. Em resumo, a lei busca promover a conservação, proteção, restauração e exploração sustentável do bioma e criou o Fundo Clima Pantanal.

O processo de elaboração da lei mostra-se relevante, pois ocorreu após uma Nota Técnica do MMA, que constatou que o estado sul-mato-grossense estava autorizando a supressão da vegetação nativa em desacordo com o artigo 10 do Código Florestal. Recomendou-se, com isso, a regulamentação do artigo para a conservação e o uso sustentável do Pantanal no estado. Paralelamente, o MMA chegou a apresentar uma proposta para regulamentar a exploração sustentável do bioma. Todavia, o governo sul-mato-grossense optou pela construção de uma solução coordenada com o nível federal, criando um Grupo de Trabalho (GT), junto com representantes de MMA, Ibama, ICMBio, para elaborar um anteprojeto de lei (MMA, 2023). Nota-se, porquanto, que a lei estadual é uma decisão do estado com coordenação da União, visto que o governo federal foi capaz não somente de induzir a iniciativa estadual, como participou diretamente de sua elaboração.

A Caatinga é o único bioma totalmente brasileiro e é a maior savana do mundo (Pacheco; Neves; Fernandes, 2018), mas não possui proteção legal específica. O bioma tem sido foco de iniciativas legislativas espaçadas mas não aprovadas, como o Projeto de Emenda Constitucional 115/1995, de iniciativa do Gervásio Oliveira (PSB/AP) e o Projeto de Lei do Senado nº 222, de 2016, do Senador Garibaldi Alves Filho ([PJMDB/RN]).

Acresce-se que a própria CF88 estabeleceu que os biomas da Amazônia, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal e Zona Costeira são patrimônios nacionais e devem ser preservados (Brasil, 1988, Capítulo VI, Artigo 225, Inciso 4.º). Isto “significa que a utilização de seus recursos deve ocorrer com atenção especial em relação à proteção ambiental” (Araújo, 2015, p. 18). Entretanto, a autora (2015) salienta que um bioma não ser constitucionalmente considerado um patrimônio nacional não significa, necessariamente, que a legislação ambiental

---

<sup>2</sup> Eduardo Riedel foi presidente da Federação da Agricultura e Pecuária de MS (FAMASUL), de 2006 a 2012, e em 2011, ocupou o cargo de diretor vice-presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Ver mais em: <https://eduardoriedel.com.br/eduardo-riedel/>.

será mais flexível com eles. Ademais, o “conceito de patrimônio natural não implica engessamento das atividades econômicas, mas sim a assunção de que as diferentes espécies e os ecossistemas necessitam estar protegidos” (Araújo, 2015, p. 18).

Desta forma, notou-se que os avanços do governo FHC para a política ambiental foram para além dos aspectos quantitativos apresentados na introdução da seção. As legislações promulgadas no período consistem em importantes marcos legais na agenda azul e verde, bem como em temas intersetoriais, como a educação ambiental e os crimes ambientais. Sublinha-se que a maioria das legislações apresentadas foram introduzidas pelo Poder Executivo, enquanto o Congresso Nacional trouxe duas delas. Nota-se que ambas as iniciativas do Legislativo são de autoria de parlamentares da base governista do governo (Inácio; Batista, 2018), sendo a Política de Educação Ambiental uma demanda apresentada pelo Deputado Fábio Feldmann (PSDB/SP) e a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia pelo Senador Teotônio Vilela Filho ([P]MDB/AL).

#### **1.1.5. Os Governos Lula I e II e a continuidade da construção da política ambiental**

Os governos de Lula (PT) deram sequência ao processo de construção iniciado pelos governantes anteriores, ao introduzir relevantes legislações na política ambiental. Inicialmente, nota-se que, durante seu primeiro ano de mandato, foi realizada a I Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA). As conferências de políticas públicas são importantes instrumentos de participação social, tendo o fortalecimento do Sisnama como objetivo central da I CNMA. A II CNMA (2005) almejou aprimorar a Gestão Integrada das Políticas Ambientais e Uso dos Recursos Naturais, enquanto a III CNMA (2008) focou na Mudanças Climáticas, a IV CNMA (2013) mirou os Resíduos Sólidos e a V CNMA terá como mote “Vamos Cuidar do Brasil”.

Continuando o processo de formulação de políticas públicas para a internalização de convenções assinadas pelo país na Rio 92, o Brasil instituiu o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima (2008), Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 7.404/2010) e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.114/2009 e regulamentado pela Lei nº 12.114/2009). Os objetivos centrais dessas normativas são a promoção, permanentemente, em âmbito nacional, da mitigação de emissões antrópicas de gases do efeito estufa. Além disso, buscou-se promover medidas de adaptação às mudanças do clima nas comunidades locais, municípios, estados, regiões e setores econômicos e sociais, em especial, aqueles que são diretamente vulneráveis aos seus efeitos. Dessa forma,

as ações da política ambiental devem estar em consonância com o crescimento econômico pautado no desenvolvimento sustentável, na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais.

O Programa Terra Legal (Lei nº 11.952/2009) foi instituído por meio de uma medida provisória e foi foco de grandes críticas de setores ambientalistas. Como estratégia, o Programa prevê o cadastramento de posses, o georreferenciamento, a vistoria (em casos legalmente determinados), a emissão de títulos e o monitoramento pós-titulação. No âmbito urbano, o Programa alterou os requisitos relacionados às condições de moradia e ao acesso à infraestrutura adequada, presentes no Estatuto da Cidade e na Lei de Registro Públicos (Assessoria..., 2017). Posteriormente, diversos Projetos de Lei (PL) para o tema tramitaram no Congresso Nacional, como o PL nº 510/2021 (Senador Irajá Abreu, Partido Social Democrático TO) e o PL nº 2633/2020 (Deputado Zé Silva, Solidariedade MG). Em comum, eles compartilham a busca pela flexibilização da Lei nº 11.952/2009, alterando o marco temporal das regras que limitam a regularização fundiária, prejudicando salvaguardas ambientais (Lopes; Chiavari, 2021; Chiavari; Lopes, 2021). Nota-se que, apesar de alegar-se que os PLs buscam atender aos interesses de pequenos produtores, o setor já é beneficiado por outras normas. Portanto, os novos aspectos introduzidos beneficiam somente grandes donos de terra que comprem terras, como os grileiros e fazendeiros (Fearnside, 2020; 2023). Desta forma, o Programa combinou a regularização de terras griladas na Amazônia Legal com instrumentos de comando e controle da proteção ambiental nestas terras (Fundação FHC; Brenda *et al.*, 2019).

Além disso, uma série de políticas públicas de meio ambiente e que se relacionam diretamente com questões ambientais foram criadas, como a Política Nacional para os Recursos do Mar (Decreto nº 5.377/2005), Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (Decreto nº 5.813/2006), Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei nº 11.326/2006), Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007) e Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei nº 11.959/2009).

Esta década também avançou na estruturação da engenharia institucional da pasta, com a criação de órgãos ambientais e a ampliação do quadro institucional, destacando-se a Agência Nacional das Águas (ANA), o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). A Agência Nacional das Águas é um órgão regulador federal criado no final do segundo mandato do FHC (PSDB), com o objetivo de

implementar, em sua esfera de atribuições, isto é, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.984/2000). Suas principais atividades são a implementação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, o gerenciamento de bacias hidrográficas federais, o enquadramento e monitoramento de rios e da outorga e a cobrança para o uso da água (Moura, 2016a).

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) foi instituído junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), por meio da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006<sup>3</sup>). Trata-se de importantes marcos legais ambientais, pois possuem o objetivo de promover a gestão florestal com a proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e dos valores culturais associados, bem como com o estabelecimento de atividades voltadas para o uso eficiente e racional de florestas. Além disso, reitera o direito da população, principalmente, das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso sustentável e de conservação. Ademais, busca promover a educação ambiental, tanto com a conscientização social, como com a realização e difusão de pesquisa científica florestal, faunística e edáfica, relacionada à conservação, recuperação e uso sustentável das florestas.

Salienta-se que o SFB tem a responsabilidade de gerir as florestas públicas para a produção sustentável e coordenar os instrumentos com esse fim, sendo eles: Cadastro Nacional de Florestas Pública, Plano Anual de Outorga Florestal, Plano de Manejo Florestal Sustentável, Sistema Nacional de Informações Florestais, Inventário Florestal Nacional e Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. Observa-se, portanto, que seus objetivos encontram-se em consonância com os princípios e objetivos da CDB (Moura *et al.*, 2016). Todavia, as medidas de descentralização de atribuições de controle da proteção das florestas para os estados teve repercussões negativas nas entidades ambientais, alegando-se que tal decisão foi tomada sem diálogo com a sociedade civil (Araújo, 2007).

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foi criado no segundo mandato Lula e é uma autarquia vinculada ao MMA, sendo responsável pela gestão do SNUC, ou seja, pela implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das UCs federais (Lei nº 11.516/2007). Além disso, o ICMBio deve fomentar e executar os programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade (Moura, 2016b; Silva; Sambuichi, 2016; Moura *et al.*, 2016). O Instituto é resultado do desmembramento do Ibama e da separação de função entre os dois órgãos (Araújo; Viana, 2009; Moura, 2016b), ou seja, sua

---

<sup>3</sup> Autoria do texto original Poder Executivo (PL 4776/2005).

criação representou mais uma etapa no processo de descentralização da governança florestal. Este processo foi o contrário do que ocorreu na criação do Ibama, ao passo que, anteriormente, as funções foram centralizadas apenas no órgão (Viana; Araújo, 2009; Silva; Sambuichi, 2016).

Doravante, os avanços do petista nas questões ambientais foram marcantes tanto para a estrutura da engenharia institucional, com a criação de novos órgãos, quanto por suas políticas públicas. Foi possível observar que a divisão da introdução da pauta entre o Executivo e o Legislativo foi mais equilibrada, tendo o governo federal apresentado a pauta 6 vezes e a Câmara dos Deputados 4 vezes. Nota-se que, ao contrário do que ocorreu no governo FHC, no governo Lula a maioria das pautas introduzidas pelo Legislativo foram de parlamentares que não faziam parte da coalizão de governo daquele período, a saber o PSDB e PV (Inácio; Batista, 2018). Sublinha-se que, novamente, apesar da disputa eleitoral à presidência ter sido polarizada pelo PT e o PSDB, entre 1994 a 2014, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Koyu Iha PSDB/SP) e a Lei da Mata Atlântica (Deputado Fábio Feldmann PSDB/SP), foram de apresentadas por tucanos e foram aprovadas, tendo a primeira sido promulgada com somente poucos vetos parciais e a Lei da Mata Atlântica sem alteração.

#### **1.1.6. Governos Dilma I e II: as contradições entre os avanços da regulamentação do Artigo 23 da CF88 e os retrocessos do Novo Código Florestal**

Logo no início do primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT), uma importante lacuna no conjunto de leis nacionais dedicadas à proteção do meio ambiente foi preenchida com a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010 e regulamentada pela Lei nº 12.305/2010). Ela foi instituída após quase duas décadas desde a apresentação do PL pelo Senador Francisco Guimarães Rollemberg ([P]MDB/SE). A partir de um diálogo entre os princípios de prevenção e precaução, a política busca estimular a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, o desenvolvimento e adoção de tecnologias limpas e o incentivo às ações de redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, integrando os catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nestas atividades. Isto é, esta política busca introduzir o princípio da responsabilidade pelo ciclo total das mercadorias (Gabeira, 2003).

Além disso, parte-se de uma visão sistêmica da temática, tendo como objetivo, portanto, a gestão integrada de resíduos sólidos, propiciando a prestação dos serviços públicos de

limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos com regularidade e universalidade. Sua gestão cabe aos municípios e Distrito Federal, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais. Ademais, a União e os estados devem elaborar planos para suas respectivas jurisdições, assim como os estados devem apoiar e incentivar a priorização das iniciativas de consórcios entre dois ou mais municípios. A União passou a assumir responsabilidades, que historicamente eram delegadas aos municípios. Passa a ser papel do ente federal a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, bem como coordenar o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos e a estruturação e manutenção de instrumentos para a descontaminação de áreas contaminadas, cujos responsáveis não são identificáveis ou individualizáveis. Os estados elaboram seus planos estaduais e os planos para microrregionais, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de maneira complementar ao plano nacional. Com isso, os planos municipais permanecem sendo os mais importantes, além de ser facultado a eles a realização de consórcios (Araújo; Juras, 2013). Dessa forma, a institucionalização de planos em todos os níveis de governo é vista como relevante avanço da política.

A Lei Complementar nº 140 (LC 140/2011) trouxe contribuições essenciais para a política ambiental, ao regulamentar o artigo 23 da CF88, portanto, na determinação das competências administrativas (Guerra, 2012; Leme, 2016; Moura, 2016a). A LC 140/2011 é de autoria do Deputado Sarney Filho (PV/MA), que foi Ministro do Meio Ambiente no período de criação da Comissão Nacional Tripartite, que por sua vez, teve papel importante nos debates sobre esta regulamentação do artigo 23 e na tramitação de seu projeto de lei. Todavia, Araújo (2015) salienta que a concepção original da lei foi alterada durante o trâmite legislativo, sendo que seu objetivo inicial era determinar a quem compete o que, mas mantendo o caráter supletivo, sempre que necessário.

O Artigo 23 foi foco de conflitos federativos ao longo dos anos, cabendo ao Poder Judiciário atuar com frequência para suas resoluções (Guerra, 2012).

A citada lei complementar, logo no seu início, tratou de definir a atuação estatal supletiva, como sendo a ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas na Lei Complementar; bem como atuação subsidiária, como ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta Lei Complementar (Guerra, 2012, p. 7).

Como dito, dentre seus objetivos está a definição das competências dos entes, buscando evitar a sobreposição conflituosa de atuação e propiciando a uniformidade da política ambiental no território nacional, com respeito às particularidades regionais e locais. Além disso, a LC busca descentralizar atribuições centradas no MMA e no Ibama (Viana; Araújo, 2009). No caso do Licenciamento Ambiental, especificou-se as responsabilidades da União (Ibama) seriam reduzidas, ao passo que as competências estaduais ampliadas, permitindo-lhes atuar nas definições de interesse e impacto local (competências municipais) e nas competências residuais, isto é, aquelas que não são conferidas à União ou aos municípios (Guerra, 2012).

Entretanto, rememora-se que a descentralização de atribuições para os órgãos subnacionais não é, por si só, um objetivo positivo a ser perseguido, devendo ser analisado a partir do tipo de bem público envolvido (Oates, 2001), como explicado na subseção 2.4. Ademais, por um lado, mostra-se essencial enfrentar a falta de capacidades estatais (Guerra, 2012), visto que a falta de estrutura, pessoal, recursos humanos e a forte pressão, técnica, política, econômica e ambiental de setores favoráveis à flexibilização da regulação ambiental são grandes desafios nos governos locais (Leme, 2016). Por outro lado, há casos que são desejáveis, como no licenciamento ambiental, dado que permite a “desburocratizar a emissão de licenças e autorizações, diminuindo o custo e os potenciais conflitos entre os entes federados no processo de licenciamento” (Silva; Sambuichi, 2016, p. 213).

Além disso, a LC 140/2011, ao estabelecer formalmente instrumentos de coordenação e cooperação, “reforça o ideal cooperativo e estabelece que os três entes federativos são solidariamente responsáveis pela gestão ambiental no âmbito do SISNAMA” (Moura, 2016a, p. 29). Dentre os instrumentos de coordenação há os consórcios, acordos de cooperação técnica, fundos públicos e privados, delegação de atribuição, Comissões Tripartites Estaduais e a Comissão Tripartite Nacional (Brasil, 2011).

A Lei da Proteção da Vegetação Nativa (LPVN), mais conhecida como Novo Código Florestal, foi aprovada após quase treze anos de tramitação e trouxe significativas alterações para a proteção da vegetação, áreas de preservação permanente e reservas legais, bem como para a prevenção dos incêndios e para a exploração florestal e para o controle da origem dos produtos florestais (Lei nº 12.651/2012). Dessa forma,

a LPVN determina a proporção de uma propriedade rural que pode ser usada para a produção agrossilvipastoril e exclui a área de vegetação nativa que deve ser protegida ou ter uso restrito. Também define em quais situações o proprietário, ou quem tem a

posse do imóvel rural, deve recuperar a vegetação natural em suas terras (Brançalion *et al.*, 2016).

Dentre os instrumentos da lei, destaca-se, o avanço trazido pela criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) (Silva, 2023) e o uso de instrumentos econômicos, como o Pagamento por Serviços Ambientais, para fomentar a conservação e a recuperação ambiental, bem como o Programa de Regularização Ambiental, o Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas e as Cotas de Reserva Ambiental (Brançalion *et al.*, 2016). O CAR é um registro eletrônico, autodeclaratório e obrigatório para todos os imóveis rurais, que devem fornecer: sua identificação; comprovação da propriedade ou da posse; identificação do imóvel, inclusive com indicação das coordenadas geográficas; e informar, se houver, a localização de áreas protegidas (Oeco, 2013). Caso as propriedades não estejam de acordo com o mínimo necessário de vegetação nativa, os proprietários podem aderir ao Programa de Regularização Ambiental para se adequarem à lei (regulamentado pelo Decreto nº 8.235/2014). Dentre as vantagens dessa adesão está a suspensão de multas e a possibilidade de consolidar (isto é, legalizar) atividades agrossilvipastórias. Por sua vez, após aderir ao Programa, é possível resolver passivos legais da propriedade com ferramentas, como o Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas e Alteradas, que envolve o compromisso de preservar e restaurar a vegetação nativa, ou através da aquisição de Cotas de Reserva Ambiental (CRA) (Brançalion *et al.*, 2016).

Além disso, o CAR forma uma base de dados para o controle, monitoramento e combate do desmatamento das florestas e planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais. Nota-se que, apesar do gerenciamento do CAR ser responsabilidade dos estados, a União criou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural para integrar os CARs dos estados, bem como regulamentar os cadastros (Decreto nº 7.830/2012) (Silva, 2023). Negrita-se, com isso, que o CAR é um relevante instrumento para a preservação e conservação ambiental, ao passo que 53% da vegetação nativa remanescente do país se encontram em propriedades rurais particulares, chegando ao índice de 90% do remanescente da Mata Atlântica (Brançalion *et al.*, 2016).

Entretanto, o Novo Código Florestal, de autoria do Deputado Sérgio Carvalho (PSDB/RO), foi alvo de críticas, principalmente, de ambientalistas, pois foi vista como um enfraquecimento das exigências legais de manutenção de áreas com cobertura florestal obrigatória para os produtores rurais. Além disso, foi vista como uma “anistia aos produtores que não se adequarem até o ano de 2008, ao antigo Código Florestal de 1965” (Silva, 2023). Ademais, dentre os retrocessos ambientais críticos, é possível destacar que a LPVN removeu a

obrigação de proteção de áreas anteriormente protegidas, como as nascentes intermitentes da categoria das APPs, topos de morros, estreitamento da faixa de vegetação nativa ao longo de cursos d'águas e acumulações de água, naturais ou artificiais, com superfície inferior a 1 hectare, que deixaram de ter seu perímetro protegido como APP. Como resultado, a LPVN diminuiu, em 58% em relação ao Código anterior, a exigência de restaurar a vegetação nativa (Brancalion *et al.*, 2016).

O Programa do Bolsa Verde (Decreto nº 7.572/2011) é um instrumento econômico da tipologia de serviço ambiental, que busca oferecer incentivos financeiros à preservação dos ecossistemas aos habitantes tradicionais em áreas de preservação. Ou seja, centra-se no princípio protetor-recebedor, fornecendo externalidades positivas à transação voluntária com o beneficiário que, além de viver em situações de vulnerabilidade social, também habita áreas de interesse de preservação (Kull *et al.*, 2018; Brandão; Riondet-Costa; Botezelli, 2022). Em suma, trata-se de um programa de caráter socioeconômico e ambiental, que busca unir a cidadania e preservação do meio ambiente, promovendo sua proteção, bem como o desenvolvimento sustentável e o combate à pobreza. Vale ressaltar que o Brasil possui a maior concentração de população rural em situação de pobreza da América Latina, apesar das vastas riquezas de recursos naturais (Kull *et al.*, 2018), tornando essencial o diálogo entre a meta de erradicação da pobreza e a preservação ambiental.

A coordenação e implementação do Programa Bolsa Verde é de responsabilidade do MMA, que segue orientações fornecidas por um Comitê Gestor, responsável por estabelecer as áreas prioritárias para a atuação do programa. Ao passo que, a seleção das famílias beneficiárias é feita pelo Incra e a Secretaria do Patrimônio da União. Sendo que os critérios especificam que, além das famílias ocuparem as regiões ambientalmente prioritárias, elas precisam viver em situação de extrema pobreza, serem cadastradas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e serem beneficiárias do Programa Bolsa Família (Kull *et al.*, 2018).

A última política nacional aprovada para o cumprimento de meta das *Convenções do Rio* foi a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PNCD), fruto de iniciativa do Senador cearense Inácio Arruda (PCdoB). A PNCD foi promulgada em 2015, após 8 anos de tramitação (Lei nº 13.153/2015) e intenso trabalho da Comissão Nacional de Combate à Desertificação junto aos parlamentares. Em consonância com as metas da Convenção de Desertificação, a PNCD tem como objetivos centrais: prevenir,

combater e recuperar áreas em processo de degradação, instituindo os mecanismos necessários e promovendo a sustentabilidade ambiental da produção e a integração sustentável da produção e dos recursos hídricos. Além disso, deve buscar uma gestão integrada com os três níveis de governo e a sociedade civil, promovendo também a educação ambiental e pesquisas científicas sobre as causas e efeitos dos fenômenos. Ademais, a adaptação e mitigação dos efeitos da seca devem ser buscadas junto às medidas que promovam a segurança ambiental, alimentar, hídrica e energética, nas áreas susceptíveis à desertificação. Almeja-se, com isso, a melhoria das condições de vida das populações afetadas por esses processos.

Entretanto, desde sua promulgação, PNCD nunca não dispôs de devido fomento, tendo tido uma implementação muito aquém do necessário (Brasil, 2022). Diante disso, atualmente, há uma Proposta de Lei da Senadora Teresa Leitão (PT/PE) que busca alterá-la, promovendo maior integração dela com a PNMC. Além disso, o PL estabelece a proibição da pulverização aérea de agrotóxicos em zonas afetadas e susceptíveis à desertificação e a promoção de maior transparência às ações governamentais. Busca-se, a partir destas alterações, conseguir maior alocação de recursos orçamentários para o combate à seca e desertificação (PL nº 1859/2022).

Além disso, neste período foram instituídas a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Decreto nº 7.794/2012) e a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (Decreto nº 7.747/2012). A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica busca articular as ações dos três níveis para induzir a transição agroecológica, produção orgânica e de base agroecológica. Nota-se sua relevância neste cenário, dado sua interface direta com o desenvolvimento sustentável.

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas tem o objetivo de garantir e promover a proteção, recuperação, conservação e o uso sustentável dos recursos naturais nos Territórios Indígenas (TI). Ademais, deve-se assegurar a integridade das TI, respeitando suas autonomias socioculturais e seus patrimônios, promovendo a qualidade de vida e reprodução física e cultural das gerações atuais e futuras dos povos indígenas. Negrita-se que as TI desempenham papel essencial na proteção e conservação ambiental e da biodiversidade (Walker *et al.*, 2009), dado que cobrem 13,81% território nacional, mas têm taxas de desmatamento de apenas 2% (Pacheco; Neves; Fernandes, 2018), chegando a ocupar cerca de 20% da Amazônia Legal (Ferrante; Fearnside, 2019). Diante disso, Silva *et al.* (2022) apontam que uma das estratégias centrais para manter 80% da Amazônia conservada é a manutenção da integridade de TI junto às Unidades de Conservação.

No governo da petista, a maioria das iniciativas ambientais relevantes apresentadas foram iniciadas pelo Executivo. As medidas aprovadas no período trouxeram avanços para a construção da política ambiental na agenda marrom, verde e intersetorial. Bem como pela introdução de novos instrumentos, como o Programa Bolsa Verde (PBV), Sistema de Cadastro Ambiental Rural e PPCerrado. Observa-se que, apesar de ser um instrumento ambiental importante e reconhecido, a elaboração e promulgação do PBV foi foco de críticas, alegando-se que foi desenhado de maneira rápida, tecnocrática e sem diálogo com distintos atores sociais envolvidos (Kull *et al.*, 2017). Todavia, as três legislações mais importantes promulgadas neste período, que não necessariamente são vistas como avanços legais para a proteção ambiental, foram pautas trazidas pelo Legislativo e tramitaram durante um longo período de tempo, sendo elas: a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Francisco Guimarães Rollemberg [P]MDB/SE), o Código Florestal (Deputado Sérgio Carvalho PSDB/RO) e a regulamentação do artigo 23 da CF88 (Deputado Sarney Filho PV/MA).

#### **1.1.7. Governo Temer: o Executivo aponta para o início do desmonte**

O governo de Michel Temer ([P]MDB) durou 28 meses, tendo início após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Neste período foi possível destacar a promulgação da Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) (Lei nº 13.576/2017) e da Lei da Grilagem (Lei 13.465/2017). Enquanto a pauta da Política Nacional de Biocombustíveis foi apresentada pelo Poder Legislativo, pelo Deputado Evandro Gussi (PV/SP), a Lei da Grilagem é de iniciativa do Executivo Federal, por meio de uma Medida Provisória apresentada poucos meses após o início de seu mandato, em dezembro de 2016.

Além do RenovaBio incentivar o fortalecimento de uma cadeia produtiva sustentável dos biocombustíveis, ela também promove um retorno financeiro, por meio da transição de combustíveis fósseis para uma economia de baixo carbono. Passa a ser facultado aos produtores de biocombustíveis a comercialização do crédito de descarbonização (ativos ambientais, a partir da relação da quantidade de combustíveis fósseis não emitidos devido ao uso de biocombustíveis). Dessa forma, o desenho da norma articula o papel do Mercado e do Estado para alcançar seus objetivos, sendo função do Estado estabelecer as metas de descarbonização e do Mercado gerir a comercialização dos créditos de carbono. Por conseguinte, dialogando diretamente com as metas assumidas na Convenção sobre Mudança do Clima, seu objetivo central é contribuir com a eficiência energética e de redução dos gases do efeito estufa por meio

da produção, da comercialização e do uso de biocombustíveis, que devem ser promovidos na matriz energética nacional.

Em contraste com os avanços introduzidos pelo Renovabio, a Lei da Grilagem foi alvo de críticas de ambientalistas, cientistas e movimentos sociais e urbanos, ao propiciar maior concentração fundiária e grilagem de terras e por extinguir critérios para a garantia da função social da propriedade. Isto, pois, a Lei possibilitou a regularização de territórios invadidos até 2011, sendo vista como uma anistia ao crime de invasão de terra. Ademais, o valor pago pela terra foi subestimado, em relação aos valores de mercado das terras, resultando em grandes perdas de patrimônio público federal. Após sua aprovação, a Procuradoria Geral da República e o PT apresentaram Ações Diretas de Inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal.

Em resumo, a seção demonstrou que a política ambiental brasileira passou por processos de mudança em prol da construção de um arcabouço legal e institucional nos últimos quarenta anos. Isto não significa, todavia, que políticas públicas que resultaram na flexibilização de regras ambientais fossem aprovadas, como o Novo Código Florestal (2012) e a Lei da Grilagem (2016). Suas aprovações ocorreram, principalmente, após a reorganização de setores desenvolvimentistas, que estão aumentando suas suas influências frente ao Poder Executivo e Legislativo, desde 2005 (Weiss, 2016). Além disso, observou-se o papel destacado do Executivo Federal nesta trajetória, ao introduzir importantes normativas para a política setorial.

A subseção seguinte foca seu olhar no papel das arenas internacionais, buscando demonstrar como os encontros multilaterais foram relevantes na construção da política ambiental brasileira. Salieta-se que, apesar da compreensão da importância da esfera internacional, esta perspectiva não é explorada na dissertação, pois o foco analítico do trabalho centra-se nas dimensões internas do país.

## **1.2. O papel da esfera internacional na política ambiental brasileira**

Segundo Bursztyn (1993), a década de 1990 foi considerada como o início da terceira fase da institucionalização da política ambiental não somente pela continuidade da construção de recursos institucionais e instrumentais, iniciados nas fases anteriores. Mas também, porque o período foi marcado pela internalização da consciência das questões ambientais, traduzida pela adaptação dos arcabouços institucionais com os compromissos internacionais assumidos pelo

país (Bursztyn, 1993). Em outras palavras, “em termos práticos [...] é só com o impacto da pressão internacional dos últimos anos da década de 1980, marcadamente do ano de 1987 em diante, que práticas de controle ambiental eficazes foram instituídas [no Brasil]” (Silva; Cabral, 2018). Salienta-se que a Constituição Federal de 1988 possui uma relevante “cláusula aberta” de incorporação normas ambientais contidas nos tratados e convenções internacionais firmados pelo Brasil pelo Poder Legislativo, a partir de Decretos Legislativos, que se tornaram obrigatórios a todos (Nalini, 2003).

Os encontros multilaterais sobre questões ambientais ocorrem a partir da compreensão da necessidade de se pensar o meio ambiental globalmente, pois a temática não pode ser limitada às fronteiras artificiais dos Estados Nação, tornando decisões conjuntas necessárias (Bursztyn; Bursztyn, 2012). Todavia, nota-se que estes objetivos coletivos podem exigir a tomada de decisões que contrariam os interesses individuais dos Estados, introduzindo, com isso, restrições à soberania dos países (Viola, 2003). Desta forma, a governança ambiental na dimensão de relações internacionais deve ser orientada pelos princípios básicos: da soberania nacional; ii) do direito ao desenvolvimento; iii) do direito de propriedade; iv) do direito de propriedade; do livre-comércio; v) das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (Bursztyn; Bursztyn, 2012).

A arena internacional é palco de relevantes encontros multilaterais para tratar problemas ambientais, desde a década de 1970, quando ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano em Estocolmo na Suécia (1972). Conferências realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) foram responsáveis pela introdução de novas agendas internacionais em diversas áreas, como “a população (Cairo, 1994), o desenvolvimento social (Copenhague, 1995), a mulher (Pequim, 1996) e o habitat (Istambul, 1997)” (Camargo, 2003, p.309). O tema do meio ambiente não foi exceção, tendo seu rumo sido traçado, principalmente, pela elaboração de valores, normas e princípios, que balizam as ações da governança global no século 21. Dentre as conferências da Cúpula, negrita-se a de: Estocolmo (1972), Rio de Janeiro (1992), Rio + 10 (Joanesburgo 2002) (Camargo, 2003) e Rio + 20 (Rio de Janeiro 2012).

A Conferência de Estocolmo é considerada o primeiro grande encontro para tratar de questões ambientais, tendo reunido 113 países e propiciado discussões que servem como base para o ambientalismo moderno, orientando debates ambientais até hoje (ONU, 2020). Dentre seus resultados está a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

(PNUMA), que coordena os trabalhos da ONU sobre meio ambiente global. Além disso, destaca-se seu manifesto ambiental, que através de 8 metas e 26 princípios, busca “inspirar e guiar os povos do mundo para a preservação e a melhoria do ambiente humano” (ONU, 1972; 2020). A Declaração de Estocolmo, instrumento político e jurídico que emergiu da Conferência, representou um primeiro balanço do impacto humano no meio ambiente. Seu objetivo central foi introduzir uma perspectiva comum para o enfrentamento de desafios de preservação ambiental, perpassando metas e objetivos gerais de política ambiental.

Num processo de continuação àquele iniciado em Estocolmo, a comunidade internacional produziu a Declaração do Rio, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Esta nova Declaração combinou a sistematização e reafirmação das expectativas normativas sobre o meio ambiente com a postulação de novos fundamentos jurídicos e políticos de desenvolvimento sustentável (Novaes, 2003; ONU, 2020). Nota-se que a realização da Conferência do Rio foi motivada pelas recomendações feitas pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), criada em 1983. A CMMAD também elaborou o Relatório Nosso Futuro Comum (1987), sendo entendida como uma culminação de duas décadas de trabalhos iniciados na Conferência de Estocolmo (Novaes, 2003; Matallo Jr., 2008b; ONU, 2020).

Posteriormente, uma série de outros encontros sobre questões ambientais ocorreram nas arenas internacionais, trazendo contribuições, em maior ou menor grau. A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+10) ocorreu em 2002 com a presença de representantes de 189 países e voltou debater o desenvolvimento sustentável, reafirmando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, proclamados pela ONU dois anos antes. A Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) foi realizada em 2012, contando com 193 representantes de países. A partir da avaliação das políticas ambientais implementadas, a cúpula produziu o documento “O futuro que queremos”, no qual compromissos ambientais foram reafirmados. As Conferências das Partes (COPs) são fóruns internacionais oficiais que ocorrem anualmente e são responsáveis por importantes decisões sobre questões ambientais, definição de políticas globais e a promoção da cooperação internacional. Relevantes marcos internacionais foram acordados nas COPs, sendo possível negritar o Protocolo de Kyoto (COP3) e o Acordo de Paris (COP21).

O Brasil é signatário de importantes convenções internacionais, que trouxeram significativas mudanças na política ambiental brasileira, porém este trabalho limitou seu foco

nas “Convenções do Rio”: Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (UNCCD, sigla em Inglês), Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, sigla em Inglês), Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, sigla em Inglês) e a Agenda 21. Apesar destas Convenções serem do mesmo período, cada uma perpassou trajetórias de institucionalização marcadamente distintas e possuem diferentes níveis de internalização no país. Em outras palavras, “as convenções desfrutam de arranjos institucionais e de graus de atenção ou priorização distintos no governo brasileiro” (Lima; Magalhães, 2016, p. 247). Além disso, as quatro Convenções são tratadas de maneira fragmentada, ou seja, sem que suas sinergias sejam trabalhadas para que haja avanços que as beneficiem conjuntamente. Isto é, com mecanismos que propiciam um trabalho integrado para suas implementações (Moura *et al.*, 2016).

A próxima seção perpassa cada uma delas, evidenciando o comportamento de atores e as instituições envolvidas na meta de internalizá-las formalmente no Brasil.

### **1.2.1. Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)**

A partir da compreensão de que o uso inadequado de recursos naturais pode ocasionar danos irreparáveis e que as temáticas ambientais não podem se limitar somente às ações estatais de Estados, a comunidade internacional mobilizou-se para que a Assembléia Geral das Nações Unidas adotasse a CDB (Wolff, 2000). Nota-se, portanto, que esta agenda envolve conflitos de interesses de ordem econômica, política e geopolítica. Isto, pois, além das questões ambientais ultrapassarem as fronteiras artificiais dos territórios, a preservação da biodiversidade e as determinações sobre a utilização dos recursos genéticos interferem em atividades comerciais, como nas do agronegócio brasileiro, que baseia suas exportações de *commodities* agrícolas de culturas de espécies exóticas/estrangeiras (Moura *et al.*, 2016), como a soja (Ásia) e o café (África).

A CDB é revista a cada dois anos, durante as COPs (Viviani Neto, 2013) e tem seus três objetivos fundamentais descritos entre os artigos 6º e 19º. Eles abordam a proteção à biodiversidade de maneira abrangente, sendo eles: conservação da diversidade biológica, utilização sustentável de seus componentes e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos (Wolff, 2000). A Convenção não possui financiamento global, cabendo aos Estados investirem recursos financeiros próprios no conhecimento e fortalecimento da biodiversidade (Jatobá, 2023). Entre 1996 e 2005, o Brasil

fez um acordo com o Fundo Global para o Meio Ambiente para investimentos na conservação da biodiversidade (Viviani Neto, 2013).

O Brasil foi o primeiro signatário da Convenção sobre Diversidade Biológica, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992 (Rio-92). Sua trajetória de implementação se iniciou com o Decreto Legislativo nº 2/1994 e foi promulgada por FHC com o Decreto nº 2.519/1998, quando passou a vigorar no país. Durante o governo Itamar, foi instituído o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) no âmbito do MMA (Decreto nº 1.354/1994) com o objetivo de promover a parceria entre o poder público e a sociedade civil para cumprir os objetivos da CDB. O mesmo decreto criou a Comissão Coordenadora do Pronabio, que teve a competência de deliberar sobre as diretrizes do Pronabio e seus instrumentos, sendo considerado um embrião de um fórum nacional sobre biodiversidade (Dias *et al.*, 2008). Já no governo Lula, o Decreto nº 4.703/2003 ampliou os objetivos do Pronabio, renomeando-a como Comissão Nacional de Biodiversidade e passando a contar com os três níveis de governo e a sociedade civil para a internalização da CDB no Brasil e implementação da Política Nacional de Biodiversidade.

Além disso, o Decreto nº 4.339/2002 instituiu a Política Nacional de Biodiversidade, regida pelos princípios e diretrizes estabelecidos na CDB, momento no qual o Ministério do Meio Ambiente de FHC assumiu a coordenação para a implementação dos princípios e diretrizes (Dias *et al.*, 2008). Ademais, políticas estaduais especificamente focadas na biodiversidade foram elaboradas por três estados, como visto no mapa abaixo (Mapa 1).

**Mapa 1:** Políticas estaduais de Biodiversidade



**Fonte:** elaboração própria a partir das legislações estaduais<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Legislações estaduais utilizadas para a elaboração do mapa, a saber: Amapá (Lei nº 0388, de 10 de dezembro de 1997); Bahia (Lei nº 10.431 de 20 de dezembro de 2006); Minas Gerais (Lei nº 20.922, de 16 de outubro de 2013).

No que tange o acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Advindos de sua Utilização, o Protocolo de Nagóia de 2010 é relevante pois, atuou de maneira complementar à CDB, mas foi ratificado pelo Brasil somente em 2021, no governo Bolsonaro. O tema apresenta grandes desafios de implementação, dado seus potenciais impactos econômicos. Isto, pois, a partir do Protocolo, a partir de então, passou-se a considerar a propriedade sobre os recursos genéticos e os conhecimentos tradicionais associados como patrimônios nacionais e não mais da humanidade em geral. Isto é, o tratado internacional trouxe o reconhecimento dos conhecimentos das comunidades tradicionais e indígenas e estabeleceu que deve haver consentimento dessas comunidades para que sejam acessados (Moura *et al.*, 2016). Porém, permanecem críticas sobre o tema, principalmente, das populações tradicionais e indígenas, devido à incerteza sobre sua capacidade de promover a repartição desses benefícios. Isto, pois,

ainda que seja reconhecido nessa perspectiva um papel aos conhecimentos ‘tradicionais’, a posição dominante é conferida à ciência e ao seu papel no delinear de estratégias que incluem a conservação, a inserção em programas de desenvolvimento sustentável ou a criação de diferentes esquemas de partilhas de benefícios entre governos nacionais, empresas, instituições de investigação e comunidade” (Viviani Neto, 2013, p. 25).

A própria Política Nacional da Biodiversidade é vista como um avanço na legislação brasileira sobre o tema, pois criou um fundo para este fim, favorecendo a repartição de benefícios de maneira mais difusa e simplificando o pagamento pelos empreendedores. Além disso, o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios do governo Dilma (Lei nº 13.123/2015), resultado da adesão ao Protocolo de Nagóia, aloca recursos (1% do faturamento líquido) das empresas que utilizam recursos naturais (recursos genéticos) e os repassa para povos indígenas e outras comunidades tradicionais, por meio de projetos selecionados pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen). Ademais, foi criada a Plataforma Nacional de Recursos Genético, sob responsabilidade da Embrapa e instituições do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária, reunindo três linhas de projetos: Rede Vegetal, Rede Animal e Rede Microbiana (Bursztyn; Bursztyn, 2012).

Outro parâmetro relevante é a institucionalização da Convenção no aparato institucional do MMA, visto que traz visibilidade institucional ao tema. A Secretaria de Biodiversidade e Florestas foi identificada pela primeira vez na estrutura organizacional de FHC, em 1999, e

mantendo-se nos dois governos de Lula (Decreto nº 2.972/1999; Decreto nº 4.755/2003; Decreto nº 5.776/2006; Decreto nº 6.101/2007), tornando-se Secretaria de Biodiversidade nos mandatos de Temer, Bolsonaro e Lula III (Decreto nº 8.975/2017; Decreto nº 9.672/2019; Decreto nº 10.455/2020; Decreto nº 11.349/2023). Ademais, o quadro técnico desta Secretaria é considerado satisfatório e possui trabalhos reconhecidos internacionalmente (Lima; Magalhães, 2016).

Além disso, uma série de políticas ambientais dialogam diretamente com as diretrizes da CDB, bem como com a própria CF88 e a PNMA. O SNUC é um dos exemplos de políticas setoriais que contribuem para a implementação da CDB (Drummond; Franco; Ninis, 2009; Moura *et al.*, 2016), tendo em vista que o estabelecimento de áreas protegidas são ferramentas centrais na preservação e conservação da fauna e flora. Além disso, sublinha-se a congruência entre os objetivos da CDB e o PPCDAm e o PPCerrado, ao focarem nas unidades de conservação, terras indígenas e no combate ao desflorestamento, como estratégias de ação (Brandão; Riondet-Costa; Botezelli, 2022). Outro exemplo são as leis que protegem a Mata Atlântica, que possui 10,3% do bioma remanescente legalmente protegido. Nota-se que os índices de proteção ao bioma estão próximos daqueles estabelecidos nas Metas Nacionais de Biodiversidade para 2010 (10% de proteção do bioma), mas não das Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020 (17%) (Pacheco; Neves; Fernandes, 2018). Por outro lado, ao analisar o outro *hotspots* de biodiversidade brasileiro, observa-se que o cerrado não conseguiu alcançar sequer as Metas de 2010, permanecendo com baixa proteção (8%) e sob forte pressão de práticas agropecuárias predatórias.

O Serviço Florestal Brasileiro possui atuação relevante devido a sua atribuição na gestão ordenada das florestas públicas e o uso dos recursos naturais sem danos ambientais (Silva; Sambuichi, 2016). Bem como destaca-se a função do CAR para o controle, fiscalização e regularização ambiental e, portanto, da conservação da biodiversidade, dado que traz um levantamento de informações georreferenciadas de imóveis com delimitação de unidades de conservação, vegetação nativa, área rural, área de interesse social e de utilidade pública (Brandão; Riondet-Costa; Botezelli, 2022).

### **1.2.2. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC)**

A partir de um estudo, desenvolvido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), com o objetivo de sistematizar os conhecimentos científicos sobre as mudanças climáticas e as influências da (e na) humanidade, foi criada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em 1992. A Convenção foi aberta para os países na Rio-92, sendo o Brasil o primeiro país a assiná-la e tendo ratificado-a mesmo antes dela entrar em vigor, em 1994. A UNFCCC foi resultado do consenso construído a respeito da necessidade das nações se comprometerem, formalmente e de maneira rápida, com as emissões antropogênicas de gases do efeito estufa (GEE). Isto só foi possível pela superação dos conflitos de interesses entre os países do Norte e Sul Global, intermediado pelo Comitê Intergovernamental de Negociação (INC), que teve participação ofertada a todos os Estados-membros da ONU (Brasil, 2010; Teixeira; Molleta; Luedemann, 2016; Moura *et al.*, 2016). A Convenção instituiu dois mecanismos para seu financiamento em países em desenvolvimento: Fundo Global para o Meio Ambiente e o Fundo Verde para o Clima.

Segundo a Convenção, o fenômeno é entendido como uma “mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana, que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis” (Brasil, 2010, p. 439). Como diretriz central está a repartição dos ônus associados às ações adotadas em resposta às mudanças do clima, como o conceito de “responsabilidade comuns, porém diferenciadas”, tida como central para a adesão dos países do Sul Global. Isto, pois, assumiu-se que, apesar de todos os países signatários se comprometerem com as causas e consequências das mudanças climáticas, elas não são iguais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Desta forma, os países em desenvolvimento, que assumem voluntariamente a decisão de reduzir os GEE, terão a flexibilidade para priorizar outros aspectos socioeconômicos, em detrimento de compromissos relacionados à Convenção. Esta diferenciação foi fundamental para que a adesão dos países do Sul Global fosse possível.

Ademais, o Protocolo de Kyoto contribuiu para incentivar a aderência desses países, ao estabelecer os Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), resultando em importantes avanços para o enfrentamento global às mudanças climáticas (Goldemberg, 2003; Brasil, 2010; Teixeira; Molleta; Luedemann, 2016; Moura *et al.*, 2016). Os outros três mecanismos estabelecidos são focados em países desenvolvidos, sendo eles: implementação conjunta, execução conjunta de medidas para promover reduções de emissões dos gases de efeito estufa entre os países, isto é, países industrializados compensam suas emissões financiando projetos de redução em outros países industrializados; comércio de emissões que permite que países

troquem suas cotas de emissão permitidas entre si; e o uso de “bolhas” de emissões, que permite que países desenvolvidos se unam para cumprir conjuntamente as metas de emissão, sendo que uma vez estabelecida a “bolha”, os compromissos assumidos devem ser mantidos por todos os seus componentes (Goldemberg, 2003).

Como visto, a Convenção começou a vigorar no país durante o governo de Itamar Franco, por meio do Decreto Legislativo nº 1/1994, que foi promulgado somente no mandato de FHC (Decreto nº 2.652/1998). Para a internalização da Convenção, o país instituiu o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, em 2008, contendo quatro eixos centrais: oportunidades de mitigação; impactos, vulnerabilidades e adaptação; pesquisa e desenvolvimento; e educação, capacitação e comunicação. O Plano buscou um desenho intersetorial, envolvendo distintos ministérios e envolvendo os entes subnacionais e a sociedade civil (Teixeira; Molleta; Luedemann, 2016; Moura *et al.*, 2016). O Plano Nacional conta com os seguintes planos de ação: PPCDAm; PPCerrado; Plano Decenal de Expansão de Energia; Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura; Plano de Redução de Emissões da Siderurgia (Decreto nº 7.390/2010). Além disso, aponta-se que o processo de revisão do plano contou com consultas públicas à sociedade civil, realizadas pelo Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), em 2012 e 2013. Ademais, a Política Nacional sobre Mudança do Clima foi promulgada no ano seguinte, durante a COP 15, oficializando o compromisso brasileiro de redução dos GEE (Lei nº 12.187/2009).

Além disso, o Brasil instituiu dois fundos, como instrumentos financeiros que contribuem para o avanço de ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e, portanto, para a implementação da Convenção no país: Fundo Amazônia e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima). No caso do Fundo Amazônia, as ações visam a redução da emissão dos GEE, a partir do monitoramento e combate ao desmatamento, da promoção da conservação e do uso sustentável das florestas amazônicas. Ao passo que o Fundo Clima, que utiliza os recursos da União advindos da exploração do petróleo, gás natural e hidrocarbonetos fluidos, financia projetos reembolsáveis e não reembolsáveis (Teixeira; Molleta; Luedemann, 2016).

Além disso, 21 dos 27 estados brasileiros (77,78%) elaboraram legislações próprias para tratar da adaptação e mitigação das mudanças climáticas em seus territórios, como visto no mapa a seguir (Mapa 2).

**Mapa 2:** Políticas estaduais sobre mudanças climáticas

**Fonte:** elaboração própria a partir de legislações estaduais<sup>5</sup>.

Observa-se, que quatro dessas legislações subnacionais são do mesmo ano do lançamento do Plano Nacional e da Política Nacional: São Paulo, Goiás, Minas Gerais e Santa Catarina. Além disso, 14 delas foram após essas normativas: Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Piauí, Bahia, Paraíba, Paraná, Distrito Federal, Ceará, Mato Grosso, Rondônia e Pará. Diante disso, sublinha-se que o estímulo e o apoio à participação dos governos subnacionais é uma diretriz da PNMC.

Para a Convenção, a redução de emissões provenientes do desflorestamento e degradação florestal é central, bem como a conservação e o manejo sustentável de florestas, dado a relevância da preservação dos estoques de carbono nas próprias vegetações (IPAM Amazônia, s/d; Janrz; Goetz; Laporte, 2014). Portanto, tendo em vista o marcante papel do desflorestamento e do uso do solo nas emissões brasileiras (Brasil, 2010), o Brasil criou o PPCDAm e PPCerrado (Brandão; Riondet-Costa; Botezelli, 2022). Ademais, estudos do Ministério da Ciência e Tecnologia (2006) apontam que, provavelmente, a contribuição da proteção do Cerrado para a redução do GEE está subestimada, ao passo que as análises do IPCC não computam o carbono presente nas raízes das árvores (*apud* Ganem; Drummond; Franco, 2013). Além disso, as unidades de conservação são relevantes instrumentos para a meta, devido ao seu potencial de combater o desmatamento e impulsionar o desenvolvimento

<sup>5</sup> Legislações estaduais utilizadas para a elaboração do mapa, a saber: Amapá (Lei nº 0388/1997); Amazonas (Lei nº 3.135/2007); Tocantins (Lei nº 1.917/2008); São Paulo (Lei nº 13.798/2009); Goiás (Lei nº 16.497/2009); Minas Gerais (Decreto nº 45.229/2009); Santa Catarina (Lei nº 14.829/2009); Espírito Santo (Lei nº 9.531/2010); Rio de Janeiro (Lei nº 5.690/2010); Rio Grande do Sul (Lei nº 13.594/2010); Pernambuco (Lei nº 14.090/2010); Mato Grosso do Sul (Lei nº 14.090/2010 e Lei nº 4.555/2014); Piauí (Lei nº 6.140/2011); Bahia (Lei nº 12.050/2011); Paraíba (Lei nº 9.336/2011); Paraná (Lei nº 17.133/2012); Distrito Federal (Lei nº 4797/2012); Ceará (Lei nº 16.146/2016); Mato Grosso (Lei Complementar nº 582/2017); Rondônia (Lei nº 4.437/2018); Pará (Lei nº 9.048/2020).

de práticas econômicas sustentáveis (Janrz; Goetz; Laporte, 2014), tendo ainda a capacidade de evitar o ponto de inflexão climática na Amazônia (Walker *et al.*, 2009).

Uma extensa rede de governança foi estabelecida para o tema, sendo o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, por meio da Coordenação Geral de Mudanças Globais do Clima (CGMGC), o principal responsável por sua implementação e pelos aspectos técnicos e científicos nos órgãos subsidiários da Convenção. A CGMGC atua como uma Secretaria Executiva da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, que dentre suas funções, deve fornecer informação para a atuação brasileira nas negociações da UNFCCC, articular com entidades da sociedade civil para o cumprimento dos compromissos assumidos pelo país e coordenar as ações governamentais relacionadas aos MDL.

O Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) busca conscientizar e mobilizar a sociedade sobre os problemas decorrentes da mudança climática e a relevância dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo. A Rede Clima é formada por pesquisadores brasileiros focados em produzir dados e informações científicas, realizar estudos sobre os impactos das mudanças climáticas e alternativas de adaptação, bem como contribuir com a formulação e monitoramento de políticas públicas para o tema. Além disso, tem como atribuição a formação de um sistema de monitoramento e alertas de desastres naturais no país.

A Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia coordena, acompanha e contribui com as atividades relacionadas à meteorologia, climatologia e hidrologia, no que tange suas relações com as mudanças climáticas. O Comitê Interministerial sobre Mudanças do Clima (CIM) é um órgão deliberativo, coordenado pela Casa Civil/PR e é composto por membros de distintos ministérios e pelo FBMC. O CIM tem a função de elaborar, implementar, monitorar, avaliar e revisar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, junto ao Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx) (Teixeira; Molleta; Luedemann, 2016). O Núcleo de Articulação Federativo sobre o Clima contou com a participação de Estados e órgãos do Governo Federal, tendo o objetivo de apoiar a agenda de trabalho do GEx e, portanto, integrar as diversas políticas setoriais relacionadas com as mudanças do clima. Todavia, suas atividades duraram somente de fevereiro de 2013 até fevereiro de 2014.

Ademais, nota-se que somente no segundo governo Lula o tema foi incorporado à estrutura organizacional formal do MMA, com a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (Decreto nº 6.101/2007), deixando de existir no primeiro ano do governo

Bolsonaro (Decreto nº 9.672/2019), que transferiu o que restava do setor para o Ministério da Agricultura (Ferrante; Fearnside, 2019), mas retornou como Secretaria de Clima e Relações Internacionais no ano seguinte (Decreto nº 10.455/2020). Salienta-se que o tema ganhou sua maior visibilidade institucional no terceiro governo Lula, momento no qual o Ministério de Meio Ambiente foi renomeado para Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima (Decreto nº 11.349/2023). Além disso, no Congresso Nacional há a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (criada pela Resolução 4/2008).

### **1.2.3. Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (UNCCD)**

A UNCCD também foi negociada durante a Rio-92, a partir de contribuições científicas da primeira Comissão Internacional de Irrigação e Drenagem (ICID) e da Carta de Fortaleza (Bursztyn; Bursztyn, 2012; Nascimento, 2013; Lima; Magalhães, 2016). A Convenção entrou em vigor em 1994, quando a ONU estabeleceu o Dia Mundial de Luta Contra a Desertificação e foi ratificada no Brasil em 1997 (Decreto Legislativo nº 28), sendo promulgada por FHC no ano seguinte (Decreto nº 2.741/1998). Trata-se do principal instrumento de acordo internacional para o tema da desertificação.

Além disso, o país aderiu ao programa Neutralidade da Degradação da Terra (LDN), em 2017, que busca combater a desertificação e restaurar as áreas já degradadas, estando também em conformidade com o objetivo 15.3 da Agenda 2030 da ONU no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Nascimento, 2013; Brasil, 2022). Salienta-se que a institucionalização da Convenção nos países deve ocorrer, prioritariamente, com a elaboração de programa de ação nacional (PAN), que devem interagir com os demais países para a construção de programas de ação sub-regionais e regionais. Bem como para o desenvolvimento de capacidade técnica e política para uma articulação interinstitucional e intergovernamental (Lima; Magalhães, 2016). A Convenção articula medidas integradas com todos os níveis, que são apoiadas por acordos de cooperação internacional, sendo que os países devem fazer comunicações oficiais sobre o andamento da convenção, a cada dois anos, nas COPs (Lima; Magalhães, 2016).

A posição brasileira não era, inicialmente, favorável à criação de uma Convenção voltada exclusivamente ao desenvolvimento sustentável em terras secas, tendo a temática sido

trazida por países africanos e de organizações da sociedade civil nordestina, que conseguiram trazer o apoio do governo brasileiro no processo (Nascimento, 2013; Lima; Magalhães, 2016). Isto é, ao contrário do que ocorreu nos outros temas, que tiveram o apoio do governo brasileiro desde o início, a UNCCD entrou na agenda brasileira devido às articulações da sociedade civil da região mais afetada pelo dano ambiental, o nordeste brasileiro. Todavia, a partir de 1992, o Brasil assumiu papel de destaque porém inconstante na arena internacional. Dentre suas ações, cita-se que o país foi responsável pela organização da Conferência Internacional e do Seminário Latino-Americano e Caribenho de Combate à Desertificação (CONSLAD) e coordenação latinoamericana para a Estratégia Decenal da Convenção, entre 2005 e 2007. Além disso, atuou na elaboração da Estratégia Mercosul de Luta contra a Desertificação e Degradação da Terra e do Programa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa para a Implementação da UNCCD. Ademais, a Fundação Esquel<sup>6</sup>, organização da sociedade civil brasileira, organizou a Conferência Internacional e o Seminário Latino-Americano e Caribenho de Combate à Desertificação (CONSLAD), momento no qual Anexo III da América Latina e do Caribe foi elaborado, sendo este documento utilizado, posteriormente, como modelo pelas demais regiões (Nascimento, 2013; Lima; Magalhães, 2016).

A diretriz central da Convenção consiste no combate à desertificação e efeitos da seca, integrando ações estatais de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável (Matallo Jr., 2008a; Lima; Magalhães, 2016; Moura *et al.*, 2016). Em suma, possui natureza essencialmente intersetorial.

Salienta-se que a seca é um acontecimento natural, no qual há um registro de precipitação, significativamente, inferior aos valores normais, com duração longa e determinada, resultando num desequilíbrio hídrico marcante. Já a desertificação consiste num processo de degradação da terra, devido às variações climáticas e intervenções humanas. Sendo que, vale destacar que isto ocorre em zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, em todas as regiões do planeta. Dessa forma, a desertificação ocorre em áreas de climas marcados por episódios de seca periódica. Trata-se, portanto, de um fenômeno que compromete a segurança ambiental mundial, variando em graus e abrangência, sendo também um problema socioeconômico com consequências negativas multidimensionais. Isto é, apesar de se limitar às terras secas, é necessário sublinhar que essas regiões cobrem 41,3% da superfície de

---

<sup>6</sup> “A Fundação Grupo Esquel Brasil - FGEB - é integrante de uma rede de instituições não-governamentais, autônomas, voltadas à reflexão sobre a democracia para a superação dos problemas de pobreza e desigualdades sociais na América Latina”. Ver mais em: <https://www.esquel.org.br/>. Acesso em 26 jan. 2024.

continentes e ilhas, abrigando um terço da população mundial e mais da metade da pobreza global. No mundo, os principais países atingidos pela desertificação são Portugal, Namíbia, China e Brasil (Nascimento, 2013).

Dentre os efeitos negativos das atividades econômicas, destaca-se as práticas agropecuárias, dado que estima-se que a tendência é que a desertificação e a salinização afetarão até 50% das terras agrícolas da região até 2050 (Cedeplar; Fiocruz, 2008). Nota-se que, no que tange os fatores sociais, há

concentração de grandes contingentes de pobreza nas terras secas, associada a uma base frágil de recursos naturais e crescente pressão antrópica, agravam os processos de desertificação, quadro que leva a disputas pela terra e pela água e acentua a pobreza de grande parte da Ásia, da América Latina e da África (Moura *et al.*, 2016, p. 29).

No caso brasileiro, as áreas suscetíveis à desertificação (ASDs) são geograficamente localizadas no semiárido, no qual destaca-se o Polígono da Seca. Dessa forma, é preciso apontar que as práticas agropecuárias no semiárido são marcadas pelo cultivo continuado em pequenas propriedades rurais, tendo forte vocação agropastoril desde o período da colonização portuguesa (Nascimento, 2013). Como resultado, estima-se que o PIB do Nordeste será reduzido em até 11,4 % até 2050 (Cedeplar; Fiocruz, 2008). Ademais, há os fatores sociais, ao passo que a região já possui indicadores sociais e infraestruturais abaixo das médias nacionais e regionais (Perez-Marin *et al.*, 2022), bem como resulta na intensificação de processos migratórios (Perez-Marin *et al.*, 2012). Além disso, tem-se também implicações ambientais, como a elevação da temperatura global e interferências em processos biogeoquímicos (Perez-Marin *et al.*, p. 16, 2012, Nascimento, 2013; Santos; Aquino, 2016).

Na década de 1990 foi criada, informalmente, uma Coordenação de Combate à Desertificação, vinculada ao gabinete ministerial, que elaborou as diretrizes para o Plano Nacional de Combate à Desertificação e foram, posteriormente, aprovadas pelo Conama (Lima; Magalhães, 2016; Moura *et al.*, 2016). Todavia, durante o segundo mandato de FHC, a Coordenação foi transferida do gabinete do ministro para a Secretaria Recursos Hídricos em 1999, resultando em perda de espaço político, que perdurou até 2004, ou seja, já no governo Lula (Lima; Magalhães, 2016; Moura *et al.*, 2016).

Com o início do primeiro mandato Lula, a partir da reestruturação da Coordenação de Combate à Desertificação que passou a ser uma Assessoria Técnica foi possível negociar com o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, para a criação do Programa

Nacional de Combate à Desertificação, no âmbito do Plano Plurianual (PPA). Posteriormente, o Grupo de Trabalho Interministerial de Combate à Desertificação (GTIM), contando com equipe multidisciplinar com representantes de ministérios, órgãos nacionais de atuação regional, sociedade civil, governos estaduais e instituições de cooperação, elaborou o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil), lançado em 2004 (Brasil, 2005; Moura *et al.*, 2016). Com isso, “pela primeira vez o programa passou a existir por força de lei e a agenda a ser alvo de investimentos oficiais específicos, ainda que os recursos tenham sido insuficientes e contingenciados em sua maior parte” (Moura *et al.*, 2016, p. 31).

Continuando os avanços da temática, o segundo mandato do petista criou a Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD), em 2008, sendo este o fato institucional mais importante para o tema, desde o lançamento do PAN-Brasil (Lima; Magalhães, 2016). Além disso, houve a instituição da Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, que ocorreu após 8 anos de tramitação no Congresso Nacional, já no final do mandato de Dilma.

Em contrapartida, a partir do PPA 2012-2015, o combate à desertificação passou a ser somente um dos objetivos do Programa de Mudanças Climáticas (Moura *et al.*, 2016). Ademais, com sua transferência informal, a CTC passou a atuar para assessorar o secretário de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, o novo ponto focal nacional ante a UNCCD, resultando novamente no enfraquecimento institucional das atividades de combate à desertificação. A partir disso, as discussões institucionais sobre o tema centraram-se, praticamente, na CNCD, que passou a funcionar, basicamente, como órgão consultivo (Lima; Magalhães, 2016).

Focando no nível subnacional, todos os onze estados que possuem ASD elaboraram programas estaduais de combate à desertificação (PAEs) e estruturas formais para tratar do tema entre 2003 e 2006 (Lima; Magalhães, 2016). Ademais, 7 dos 11 estados com áreas suscetíveis à desertificação possuem leis estaduais, bem como o estado de Goiás, como visto no mapa a seguir (Mapa 3).

**Mapa 3:** Políticas estaduais de combate à desertificação

**Fonte:** elaboração própria a partir de legislações estaduais<sup>7</sup>.

Com isso, nota-se que a Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais e Maranhão não promulgaram leis específicas para o combate à desertificação. Além disso, somente o Rio Grande do Norte, Sergipe e Piauí decretaram suas leis após a aprovação da Política Nacional. Ao passo que o Ceará, Alagoas e Paraíba as publicou após a criação da CNCD, momento no qual havia representantes dos estados na Comissão. Acresce-se que Pernambuco editou seu decreto antes da elaboração do PAN-Brasil, antecipando portanto as principais ações institucionais nacionais. Por fim, apesar do Goiás não ter oficialmente ASD, o estado tem vastas extensões de cerrado e elaborou sua própria legislação estadual em consonância com a Convenção de Combate à Desertificação, Convenção da Biodiversidade e Convenção das Mudanças Climáticas (Lei nº 16.316/2008).

Nota-se que, ao contrário do que ocorreu no caso da CDB e da UFCCD, a trajetória de implementação da UNCCD no Brasil foi pouco institucionalizada e não teve destaque na agenda do país. Negrita-se que, somente de 2017 até 2019, a UNCCD teve estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente com o Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável e de Combate à Desertificação (Decreto nº 8.975/2017 e Decreto nº 9.672/2019), retornando no início do terceiro mandato Lula (Decreto nº 11.349/2023). Apesar da desertificação ser um tema mais difuso, tendo relação direta e indireta com diversas políticas setoriais ligadas ao meio ambiente, mostra-se relevante destacar a importância de ser tratada também como uma questão ambiental específica. Isto, pois, o tema possui localização

---

<sup>7</sup> Legislações estaduais utilizadas para a elaboração do mapa, a saber: Pernambuco (Decreto Estadual nº 26.056/2003, Lei nº 14.091/2010); Ceará (Lei Estadual nº 14.198/2008); Goiás (Lei nº 16.316/2008); Alagoas (Lei Estadual nº 7.441/2012 e Lei nº 7.502/2013); Paraíba (Lei Estadual nº 9.950/2013); Rio Grande do Norte (Lei de nº 10.154/2017); Sergipe (Lei Estadual nº 8.785/2020); Piauí (Lei Estadual nº 8095/2023).

geográfica específica e o fenômeno resulta, diretamente, em perdas irreparáveis para a fauna e flora. Em resumo, a UNCCD no Brasil contou, na maior parte do tempo, com uma organização institucional informal no MMA, sem equipe técnica suficiente e com treinamento inadequado, sem que fosse capaz de preencher as necessidades da implementação, revisão e avaliação do PAN-Brasil. Além disso, a política nacional demorou duas décadas, desde a sua ratificação, para ser aprovada. Acresce-se que, ao contrário das outras Convenções, a atuação brasileira nas arenas internacionais da UNCCD, frequentemente, não conta com a participação da burocracia de alto escalão do MMA ou do governo brasileiro, mas resume-se à atuação modesta do nível técnico (Lima; Magalhães, 2016).

#### **1.2.4. Agenda 21 (AG21)**

A Agenda 21 foi criada durante a Rio 92 e tem como premissa incentivar a adoção do desenvolvimento sustentável (Fonseca, 2016), isto é, a integração indissociável, do desenvolvimento econômico, social e ambiental. A AG21 perpassa grandes questões, como os padrões de produção e consumo, a erradicação da pobreza no mundo, as dinâmicas demográficas, as cidades sustentáveis, o uso do solo, a transição energética, a proteção à saúde, dentre outros. Isto, pois, o desenvolvimento sustentável seria central para atender as necessidades multidimensionais da geração atual e futura. Com isso, a AG21 busca colocar em prática as ações acordadas pela Cúpula da Terra, a partir das diretrizes da Carta da Terra (Fonseca, 2016).

A trajetória do conceito do desenvolvimento sustentável começou a ser traçado na Conferência de Estocolmo, em 1972, e foi formalizado no Relatório Brundtland, em 1987. A própria Cúpula da Terra foi motivada pelas recomendações feitas pela CMMAD e foi responsável por trazer o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público, tendo adotado a Agenda 21 como estratégia central (Novaes, 2003; Matallo Jr., 2008b; Lemos, 2008; ONU, 2020). Além de aspectos ambientais, com a indissociabilidade do binômio do desenvolvimento e do meio ambiente (Lemos, 2008), a Agenda 21 tratou de outros temas, que devem ser relacionados às distintas dimensões de mudança global, como

a pobreza e a dívida externa dos países em desenvolvimento; padrões insustentáveis de produção e consumo; pressões demográficas e a estrutura da economia internacional. O programa de ação também recomendou meios de fortalecer o papel desempenhado pelos grandes grupos – mulheres, organizações sindicais, agricultores, crianças e jovens, povos indígenas, comunidade científica, autoridades locais,

empresas, indústrias e ONGs – para alcançar o desenvolvimento sustentável (ONU, 2020).

Apesar dos avanços introduzidos pelo tema, aponta-se a persistência dos problemas relacionados às dimensões culturais e à predominância da agenda ambiental de países do Norte Global sob a agenda dos países em desenvolvimento (Matallo Jr., 2008b). Todavia, a partir de demanda introduzida pelo Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais e outras organizações sociais e ambientalistas, as Agendas 21 Locais foram incluídas na Agenda 21 Global (MMA, 2011). Dessa forma, os territórios deveriam elaborar suas próprias Agendas 21 Locais, pautando-se nas particularidades e especificidades das localidades, mas tendo a Agenda 21 Global como um guia (Novaes, 2003). Ademais, apesar do financiamento da AG21 ser a partir de recursos dos setores públicos e privados de cada país, recursos adicionais para os países em desenvolvimento foram alocados por meio do Facilidade Ambiental Global, criado em 1991 para financiar projetos de países em desenvolvimento que protegem o meio ambiente (ONU, 2020). A AG21 também trouxe a proposta de criar mecanismos financeiros a partir do aumento do percentual do PIB dos países desenvolvidos, para serem transferidos para os países em desenvolvimento (Novaes, 2003).

Além disso, para assegurar o apoio aos objetivos da Agenda 21, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável, em 1992, e realizou a Cúpula da Terra +5 para revisar e avaliar a implementação da Agenda 21. Como resultado, foi elaborado um documento com adoção de metas juridicamente vinculativas para grandes questões, que foram entendidas como pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável (ONU, 2020).

A Agenda 21 possui 40 capítulos que detalham recomendações para a aceleração da substituição de padrões de desenvolvimento predatório e para o incentivo da elaboração das Agendas 21 Nacionais. A AG21 foi assinada por 179 países na Eco 92 e, a partir deste acordo, o Brasil deflagrou o processo da Agenda 21 Brasileira (Fonseca, 2016). O maior objetivo da Agenda 21 Brasileira é “internalizar, nas políticas públicas do país e em suas prioridades regionais e locais, os valores e princípios do desenvolvimento sustentável” (Brasil, 2000. p.1), ou seja, trata-se de um pacto e um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país.

Ainda no governo Collor, já haviam municípios e estados que tinham iniciado suas construções de Agendas 21 Locais e, no nível federal, este processo começou em 1997, através

do Ministro de Meio Ambiente de FHC, José Sarney Filho. O Plano Nacional foi finalizado ainda no governo FHC, em 2002, e contou com uma ampla participação social, havendo cerca de 40 mil pessoas envolvidas em sua formulação. Inicialmente, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável foi criada para sua elaboração, com representantes do governo federal e da sociedade. Além disso, foram publicadas licitações para a formação de equipes técnicas responsáveis pela produção de setoriais. As propostas de ação prioritária nas abarcam as seguintes áreas: i) gestão de recursos naturais; ii) agricultura sustentável; iii) cidades sustentáveis; iv) redução de desigualdades sociais; v) infraestrutura e integração regional; iv) ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável. Com isso, a partir dos diagnósticos, das contribuições e de críticas dos estados e macrorregiões, a Comissão sistematizou todo o processo num documento intitulado Agenda 21 Brasileira (Novaes, 2003; Fonseca, 2016).

Parte-se da compreensão de que a construção do desenvolvimento sustentável deve ser pensada num processo que envolve interesses e conflitos pluridimensionais, relacionando-os, simultaneamente, às dimensões global, nacional e local. Portanto, o tema “pode ser entendido como um projeto social de afirmação das diferenças nacionais, regionais e locais no interior da unidade mundial localizada [devendo ser pensada a partir das] identidades nacionais, regionais e étnicas presentes em cada sociedade” (Novaes; Ribas; Novaes, 2000, p.59). Em consonância com este entendimento, o MMA lançou o Programa Agenda 21, com o objetivo de promover a construção e implementação de Agendas 21 Locais, sendo essa decisão caráter político e não técnico. Como resultado, a partir do governo Lula, a atuação do MMA priorizou o apoio e auxílio técnico para a elaboração de AG21 Locais em detrimento do acompanhamento da implementação dos objetivos da Agenda 21 Brasileira (Fonseca, 2016). Nota-se que, apesar do desenvolvimento sustentável ser um tema multidimensional, que engloba questões que não podem ser resumidas somente ao aspecto ambiental, a pauta foi mais fortemente incorporada por órgãos públicos ligados ao meio ambiente e por movimentos socioambientalistas (Fonseca, 2016), sendo o MMA seu ponto focal. Em outras palavras, “este arranjo fez com que [o] MMA fosse o lócus em que a ideia de AG21 se fixou oficialmente, por meio da Coordenação da Agenda 21/MMA” (Fonseca, 2016, p. 313).

**Mapa 4:** Percentagem da população residente total e em municípios com Agenda 21 local e Fórum da Agenda 21, total e ativo (com pelo menos uma reunião nos 12 meses anteriores), em 2009



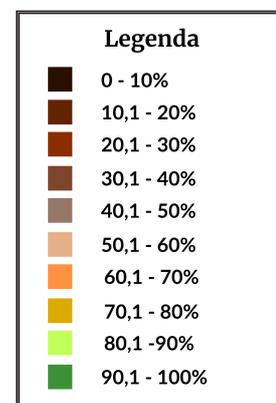
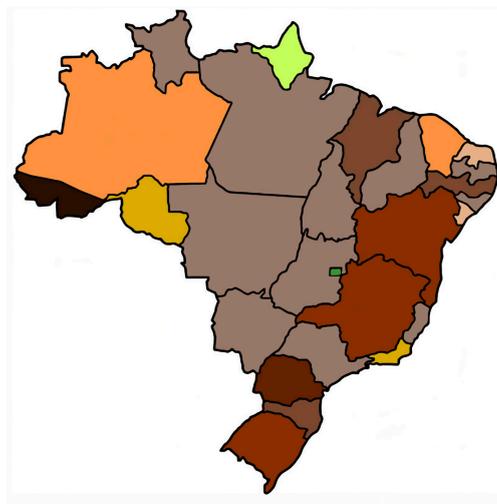
**Mapa 5:** Percentagem da população residente total e em municípios com Agenda 21 local e Fórum da Agenda 21, total e ativo (com pelo menos uma reunião nos 12 meses anteriores), em 2012



**Mapa 6:** Percentagem da população residente total e em municípios com Agenda 21 local e Fórum da Agenda 21, total e ativo (com pelo menos uma reunião nos 12 meses anteriores), em 2013



**Mapa 7:** Percentagem da população residente total e em municípios com Agenda 21 local e Fórum da Agenda 21, total e ativo (com pelo menos uma reunião nos 12 meses anteriores), em 2015



No início do governo Lula, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS) foi revisada, teve seus objetivos expandidos e sua composição ampliada, passando a ter o objetivo de propor políticas públicas e estratégias para a coordenação da internalização da Agenda 21 no Brasil. Além disso, com o objetivo de monitorar as iniciativas de Agendas 21 Locais do país, foi criado o Sistema Agenda 21 no âmbito do Ministério do Meio Ambiente do segundo mandato Lula, em 2006. O Sistema Agenda 21 reúne informações preenchidas por representantes dos Fóruns de Agenda 21 Local, formando um banco de dados sobre o andamento dos processos locais de todo o país. Além disso, foi criada a Rede Agenda 21, pensada pela CPDS para ser um espaço de trocas de experiências e iniciativas locais, envolvendo prefeituras, organizações da sociedade civil, sindicatos, instituições acadêmicas, dentre outros.

Outra estratégia nacional do petista para a internalização da Agenda 21 foi a elaboração de editais no Fundo Nacional do Meio Ambiente, a saber o Edital n. 13/2001, Edital n. 2/2003 e Edital n. 3/2005. Os recursos foram utilizados para firmar convênios com os governos municipais que se responsabilizassem em elaborar projetos locais para a pauta. Acresce-se que as Agendas 21 Locais estiveram presentes nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 (Bursztyn; Bursztyn, 2012), ou seja, nos PPAs dos quatro mandatos dos governantes do PT. Além disso, ainda no governo Lula, o ente federal elaborou uma metodologia para orientar a internalização local da AG21 nos territórios, o *Passo a passo da Agenda 21 Local* (2005b), contendo os critérios e procedimentos padronizados que são considerados necessários para o desenvolvimento local (Bursztyn; Bursztyn, 2012; Fonseca, 2016).

Todavia, apesar das Agendas 21 Locais terem sido pulverizadas nos territórios, esse processo ocorreu de maneira heterogênea no território nacional. Além disso, a internalização das metas nos governos locais não perpetuou por um longo período de tempo, dado que

a síndrome do fim de mandato, uma vez mais, encontrou espaço de expressão: com o fim dos mandatos de alguns prefeitos, os seus sucessores (notadamente quando eram de outro partido) tenderam a abandonar as Agendas 21 locais que haviam sido elaboradas. Assim, uma estratégia de longo prazo não durou mais do que um curto período de tempo (Bursztyn; Bursztyn, 2012, p. 495).

Outro parâmetro relevante para compreender a internalização da Agenda 21 no país é a sua institucionalização no aparato governamental, visto que traz visibilidade institucional à

temática. A Agenda 21 foi identificada na estrutura organizacional do MMA pela primeira vez no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso com o Departamento de Articulação Institucional e Agenda 21 (Decreto nº 2.972/1999). Nos governo Lula, a coordenação e acompanhamento da implementação da Agenda 21 Brasileira e das Agendas 21 Locais passou a ser responsabilidade da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (Decreto nº 4.755/2003) e da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (Decreto nº 6.101/2007). Sendo que, a partir de 2007, “a Agenda 21 ganhou espaço e maiores possibilidades de articulação técnica e política com outras áreas do MMA permitindo, dessa forma, o desempenho mais adequado de suas ações” (MMA, 2008b).

Além das iniciativas focadas na internalização da Agenda 21 no âmbito subnacional (Objetivo 13), houveram metas para o cumprimento dos outros 20 objetivos presentes na Agenda 21 Brasileira. O quadro abaixo (Quadro 1) apresenta uma lista não exaustiva de iniciativas adotadas, mesmo que não almejem, originalmente, cumprir estes objetivos da Agenda 21 Brasileira.

**Quadro 1:** Objetivos da Agenda 21 brasileira e ações estatais adotadas

<b>I - A economia da poupança na sociedade do conhecimento</b>	
<b>Objetivo 1:</b> Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentável (2011);</li> <li>● Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P (1999);</li> <li>● Programa Compras Sustentáveis (2012);</li> </ul>
<b>Objetivo 2:</b> Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema de Aquecimento Solar de Água no Programa Minhas Casa, Minha Vida (Fase II);</li> <li>● Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P;</li> </ul>
<b>Objetivo 3:</b> Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003);</li> <li>● Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (2001);</li> </ul>
<b>Objetivo 4:</b> Energia renovável e a biomassa	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (2004);</li> <li>● Plano Nacional de Agroenergia (2005);</li> <li>● Programa Desenvolvimento da Agroenergia (2008);</li> </ul>
<b>Objetivo 5:</b> Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa de Desenvolvimento Tecnológico do Biodiesel;</li> <li>● Programa de Ciências do Mar;</li> <li>● Programa Nacional de Educação Ambiental;</li> <li>● Rede Clima;</li> <li>● Rede de Cooperação em Ciência e Tecnologia para Conservação e Uso Sustentável do Cerrado;</li> <li>● Rede de Biodiversidade e Biotecnologia da Amazônia Legal;</li> </ul>
<b>II - Inclusão social para uma sociedade solidária</b>	
<b>Objetivo 6:</b> Educação permanente para o trabalho e a vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa Universidade para Todos;</li> <li>● Programa Nacional de Alimentação Escolar;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa Nacional de Transporte Escolar;</li> </ul>
<b>Objetivo 7:</b> Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU);</li> <li>● Programa Farmácia Popular;</li> <li>● Sistema Único de Saúde (SUS);</li> <li>● Programa Saúde da Família;</li> </ul>
<b>Objetivo 8:</b> Inclusão social e distribuição de renda	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa Bolsa Família;</li> <li>● Programa Nacional de Agricultura Familiar;</li> <li>● Programa Bolsa Verde;</li> </ul>
<b>Objetivo 9:</b> Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Política Nacional de Resíduos Sólidos;</li> <li>● Política Nacional de Saneamento;</li> </ul>
<b>III - Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural</b>	
<b>Objetivo 10:</b> Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa Minha Casa, Minha Vida;</li> <li>● Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano;</li> <li>● Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas;</li> </ul>
<b>Objetivo 11:</b> Desenvolvimento sustentável do Brasil rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa Aquisição de Alimentos</li> <li>● Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar</li> <li>● Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural</li> </ul>
<b>Objetivo 12:</b> Promoção da agricultura sustentável	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa Agricultura de Baixo Carbono;</li> <li>● Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar;</li> <li>● Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;</li> </ul>
<b>Objetivo 13:</b> Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa Agenda 21;</li> <li>● Rede Brasileira de Agendas 21 Locais;</li> <li>● Sistema de Agenda 21;</li> </ul>
<b>Objetivo 14:</b> Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Política Nacional de Mobilidade Urbana;</li> </ul>
<b>IV - Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas</b>	
<b>Objetivo 15:</b> Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas;</li> <li>● Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas;</li> </ul>
<b>Objetivo 16:</b> Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm);</li> <li>● Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado);</li> <li>● Sistema Nacional de Unidades de Conservação;</li> <li>● Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;</li> </ul>
<b>V - Governança e ética para a promoção da sustentabilidade</b>	
<b>Objetivo 17:</b> Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema Único de Saúde;</li> <li>● Sistema Único de Assistência Social;</li> <li>● Arenas de pactuação;</li> </ul>
<b>Objetivo 18:</b> Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema Nacional de Meio Ambiente;</li> <li>● Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental;</li> <li>● Políticas de Pagamento por Serviços Ambientais;</li> <li>● ICMS Ecológico;</li> <li>● Programa Bolsa Verde;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa Nacional de Gestores Ambientais;</li> </ul>
<b>Objetivo 19:</b> Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Política Nacional sobre Mudanças Climáticas;</li> <li>● Política Nacional de Combate à Desertificação;</li> <li>● Política Nacional de Biodiversidade;</li> </ul>
<b>Objetivo 20:</b> Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Instituição de Participação Social;</li> <li>● Plano Nacional de Cultura;</li> </ul>
<b>Objetivo 21:</b> Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Portal de Transparência;</li> </ul>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de adaptação de MMA, 2012.

Em resumo, nota-se que a Agenda 21 no Brasil teve uma trajetória de internalização irregular, ao longo dos anos. As iniciativas federais tiveram como foco central a indução de ações subnacionais, a partir dos parâmetros estabelecidos nacionalmente. Além disso, muitas políticas públicas do período democrático possuem objetivos que dialogam diretamente com a Agenda 21 Brasileira, como é o caso dos direitos sociais construídos a partir da CF88.

Doravante, é possível observar que a trajetória da política ambiental brasileira foi feita de maneira incremental, ao longo das décadas, tendo havido maior concentração nos governos do tucano FHC e dos petistas Lula e Dilma. Além disso, notou-se que apesar das legislações apresentadas pelo Legislativo terem tido papel central na concentração da temática no país, houve protagonismo do poder Executivo. Todavia, é necessário ressaltar que esta centralidade do Executivo Federal foi concentrada em legislações da agenda verde, ao passo que as pautas da agenda marrom originaram-se, primeiramente, nos estados mais industrializados, a partir da década de 1970 (Pinheiro; Araújo, 2023). Para cumprir os objetivos do capítulo, as subseções seguintes apresentam o desenho da política ambiental, destacando os sistemas que estruturam a política setorial e a divisão de atribuições entre os entes da federação, os principais instrumentos utilizados para alcançar as metas ambientais almejadas e os princípios constitucionais que regem a política ambiental brasileira. Rememora-se que depreender a política pública, para além de seu desenho institucional, mostra-se relevante, dado que atribuições legais e constitucionais são insuficientes, apesar de necessárias, para compreender as responsabilidades dos entes e relações intergovernamentais.

## **CAPÍTULO 2: AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS EM ARRANJOS COMPLEXOS E A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA**

O presente capítulo tem como objetivo retomar discussões teóricas relevantes para a compreensão da política ambiental no Brasil, sob uma ótica que privilegia o papel das instituições. Isto, pois, compreende-se que as regras do jogo são centrais para explicar dinâmicas de estabilidade e mudanças das instituições, como as políticas públicas, dado que combina relações de estrutura e agência (Santos; Sátyro, 2023). Em consonância com as autoras, argumenta-se que as combinações de cenários com as instituições implicam em marcantes constrangimentos aos processos políticos, ou seja, para as ações estratégicas desempenhadas pelos atores (Santos; Sátyro, 2023).

Desta forma, o segundo capítulo aborda aspectos relacionados à macro-instituição, elucidando como sucedeu a construção da política pública (*policy*), evidenciando como as dinâmicas políticas (*politics*) ocorreram sob determinadas configurações institucionais (*polity*). Diante disto, na última parte do capítulo, o desenho da política ambiental é apresentado, almejando destacar seu arcabouço institucional, seus princípios orientadores, sua divisão das competências e seus principais instrumentos da política ambiental.

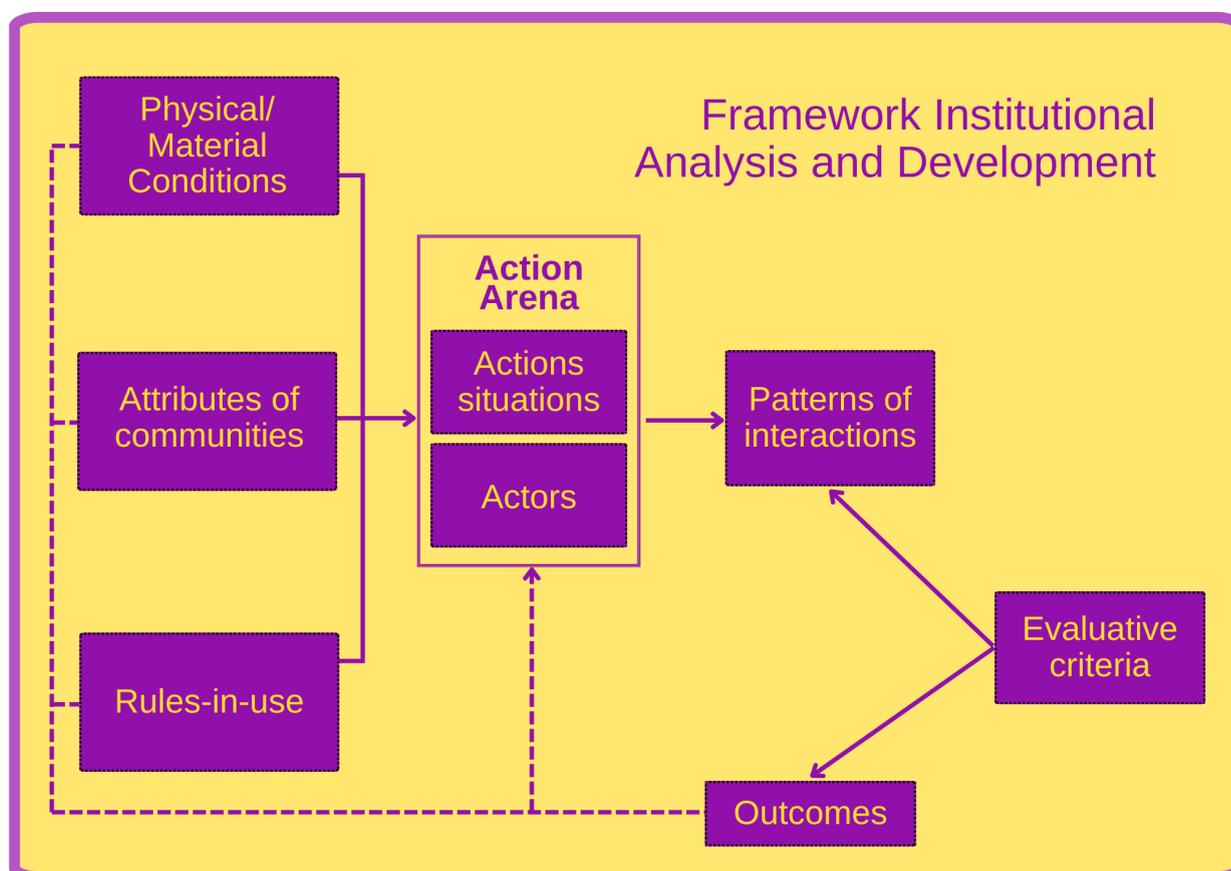
### **2.1. O dilema da ação coletiva de bens públicos: uma revisão teórica do *Framework Institutional Analysis and Development***

As estruturas interpretativas que privilegiam o papel das instituições se mantêm hegemônicas na Ciência Política (Santos; Sátyro, 2023). Elas compartilham, como objetivo comum, a concepção de que “as regras do jogo” são chaves explicativas centrais nas análises, ao passo que há relações entre as instituições e os próprios jogos políticos (Santos; Sátyro, 2023). Desta forma, compreender o que cada vertente teórica compreende como instituição é essencial, bem como qual o seu efeito e sob quais circunstâncias ocorre (Santos; Sátyro, 2023). Nota-se que esta tradição teórica possui a vantagem de prover elementos explicativos que unem as relações entre agência e estrutura, pois elucidada como “o comportamento dos atores é guiado e constrangido por instituições e em como, por sua vez, o comportamento humano forma e reforma arranjos institucionais” (Schlanger; Cox, 2018, p. 215).

Dentre os arcabouços teóricos da tradição institucionalista, há o *Framework Institutional Analysis and Development* (FIAD). Além da vantagem analítica deste Framework

focar nas relações entre agência e estrutura, o FIAD auxilia na compreensão de dilemas de ação coletiva que envolvem bens públicos ou recursos comuns, sendo uma lente teórica com “*problem-solving orientation*” (Schlanger; Cox, 2018). Além disso, o FIAD “permite que pesquisadores explorem e expliquem como as pessoas usam arranjos institucionais para resolver problemas compartilhados e compreender a lógica dos projetos institucionais” (Ostrom, 1987 *apud* Schlanger; Cox, 2018, p. 217). Dentre suas desvantagens, aponta-se a utilização de estruturas analíticas genéricas do *Framework Institutional Analysis and Development* (Heikkila; Cairney, 2018). O quadro geral do FIAD é visto na Figura 2.

**Figura 2:** Arcabouço institucional do *Framework Institutional Analysis and Development*



**Fonte:** Ostrom; Gardner; Walker, 1994, p.34.

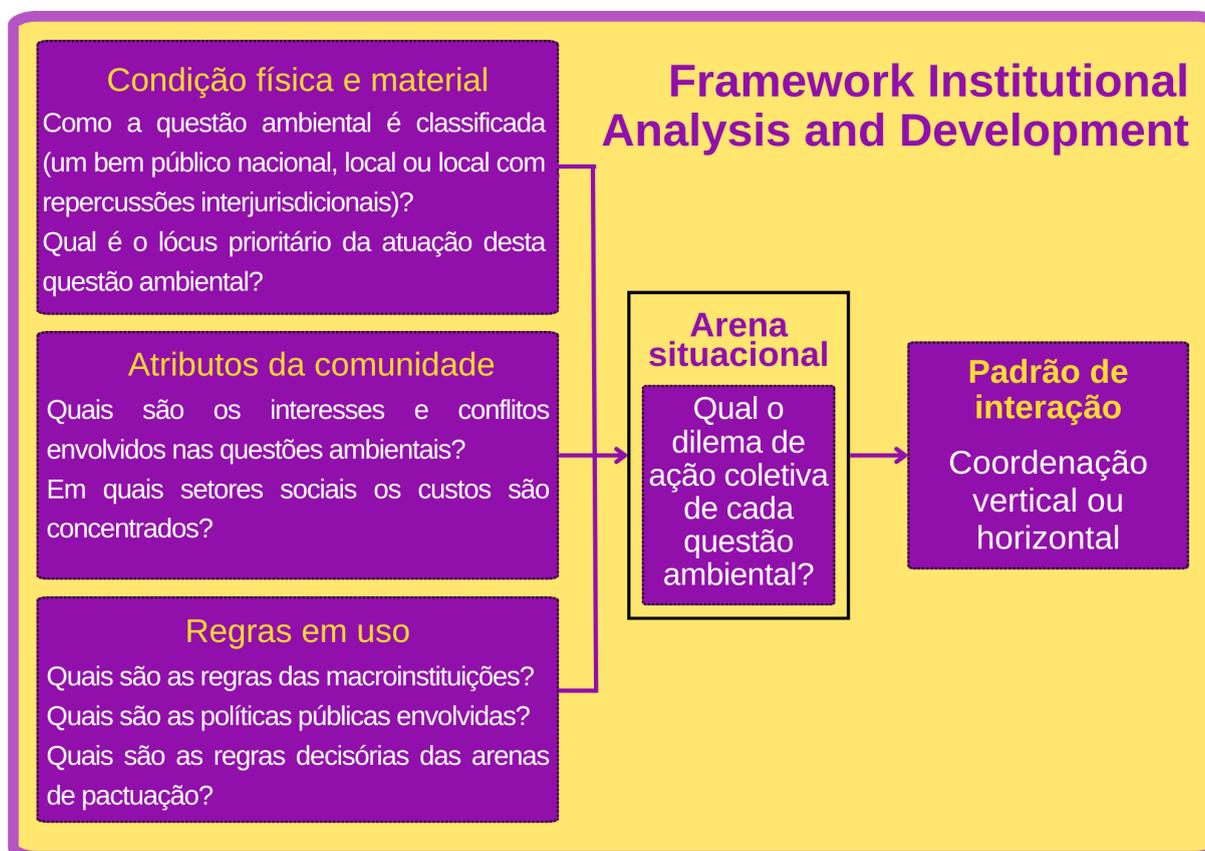
Inicialmente, é necessário pontuar que, tendo em vista que interesses individuais e coletivos podem divergir, compreende-se que as instituições são ferramentas que podem ser utilizadas para resolver problemas de ação coletiva, favorecendo interações de coordenação e cooperação (Schlanger; Cox, 2018). Salienta-se, todavia, que esses arranjos institucionais só são criados quando ajudam os atores a perseguirem seus objetivos, dado que implicam em

restrições e regularizações de comportamentos dos envolvidos (Bolleyer, 2006). Portanto, são decisões políticas e não técnicas. Diante disso, é relevante retomar a conceituação de instituição da FIAD, dado que o termo possui uma ampla gama de definições na literatura especializada. Compreende-se que arranjos institucionais são “regularidades duradouras das ações humanas em situações estruturadas por regras, normas e estratégias partilhadas, bem como pelo mundo físico” (Schlanger; Cox, 2018, p. 226).

Todavia, tendo em vista o objetivo da pesquisa em compreender como as arenas de pactuação foram utilizadas na política ambiental e não os *outcomes* derivados, a dissertação faz uso somente de parte deste modelo analítico. Adicionalmente, a dissertação soma ao modelo as dimensões tradicionalmente articuladas nos estudos de políticas públicas, como o federalismo, as autonomias decisórias, as relações intergovernamentais, os mecanismos de coordenação e as capacidades estatais.

Na figura 3 é possível compreender a adaptação do *Framework Institutional Analysis and Development*, que é explanada em seguida.

**Figura 3:** Adaptação do *Framework Institutional Analysis and Development*



**Fonte:** elaboração própria a partir de Schlanger e Cox (2018).

Inicialmente, tem-se os **fatores que estruturam o cenário da ação**, ou seja, são as situações de dilema de ação coletiva, isto é, as condições físicas e materiais, os atributos da comunidade e as regras em uso (Schlanger; Cox, 2018). Primeiramente, as **condições físicas e materiais** são compreendidas, pelo FIAD, através das tipologias de “bens”, que variam a partir das dimensões de subtrabilidade e exclusão, sendo eles bens privados, públicos, quase públicos e recursos comuns. Enquanto os bens privados são caracterizados pela exclusão relativamente fácil e legal, os bens públicos são este oposto, em ambas as dimensões. Os recursos comuns compartilham a dificuldade de exclusão dos bens públicos e o alto nível de subtrabilidade com os bens privados. De modo contrário, os bens quase públicos possuem alta subtrabilidade, como os bens privados, e a dificuldade de exclusão, como os bens públicos (Ostrom; Gardner; Walker, 1994).

A Figura 4, a seguir, resume essas dimensões.

**Figura 4:** Classificação dos bens a partir das dimensões de exclusão e subtrabilidade

		Subtrabilidade	
		Baixo	Alto
Exclusão	Difícil	Bens públicos	Recursos comuns
	Fácil	Bens quase públicos	Bens privados

**Fonte:** adaptação de Ostrom; Gardner; Walker, 1994, p.7.

Em segundo, tem-se os **atributos da comunidade**, que são constituídos por aspectos relacionados às normas, culturas e visões do mundo (*Weltanschauungen*). Nesta dimensão, o ponto central é ser capaz de levantar características dos grupos que ajudem a compreender suas atuações nas situações de dilemas de ações coletivas. Portanto, suas especificações podem variar em informações, com maior ou menor acurácia, a depender dos objetivos analíticos (Schlanger; Cox, 2018).

Em terceiro, tem-se as **regras em uso**, que buscam elucidar como regras e configurações de regras se interagem e moldam o comportamento dos atores. Como dito,

instituições são regras formais e informais, que moldam as ações da agência, enquanto são moldadas por ela. Todavia, apesar desta categoria ser capaz de abarcar uma ampla gama de tipologias de regras, o FIAD enfatiza a centralidade das regras em uso, ou seja, as normas utilizadas no cotidiano das relações e interações (Schlanger; Cox, 2018).

Para compreender a **atuação situacional ou arena de atuação** é necessário retomar tanto os atores, quanto o dilema de ação coletiva, especificamente, envolvido. Partindo da premissa de que atores são “*goal seeking*”, é possível abordar: como e o que os atores valorizam, quais são suas capacidades de processamento informacional e quais mecanismos internos são utilizados por eles para selecionar suas estratégias (Schlanger; Cox, 2018).

Por fim, o modelo analítico argumenta que é possível depreender os **padrões de interação** dos atores nestas instituições, ao passo que eles são estabelecidos a partir de características dos atores e os dilemas de ação coletiva que estão envolvidos, que por sua vez são moldados pela natureza do bem, as regras que moldam aquele jogo e o cenário que a interação ocorre (Schlanger; Cox, 2018)

Porquanto, além da descrição do modelo apresentada na presente subseção, as partes subsequentes introduzem dimensões teóricas consideradas relevantes para complementar as imprecisões categóricas do FIAD e, portanto, iluminar as análises da dissertação. Primeiramente, apresenta-se o arranjo federativo brasileiro, que envolveu um processo de descentralização em três níveis, que por sua vez é impactado pelas distintas capacidades e incapacidades estatais dos entes federativos. Em segundo, tem-se os arranjos institucionais formados pelas relações intergovernamentais, no período democrático, evidenciando os mecanismos institucionais de coordenação e indução utilizados. Em seguida, o desenho da política ambiental é apresentado nas três últimas subseções do capítulo. Tem-se o objetivo não somente apresentar a política setorial, mas também localizá-la na literatura, no que tange suas dimensões institucionais de conflitos, interesses, benefícios e custos.

## **2.2. Federalismo, descentralização territorial e capacidades estatais**

O federalismo, como arranjo institucional, é um conceito essencial para depreender a trajetória da política ambiental, dado que localiza a análise frente ao desenho do sistema político brasileiro. A Constituição Federal de 1988 instituiu uma federação com três níveis de governo, que possuem autonomia fiscal, política e de competências. No que tange às definições

de competência ambientais, os três entes possuem competência administrativa comum e legislativa concorrente na política ambiental (Brasil, Artigo 23, 1988).

O federalismo é um conceito elástico que abarca uma ampla gama de opções de organização da autoridade política e do poder (Pierson, 1995), combinando a unidade do todo com a diversidade das partes (Machado, 2023), visto que descentralização territorial, em pelo menos dois níveis, é uma característica necessária. O termo pode ser entendido como uma soberania dividida “em um sistema de múltiplos níveis, o que significa que cada nível tem autoridade final em questões predeterminadas” (Souza, 2020), ou seja, a partir da delimitação pactuada de competências (Soares; Machado, 2018). Bem como o conceito pode ser entendido como uma “forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais)” (Soares; Machado, 2018, p.14).

Partindo da premissa de que a democracia é uma condição necessária ao sistema federativo, Stepan (1999) defende que o sistema federativo deve ser analisado como *continuum*, a partir da máxima e da mínima restrição ao poder das maiorias nacionais. Isto, pois, há restrições inerentes das federações à concepção de *demos* da democracia, em vista dos constrangimentos à ideia de um voto por cidadão, bem como devido à abrangência dos *veto players*. Dessa forma, “as instituições federativas são relevantes para as políticas públicas em todos os pontos do *continuum demos-constraining*” (Stepan, 1999, p.25), que variam a partir das distribuições de competências das políticas públicas (Machado; Palotti, 2015); da divisão de competências fiscais, ou seja, a possibilidade de taxar e gastar tributos (Gomes, 2010); da representação subnacional no governo central (Pierson, 1995); do sistema partidário do país (Stepan, 1999); e das capacidades estatais dos entes nacional e subnacionais (Machado, 2023).

A Federação brasileira surgiu com o propósito de “manter a união” (*hold together*) (Stepan, 1999), sendo resultado da convergência de forças descentralizadoras democráticas de elites regionais, que tinham o projeto de fortalecer os governos subnacionais, após mais de duas décadas de grande centralização política, administrativa e financeira do governo federal da ditadura (Abrucio, 2005). Desta forma, ancora-se nas diversidades e desigualdades inter-regionais, interestaduais e intraestaduais, ou seja, assimetrias físico-territorial, demográfica, regional ou de regionalismos, socioeconômica e institucional (Segatto; Abrucio, 2018). *Grosso modo*, o federalismo brasileiro pode ser compreendido pela presença de

elementos associados tanto ao federalismo cooperativo quanto ao centralizado (Machado; Palotti, 2015). Isto, pois, apesar da CF88 não ter sido capaz de alterar o legado da estrutura de centralização de poder do governo federal (Abrucio, 2005; Arretche; Vazquez; Gomes, 2012), a Carta Magna introduziu características do federalismo cooperativo, tais como a distribuição de competências e o compartilhamento formal de responsabilidades, por meio de consórcios e as instâncias de pactuação (Machado; Palotti, 2015).

Entretanto, Soares e Machado (2018) argumentam que há vantagens analíticas em deprender o federalismo por meio das configurações específicas da descentralização territorial, dado que o federalismo abarca distintos desenhos institucionais, variando significativamente no tempo e espaço. A descentralização territorial pode ser compreendida como uma mudança na alocação de autoridade, em direção à unidade menor do território governamental (Soares; Machado, 2018). Ela pode ocorrer em distintas dimensões, como a política, jurisdicional ou legislativa, fiscal e administrativa (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012; Soares; Machado, 2018) e possui diferentes graus e dimensões (Obinger; Leibfried; Castles, 2005; Gomes, 2010; Arretche, 2020). Nota-se que a descentralização territorial é apenas um dos tipos de descentralização, visto que podem ocorrer também a partir da transferência de competências ou funções para a sociedade civil ou para Mercado e pessoas jurídicas ou órgãos governamentais, que possuem certa autonomia sem perder o vínculo com o governo central, (Soares; Machado, 2018).

Negrita-se, entretanto, que a descentralização de competências não implica em autonomia decisória dos entes (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012), ao passo que ela varia a partir de duas dimensões, que afetam a dispersão de autoridade nos Estados (Arretche, 2020). A primeira é a *self-rule*, que refere-se à autonomia política no território, sendo impactada por desenhos institucionais que variam a partir do escopo de políticas, da taxaço, da captação de empréstimo e das eleições subnacionais. A segunda é a *shared-rule* ou o compartilhamento do governo nacional com as unidades federadas, ou seja, a participação dos entes nas decisões que afetam suas competências e recursos. Esta dimensão é afetada pelas características da câmara territorial, dos senadores partidários, do veto sobre a distribuição e da rigidez constitucional.

É necessário pontuar que, a despeito da descentralização fiscal, política e de competências ter sido garantida pela Constituição Federal, isto não implica em autonomia de decisão dos entes federativos (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012). Isto, pois, o Brasil é marcado

por diferenças e desigualdades, que se desdobram em distintas capacidades estatais, nas dimensões administrativas, fiscais, tecnológicas, de recursos humanos, dentre outras.

Diante disso, cabe retomar o conceito de capacidade estatal, que foi abordado de distintas maneiras pela literatura especializada. Inicialmente, pode-se destacar o entendimento de que a capacidade estatal consiste na capacidade do Estado de implementar suas políticas ao longo do território nacional (Mann, 1986). Bem como pode ser entendida como a capacidade do Estado de adaptação, frente às pressões externas, possibilitando a formação de novos meios de governar mudanças industriais almejadas (Weiss, 1999). Destaca-se também sua definição como a capacidade dos Estados de implementar metas oficiais, especialmente diante da oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou diante de circunstâncias socioeconômicas resistentes (Skocpol, 1985). Ademais, o conceito pode ser entendido como a capacidade de ação do Estado em implementar políticas públicas e na consecução de metas coletivas (Diniz, 1996).

Além disso, dentre as distintas concepções de capacidades estatais, vê-se possível sublinhar aquelas relacionadas às competências dos Estados na determinação e concretização de seus objetivos no seu território. Diante disso, pode-se citar a capacidade infraestrutural, que pode ser compreendida como capacidade dos distintos tipos de Estado de penetrar em seus territórios e implementar logisticamente suas decisões, por meio de conjunto de instituições centrais e difundidas, que penetram em seu território (Mann, 1986). Acresce-se que, a partir da concepção de que as capacidades estatais são determinadas pelos arranjos institucionais da política setorial, é possível sublinhar dois tipos de capacidades estatais: i) capacidades políticas — capacidades de inclusão, negociação e condução de processos com distintos atores sociais —, e ii) as capacidades técnico-administrativas — habilidade dos agentes do Estado de coordenar e orientar suas políticas almejadas, a partir da concepção de burocracia weberiana (Pires; Gomide, 2014). Ademais, a capacidade burocrática é vista a partir de sua eficácia em combinar uma burocracia capacitada, segundo os preceitos weberianos, com a aptidão do Estado em ser autônomo, combinado com uma relação de parceria com a sociedade (Evans, 1995).

Outra possibilidade é depreender o conceito a partir de sua distinção entre a abordagem que a define a depender do tipo de função estatal que interessa nas capacidades estatais; bem como a diferenciação entre "capacidade de fazer" e "capacidade de abster-se" (Cingolani, 2013). Ademais, a autora sublinha a relevância de especificar as dimensões do conceito,

resumidas em seu trabalho como capacidades burocrática, fiscal, transformativa, relacional, política, coercitiva e legal. Observa-se, com isso, que a capacidade estatal é um conceito multidimensional, que relaciona-se com diversas funções estatais (Weiss, 1999) e possui definições que variam no tempo e espaço. Desta forma, é necessário articular o conceito de maneira restrita e sistemática, para operacionalização nos estudos, ou seja, “não se pode falar, portanto, de capacidade do Estado em geral, mas em arenas ou dimensões específicas desta capacidade” (Sátyro; Cunha, 2018, p.365).

Por fim, é necessário retomar a discussão sobre os efeitos do *race to the bottom*, uma teoria originalmente elaborada para refletir os efeitos não esperados da descentralização no bem-estar da população (Peterson, 1995) e que possui fortes interfaces com as questões ambientais. No modelo original, argumenta-se que, ao descentralizar políticas sociais, por um lado, os entes locais que elaborassem programas efetivos se tornariam *welfare magnet*, atraindo pessoas em situação de vulnerabilidade social de todo o país. Por outro lado, esta ação exigiria que o governo tributasse excessivamente seus contribuintes para arcar com os custos destas políticas. Com isso, a tendência seria que os governos elaborassem políticas que provêm benefícios sociais mínimos, a fim de evitar ambos os efeitos indesejados. Como resultado, a médio e longo prazo, haveria o incentivo para que os governos adotassem políticas que levam ao decréscimo do bem-estar da população (Peterson, 1995).

À luz deste argumento, nota-se que tal efeito é passível de ser encontrado nas questões ambientais, dado que os governos locais podem optar pela flexibilização dos controles ambientais, a fim de atrair cidadãos ou unidades tributáveis com esta ação, mesmo que isto resulte na perda de qualidade de vida dos próprios cidadãos (Morosini, 2011; Soares; Machado, 2018). Este cenário seria mais provável em situações nas quais os conflitos de interesses envolvem comunidades heterogêneas, dado que os padrões ambientais seriam baixos para reduzir os custos potenciais dos novos negócios (Morosini, 2011; Soares; Machado, 2018). Vale lembrar que o Brasil é marcado por desigualdades inter- e intra regionais.

Doravante, tendo em vista que a combinação destes fatores institucionais resulta em distintas autonomias decisórias e capacidades coordenativas dos entes (Machado, 2023), outras dimensões analíticas devem ser apreendidas para compreender as relações entre o poder central e local. Isto é, deve-se apreender também as relações intergovernamentais, o desenho da política, os mecanismos de coordenação e a autoridade decisória dos entes (Arretche, 2002;

2004; Arretche; Vazquez; Gomes, 2012; Segatto; Abrucio, 2018; Obinger; Leibfried; Castles, 2005; Greer, 2010).

### **2.3. Arranjos institucionais complexos, relações intergovernamentais e os mecanismos institucionais de coordenação e indução**

As relações intergovernamentais são compreendidas a partir da combinação de características das autonomias subnacionais com as capacidades coordenativas do governo central (Machado, 2023), ou seja, pelo encadeamento entre autonomia e coordenação. Elas variam de acordo com as tendências centrífugas resultantes das características institucionais de atributos eleitorais, partidários e fiscais (Arretche, 2004; Cameron, 2001). Além disso, as relações sofrem interferências de outras especificidades do país, como os aspectos culturais, étnicos, geográficos e históricos (Cameron, 2001), bem como alteram-se nos distintos desenhos de políticas setoriais (Arretche, 2004).

Podendo ser divididas entre relações verticais e horizontais, elas compreendem atividades e interações dos entes federativos, que ocorrem devido à indispensabilidade de práticas frequentes e estáveis de negociações de compromisso nos sistemas federais (Neto *et al.*, 2017). Por um lado, as relações intergovernamentais verticais ocorrem entre diferentes níveis de governo, sendo o lócus por excelência das relações governamentais, dado os requerimentos de coordenação instituídos pela divisão constitucional de poder (Neto *et al.*, 2017). Por outro lado, as relações horizontais ocorrem entre governos de um mesmo nível, sendo comum a utilização deste “padrão de relações para confrontar o governo nacional acerca de temas relevantes como a distribuição de recursos fiscais ou repartição de poder político (autonomia)” (Neto *et al.*, 2017, p.17). Desta forma, as “relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (Pierson, 1995, p. 458).

Diante disso, tem-se a necessidade de compreender como os arranjos institucionais afetam as relações intergovernamentais brasileiras. Se por um lado, a Carta Magna trouxe prerrogativas descentralizantes, dissipando o poder entre três níveis de governo, por outro, a CF88 também concedeu à União instrumentos capazes de reduzir o efeito centrífugo da federação brasileira. Com isso, foi necessário a construção de arranjos federativos complexos que possibilitassem que o país alcançasse metas nacionais, promovendo relações cooperativas e coordenadas entre os entes e garantindo também a inclusão de novos atores, como os atores não governamentais (Lotta; Vaz, 2015). Isto é, não tendo a CF88 institucionalizado instrumentos

nacionais de atuação via coordenação, as relações intergovernamentais têm tido o desafio de propor arranjos institucionais complexos, desde a redemocratização (Abrucio, 2005).

Contrariando a literatura da década de 1990, que defendia que haveria uma paralisia decisória devido à divisão de poderes e à excessiva autonomia e poder de veto dos entes, a União foi capaz de exercer sua capacidade coordenativa em diversas políticas públicas (Lotta; Vaz, 2015; Machado, 2023). Isto ocorreu, porque nos anos subsequentes à CF88, os legisladores nacionais atuaram “sob orientação de preferências partidárias nacionais e não sob preferências regionais sobre políticas públicas”, resultando no avanço da construção de mecanismos de coordenação federal capazes de convergir escolhas subnacionais para suas políticas públicas (Machado, 2023, p. 49). Em suma, tornando-o capaz de obter cooperação dos entes nas metas nacionais de reduções de desigualdades territoriais em diversas áreas de políticas públicas (Arretche, 2002; 2012; Arretche; Vazquez; Gomes, 2012; Lotta; Vaz, 2014; Machado; Palotti, 2015; Machado, 2018; Segatto; Abrucio, 2018).

Os mecanismos de coordenação são construídos a partir das especificidades dos desenhos das políticas públicas. Em consonância com Greer (2006), Machado e Palotti (2015) argumentam que os mecanismos de coordenação podem ser resumidos por aqueles que permitem que os governos federais regulem as atividades dos governos regionais (coerção legal), ao passo que os mecanismos de indução financeira, que atrelam o recebimento de recursos a determinadas exigências. Além disso, o arranjo brasileiro possui uma terceira forma relevante, os mecanismos de pactuação, que são as arenas constituídas no âmbito de políticas setoriais específicas para a tomada de decisão conjunta de aspectos centrais dessas políticas públicas (Machado; Palotti, 2015; Machado, 2023). Grin, Bergues e Abrucio (2018), apropriando-se das categorias de Bolleyer (2006), sublinham que as interações entre os níveis de governo, mediadas por suas arenas federativas de pactuação, afetam suas capacidades políticas, ou seja, afetam as relações intergovernamentais da federação. Porquanto, compreender os mecanismos institucionais de coordenação federativa das políticas públicas é analiticamente mais relevante que as distinções das entre estados unitários e federativos (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012).

Primeiramente, a coordenação federativa por coerção constitucional ou de regras legais refere-se às responsabilidades, instituídas pela Constituição Federal e outras leis infraconstitucionais, que estabelecem atribuições e obrigações com políticas públicas aos entes federativos (Abrucio, 2005; Machado; Palotti, 2015). Segundo Machado e Palotti (2015), há os

constrangimentos diretos, como por exemplo, as vinculações de gastos das políticas de saúde e educação, havendo também os constrangimentos indiretos, como a prerrogativa normativa e coordenativa da União, juntamente ao papel subnacional de estabelecer normas complementares. Negrita-se que a CF88 garantiu que o governo federal tivesse a possibilidade de iniciar legislações em todas as áreas de políticas públicas (Arretche, 2012), garantindo a atuação normativa do ente. Além disso, de maneira geral, não há grandes dificuldades nas negociações entre o Executivo e o Legislativo no nível federal, não havendo sequer a necessidade da União acordar a aprovação de pautas com legislativos subnacionais, mesmo em temas que afetam diretamente essas unidades da federação (Arretche, 2002; 2004).

Em segundo, há a coordenação federativa por mecanismos financeiros, que foi vastamente utilizada no Brasil após as reformas fiscais de Fernando Henrique Cardoso, visto que trouxeram estabilidade macroeconômica e maior controle fiscal na década de 1990 (Machado; Palotti, 2015). Isto, pois, após a recuperação fiscal da carga tributária da União, que havia sido impactada pelo processo de descentralização fiscal da década anterior, o governo federal fez uso de sua maior carga tributária para barganhar a adesão subnacional em vários setores de políticas públicas. Nota-se que o federalismo fiscal é uma relevante dimensão das relações intergovernamentais e possui efeitos para a busca de equidade territorial e social (Soares; Machado, 2018). Estes efeitos podem ser observados a partir dos distintos padrões de bem-estar social do Brasil, dado que as mudanças introduzidas pela CF não foram capazes de modificar a herança deixada pelo regime de bem-estar social anteriormente estabelecido (Sátyro, 2014), tornando as transferências intergovernamentais centrais para se alcançar efeitos redistributivos, isto é, o enfrentamento das disparidades entre os territórios.

Enquanto a literatura sobre políticas sociais brasileiras demonstra que esta estratégia foi marcante na construção dessas políticas públicas (Machado; Palotti, 2015), é necessário pontuar que, na política ambiental, a União não possui grandes capacidades fiscais (Lemos; Young; Geluda, 2005). Ao longo do tempo, a política setorial vem sendo marcada por grandes limitações orçamentárias, tendo as questões ambientais significado, em média, 0,25% do total de gastos federais, entre 2001 e 2018. Além disso, este orçamento federal não é totalmente concentrado no Ministério do Meio Ambiente, que foi responsável por pouco mais de um terço dos gastos em meio ambiente no período, ou seja, R\$ 37,09 bilhões (ou 34,76%). Ademais, nota-se que,

do valor total, 65,69% destinaram-se a despesas correntes e 34,31% a despesas de capital. No caso das primeiras, os dois principais gastos foram com o pagamento do seguro-defeso aos pescadores artesanais (R\$ 26,82 bilhões ou 38,15%) e dos servidores ativos do MMA e vinculadas (R\$ 15,94 bilhões ou 22,67%). No caso das despesas de capital, destacaram-se os auxílios (R\$ 24,90 bilhões ou 68,41%) e as obras e instalações (R\$ 4,67 bilhões ou 12,83%) (Viana *et al.*, 2020, p.92).

Portanto, no caso da política ambiental, a utilização de mecanismos financeiros de coordenação é fortemente limitada pelo baixo orçamento setorial, que por sua vez é disperso em distintos ministérios. Todavia, nota-se que o cenário orçamentário dos outros níveis de governo não é mais favorável, dado que os gastos ambientais representaram menos de 1% dos gastos totais nos três níveis de governo e que o recurso sequer é totalmente executado (Lemos; Young; Geluda, 2005). Apesar disto, este mecanismo de coordenação tem sido utilizado pelo estados, principalmente, com o ICMS Ecológico para a indução do aprimoramento de capacidades estatais municipais (Lemos, 2016). Nota-se, portanto, que este instrumento econômico é uma importante ferramenta para enfrentar os problemas relacionados às limitações orçamentárias (Lemos; Young; Geluda, 2005).

Acresce-se que, no que tange à institucionalização de estruturas municipais para a política ambiental, Lavalle, Guicheney e Bezerra (2023) apontaram a centralidade do papel estadual para a indução de criação e funcionamento dos conselhos e, portanto, nos padrões de expansão territorial. No caso de Minas Gerais, que possui uma média maior de conselhos municipais (82,88%), em relação à média nacional (74,14%), os autores apontam que as instituições participativas estão no centro da estratégia de municipalização. Dentre as iniciativas do estado, está o Programa de Cooperação Técnica com os Municípios para a Defesa do Meio Ambiente (Prodedam) e a Divisão de Apoio aos Municípios (Diamu). Bem como há o requisito de haver conselhos municipais para que o estado delegue o exercício do licenciamento ambiental (Lavalle; Guicheney; Bezerra, 2023).

Por fim, há os mecanismos de pactuação em arenas federativas, que são instâncias constituídas para cada política pública específica. Estas arenas podem ser compreendidas como “arranjos para a produção de políticas públicas que envolvem vários atores, proporciona interações entre eles e permite a tomada de decisões pactuadas” (Leandro; Menicucci, 2018, p. 822). Traço marcante do federalismo cooperativo (Machado; Palotti, 2015), esses espaços institucionalizados têm a relevante tarefa de incluir os estados e municípios no processo de formulação, ao amenizar a concentração de autoridade conferida à União (Arretche, 2004). Ademais, a institucionalização destas estruturas governamentais pode afetar a distribuição de poder no sistema federativo, ampliando as possibilidades subnacionais de se unirem para se

opor a posicionamentos do governo federal (Bolleyer, 2006). Todavia, o poder de veto dos entes subnacionais é fortemente comprometido pelas limitações de suas capacidades estatais e pelas articulações da União (Machado, 2018).

Este mecanismo teve papel essencial na construção das políticas públicas no pós-1988. Isto, pois, essas instâncias permitem o envolvimento de diferentes atores, organizações e temas, influenciando diretamente a entrada de pautas na agenda, bem como nas fases de formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas (Lotta; Vaz, 2015, p. 185). Como no exemplo do caso da saúde, que teve pactuações da Comissão Intergestores Tripartite transformadas em portarias ministeriais (Machado; Palotti, 2015; Soares; Machado, 2018) e da assistência social, no qual as pactuações na Comissão Intergestores Tripartite foram uma das condições necessárias para construção das capacidades burocráticas municipais para a prestação de bens e serviços socioassistenciais (Sátyro; Cunha, 2018).

As arenas de pactuação são particularmente importantes para a política ambiental sob a ótica da governança ambiental. Isto, pois, tendo em vista a multidimensionalidade envolvida nesta política, compreende-se a necessidade um arranjo institucional complexo, envolvendo tanto o eixo das relações federativas (com coordenação vertical e horizontal), quanto a intersetorialidade (integrando distintos setores nas políticas públicas) e incluindo um número significativo e heterogêneo de atores sociais (Lotta; Vaz, 2015). Salienta-se que a governança ambiental é vista como um estratégia de coordenação interna do Estado que busca, através de arranjos institucionais formais ou informais, organizar as relações entre os atores estatais e não estatais envolvidos na prestação de um bem ou serviço público (Howlett; Ramesh, 2015; Cavalcante; Pires, 2018). Desta forma, a capacidade governativa deve ser entendida como um conjunto de mecanismos e procedimentos capazes de abarcar as dimensões participativas e plurais de atores sociais (Diniz, 1996). Além disso, no que tange esta política setorial é necessário pontuar que as questões ambientais envolvem temas que não se limitam às fronteiras estabelecidas entre os entes federativos, tornando necessário que haja pactuações, ou seja, que as relações intergovernamentais sejam marcadas por coordenação e cooperação (Moura, 2016).

Vale salientar, novamente, que o desenho da política pública possui centralidade na compreensão das relações intergovernamentais, bem como na concentração das autoridades políticas dos entes (Arretche, 2004; Arretche; Vazquez; Gomes, 2012). Porquanto, a subseção seguinte retoma a definição da política ambiental, compreendida como uma política regulatória que possui custos concentrados e benefícios difusos. A partir disso, o capítulo é concluído com

um modelo que dialoga os interesses dos entes com tipologias de questões ambientais, amarrando como o desenho federativo, as relações intergovernamentais, as capacidades estatais e os mecanismos de coordenação federativa são afetados e afetam esta política setorial.

#### **2.4. Os custos e benefícios envolvidos na política ambiental**

Lowi (1972) sistematizou uma categorização de políticas públicas a partir da combinação entre os tipos de coerção e as atividades políticas envolvidas, traçando quatro tipologias: distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva. Segundo o autor (1964;1972), as políticas públicas determinam as dinâmicas políticas e, com isso, os diferentes níveis de apoio e rejeição envolvidos. Isto, pois, suas respectivas arenas políticas alteram-se de acordo com a estrutura de coerção estatal e seus efeitos sobre os atores, sendo que a coerção varia pela sua aplicabilidade e sua probabilidade. Dessa forma, a coerção apresenta uma dimensão vertical (remota ou imediata) e horizontal (envolve ou não comportamento pessoal). Segundo o autor, a coerção remota é mais característica da política distributiva e constitutiva, ao passo que a coerção imediata é da política regulatória e redistributiva. Já a coerção individual é voltada ao tipo distributivo e regulatório, enquanto a constitutiva e a redistributiva à coerção coletiva.

Todavia, Wilson (1995) argumenta que além da categorização de políticas públicas é necessário incluir distinções entre as políticas novas e aquelas anteriormente instituídas, bem como análises devem ser mais precisas sobre suas relações entre custos e benefícios. Isto, pois, somente a partir disso, torna-se possível distinguir as arenas de poder nos “casos não típicos de políticas públicas”, assim como investigar as mudanças de comportamento dos grupos envolvidos, ao longo do tempo. Isto porque cada política pública se relaciona com grupos sociais e com interesses distintos e, portanto, há diferentes os custos e benefícios relacionados, que podem ser tangíveis ou intangíveis, a depender de suas especificidades. Dessa forma, o autor argumenta que as políticas públicas podem ser classificadas entre aquelas de: i) benefícios e custos difusos; ii) custos concentrados e benefícios difusos; iii) custos difusos e benefícios concentrados; e iv) custos e benefícios concentrados.

Quando a política envolve custos facilmente identificáveis, os setores que consideram seus custos excessivos, organizam-se em grupos específicos para a redução ou mesmo sua eliminação. Ao passo que, quando os benefícios são concentrados, a emergência de associações voluntárias é facilitada, frequentemente resultando em relações de suporte político às agências governamentais responsáveis. Enquanto nos casos em que os custos e benefícios são difusos,

não há grandes mobilizações interventoras, sendo essas legislações mais facilmente aprovadas (Wilson, 1995).

Acresce-se que, uma vez que a legislação regulatória é aprovada, seus opositores continuam sua organização política em grupo, enquanto os setores favorecidos pelos benefícios da legislação, que são politicamente menos organizados, comumente voltam suas atenções a outras pautas. Neste cenário, sendo os custos concentrados e benefícios difusos, um *entrepreneur* possui incentivos para articular a atividade organizacional para a redução desses custos, mas utilizando, preferencialmente, argumentos nos termos do “espírito público” para não levar à indignação dos beneficiários (Wilson, 1995). Esta articulação é, frequentemente, observada nas políticas ambientais, no qual os argumentos que sobrepõem a proteção ambiental em prol de um desenvolvimento econômico predatório são recorrentes e perpassam governos de distintos espectros ideológicos. Um exemplo é o caso da Usina de Belo Monte (Pará), que reapareceu no governo de FHC (PSDB), com o PPA 2000-2003, foi eleito como projeto prioritário no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de Lula (PT) e foi concretizado no governo Dilma (PT). Em diferentes situações, os defensores de sua implementação argumentam que seria essencial ao desenvolvimento do país, ao passo que os ambientalistas evidenciaram danos socioambientais irreparáveis.

Atualmente a BR 319, que liga Porto Velho a Manaus, é símbolo desse conflito entre desenvolvimentistas e socioambientalistas, estando seus defensores argumentando que será vital para o desenvolvimento da região. Em contrapartida, os grupos ambientalistas demonstram que a pavimentação da BR ampliará o “arco do desmatamento”, atingindo a região “Trans-Purus”, grande área de floresta no estado do Amazonas, que inclui a maior área na Amazônia de terras públicas não destinadas (“terras devolutas”) (Fearnside, 2022). Como consequência, a BR 319 vai atrair ainda mais a ação de grileiros e madeireiros e afetará, diretamente, 63 terras indígenas, constituídas por mais de 18 mil pessoas (Ferrante; Fearnside, 2020).

Doravante, a política ambiental pode ser classificada como uma política essencialmente regulatória, envolvendo custos concentrados e benefícios difusos. Suas dinâmicas políticas lidam com setores econômicos que tendem a ser bem organizados, estando unidos pelos interesses partilhados na flexibilização ou na derrota de propostas de regulamentação (Wilson, 1995). Dessa forma, sublinha-se também a relevância de identificar os principais grupos afetados para a compreensão dos distintos graus de conflitos envolvidos.

## 2.5. O bem público e a distribuição de competências ambientais

Inicialmente, é necessário retomar características centrais da política ambiental, a fim de situar o objeto, ao passo que a discussão entre centralização/descentralização de políticas públicas que não pode ser transposta integralmente da mesma forma para todas as políticas públicas (Neves, 2012). Em primeiro lugar, trata-se de um tema que frequentemente ultrapassa fronteiras estabelecidas (Neves, 2012; Bursztyn; Bursztyn, 2012; Moura, 2016). Em segundo, a transversalidade é característica inerente às questões ambientais (Neves, 2012), tornando essencial que seja abordada em arranjos institucionais complexos com uma perspectiva intersetorial, transversal, intergovernamental e com uma atuação em rede de diversos setores (Grau, 2014). Continuando o raciocínio iniciado no segundo item, o terceiro aspecto aponta que as pautas ambientais envolvem uma diversidade numerosa de atores interessados na sua defesa ou na sua flexibilização (Neves, 2012). Em quarto, a prestação de serviços ambientais abrange um largo espectro de escalas espaciais e temporais, dado que a espacialidade da governança ambiental superpõe escalas geográficas tradicionais. Assim como, na dimensão temporal, nota-se que há temáticas ambientais que necessitam de ações de longo prazo, ou seja, através de compromissos que ultrapassam os mandatos de governantes (Neves, 2012).

Diante deste panorama geral, é possível depreender as implicações das questões ambientais sob a ótica de arranjos federativos, tendo o caráter dos bens públicos como chave analítica. O modelo de Oates (2001) argumenta que os bens e problemas ambientais podem ser compreendidos a partir de três tipologias, que variam a partir da natureza do bem público ambiental, que possui implicações na divisão de atribuições federativas: i) bem público puramente nacional; ii) público bem puramente local; e iii) público bem local com repercussões interjurisdicionais. Seu modelo é útil, pois permite analisar como diferentes tipos de questões ambientais afetam de maneiras distintas os níveis de bem-estar relacionados e também como são afetados por interesses econômicos e políticos. Em suma, evidencia as vantagens e desvantagens no estabelecimento de atribuições em cada nível de governo. Além disso, elucida como as particularidades das temáticas ambientais afetam as relações intergovernamentais nos sistemas federativos.

Na categoria bem público puramente nacional, tem-se uma questão ambiental que é, diretamente, afetada pela agregação de qualidades ambientais locais distintas. Ou seja, a

qualidade ambiental de uma jurisdição não pode ser definida somente por suas decisões, dado que reflete os efeitos do vetor da qualidade ambiental nacional. Isto, pois, os entes subnacionais não são capazes de controlar a qualidade ambiental de outros locais, ou seja, são afetados por externalidades interjurisdicionais (impacto positivo ou negativo gerado pela ação de um agente sobre o outro). Desta forma, o autor argumenta que o ideal é a centralização da competência no nível federal para o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, que devem ser capazes de alcançar benefícios que trazem uma melhora na qualidade agregada, objetivando que haja certa equiparação nacional de redução entre as fontes (Oates, 2001).

O bem público puramente local é uma tipologia que relaciona-se ao princípio da subsidiariedade, ao passo que as questões ambientais só dependem de ações tomadas na própria jurisdição. Neste caso, os custos e benefícios relacionados à promoção da qualidade ambiental são iguais. Partindo da premissa de que os governos locais procuram maximizar o bem-estar dos residentes, argumenta-se que o nível local busca estabelecer padrões de qualidade ambiental para este fim. Com isso, este seria o nível de governo ideal para o estabelecimento destes padrões (Oates, 2001).

Entre as duas tipologias anteriores, há o bem público local com repercussões interjurisdicionais, no qual a qualidade ambiental é resultado dos efeitos tanto da qualidade nacional quanto local. Trata-se do caso mais complexo para o alcance de qualidades ambientais, tornando necessário dividi-lo em dois subgrupos. No primeiro, as repercussões interjurisdicionais são unidirecionais, ou seja, a baixa qualidade de um local afeta outro, mas não é afetada por ele.

No segundo, tem-se uma relação recíproca, no qual a melhora ou piora das qualidades ambientais dos locais são afetados e afetam outros locais. Nota-se que a obtenção de cooperação é mais facilmente alcançada no segundo caso do que no primeiro. Com isso, é necessário a utilização de mecanismos capazes de induzir e compensar os envolvidos, para que a cooperação regional ocorra. Desta forma, por um lado, nestes casos, as soluções centralizadoras possuem risco de resultar em níveis baixos de qualidade ambiental, devido ao estabelecimento de padrões nacionais que não levam em consideração as especificidades locais. Por outro lado, há o risco dos governos locais optarem por estabelecer padrões baixos de qualidade ambiental, sendo motivados tanto pela busca de atrair investimentos financeiros quanto por considerar que os benefícios da cooperação são insuficientes (Oates, 2001).

Portanto, é possível pontuar a centralidade que a utilização dos mecanismos de pactuação em arenas federativas pode ter nos bens locais com repercussões interjurisdicionais. Isto, pois, essas arenas são capazes de reunir atores diversos sob regras institucionais estabelecidas e com o propósito de deliberar e pactuar soluções conjuntas às questões ambientais. Além disso, as pesquisas sobre arenas federativas de políticas setoriais vêm apontando a desproporcionalidade do poder decisório da União, mesmo em instâncias paritárias que deliberam com consenso (Palotti, 2012; Machado; Palotti, 2015). Salienta-se que, neste caso, a atuação coordenativa da União tem o potencial de induzir a pactuação de decisões que superem relações conflituosas ou competitivas das relações intergovernamentais nesta tipologia.

Nota-se que, apesar de Oates (2001) argumentar que não há evidências que apontem que o *race to the bottom* ocorre nas questões ambientais, Bursztyn e Bursztyn (2012) demonstram como a teoria da ação coletiva de Olson contraria a esta premissa. Isto, pois, sendo este um bem coletivo de um grupo amplo, os custos para um ator aderir à ação favorável para o bem coletivo são altos, mas seus benefícios são acessados independentemente da adesão à ação. Schlager e Cox (2018) acrescentam que, na realidade, bens públicos ou recursos comuns aumentam os desafios para a resolução de dilemas da ação coletiva. Em suma,

os ganhos obtidos pelo ativismo ambiental se enquadram quase perfeitamente nessa descrição [efeito carona]. Todos têm direito ao meio ambiente “saudável”; um meio ambiente “insalubre” afeta a muitos ou todos. Os ativistas são tipicamente uma minoria dos numerosos afetados e, quando alcançam algum benefício, ele não pode ser negado aos que não lutaram por ele (Bursztyn; Bursztyn, 2012, p. 150).

Com isso, nota-se que não há concordância sobre os efeitos da competição regulatória na política ambiental, ou seja, se a regulação centralizada ou local é preferível para a garantia de padrões de qualidade ambiental (Morosini, 2011). No entanto, é necessário pontuar os riscos relacionados às grandes disparidades e desigualdades do caso brasileiro, em termos institucionais, ambientais e socioeconômicos, bem como os

riscos de vícios no processo decisório, na medida em que persistam estruturas de poder local autoritárias e clientelistas, ou então que haja assimetrias no exercício do poder descentralizado, prevalecendo interesses de uns em detrimento de outros (Bursztyn; Bursztyn, 2012, p. 171).

Neves (2012) aponta que o argumento pró-descentralização baseia-se em posicionamentos ideológicos, a partir da abordagem política participativa e de “*bottom-up*”,

apesar de pesquisas teóricas e empíricas apontarem para a inviabilidade da ação exclusivamente local como uma solução eficaz. A autora destaca também que

a emergência de desafios ambientais globais é um dos fatores que demonstram ser indispensável o planejamento e gestão ambiental de forma centralizada, ainda que sua execução tenda à descentralização. Depende de iniciativa de governos centrais sobre acordos internacionais, associadas a ações descentralizadas realizadas por instâncias intermediárias ou locais de governo em regime de cooperação intergovernamental vertical (Neves, 2012, p. 140).

Diante das três categorias do modelo de Oates (2001), observa-se que a distribuição de questões ambientais, a partir de suas repercussões em arranjos federativos, facilita a compreensão dos distintos níveis de interesse e conflito envolvidos nas relações com os níveis de governo. Isto, pois, para além da influência relacionada às especificidades dos temas, há a relevância analítica da definição das repercussões dos bens públicos, para além das fronteiras artificiais dos governos. Ademais, os governos possuem interesse em outros temas, como a geração de trabalho e renda, os bens e serviços sociais, o aumento de receitas fiscais, etc., sendo que eles são afetados e afetam a relação entre as questões ambientais e a distribuição de atribuições em desenhos federativos. Por fim, em consonância com as teorias do federalismo fiscal, há medidas descentralizantes que resultam em níveis baixos de qualidade ambiental, tanto pelo efeito carona, quanto pela preferência dos governos locais em buscar decisões que trazem benefícios de curto prazo, ou seja, que sejam diretamente relacionadas aos ciclos eleitorais.

Doravante, o capítulo demonstrou que a política ambiental é de competência concorrente e suplementar entre os três níveis e possui limitadas capacidades fiscais, que implicam em baixas capacidades coordenativa e transformativa da União. Somando isso à necessidade de haver arranjos complexos, que envolvam grande diversidade de atores, em todas as fases do ciclo das políticas públicas, as arenas de pactuação nesta política setorial tornaram-se centrais. Isto, pois, além de ser um relevante mecanismo coordenativo, capaz de induzir a adesão de entes às metas ambientais, essas instâncias também possibilitam a agregação, sob de regras institucionais estabelecidas, de percepções diversas nas decisões por meio da interação Estado-sociedade.

Como resultado, as discussões teóricas apresentadas colocam luz nas regras institucionais que moldaram as dinâmicas políticas da construção da política ambiental, que é descrita no capítulo anterior. Ademais, o guarda-chuva institucional mobilizado propicia

elementos relevantes para compreender como as arenas de pactuação, um mecanismo de coordenação e indução, foram utilizados para alcançar fins específicos, mas que somam-se ao processo de construção mais amplo da política ambiental.

## 2.6. O Desenho da política ambiental

Como especificado pelo título, a presente subseção apresenta aspectos formais da política ambiental brasileira. Portanto, além dos princípios instituídos pela Constituição Federal de 1988 para a política ambiental, descreve-se as características do arcabouço institucional, que é formado pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e pelo Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SNGRH). Além disso, apresenta-se a quem compete o que nesta política setorial e seus principais instrumentos, a partir de uma tipologia que os divide entre aqueles de comando e controle, econômicos, cooperação e de informação ou híbrido, isto é, que possui características de ao menos dois destes tipos.

### 2.6.1. Ambientalismo multissetorial na Constituição Federal de 1988

No Brasil, um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito constitucional inalienável, ou seja, um direito humano fundamental e irrevogável (Cardoso Jr., 2010). Portanto, a CF88 almeja garantir o direito de todos ao equilíbrio ambiental, um direito de terceira geração, dado que não é possível dispor sobre o domínio dos recursos ambientais em perspectiva patrimonial (Araújo, 2015). A partir da CF88, as questões ambientais passaram a ser tratadas tanto de maneira intersetorial, estando presente em capítulos como *Da Ordem Econômica, Dos Direitos e Garantias Fundamentais*, dentre outros. Bem como de forma singular, visto que há um capítulo específico que estabelece que é dever do Poder Público e de toda a sociedade a defesa e a preservação ambiental (Nalini, 2003; Viviani Neto, 2013).

Todos têm o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, bem comum para o uso do povo e essencial a uma saudável qualidade de vida, sendo dever do Estado e da comunidade a responsabilidade pela sua defesa e preservação para o presente e gerações futuras (Brasil, 1988).

O movimento ambiental Frente Verde foi responsável pela inclusão do capítulo dedicado à temática (Moura, 2016a), institucionalizando o ambientalismo multissetorial, uma

perspectiva impulsionadora do Relatório Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland da ONU), em 1987 (CMMAD). Dessa forma, uniu-se a concepção desenvolvimentista com a ambientalista, que dentre outros temas, busca controlar os impactos sobre a natureza e cuidar do uso e conservação dos recursos naturais, juntamente com a cosmovisão humanista, que foca nas reduções dos desequilíbrios e desigualdades sociais (Wolff, 2000).

Segundo Cardoso Jr. (2010), o direito ambiental na CF88 pode ser compreendido a partir de princípios norteadores, sendo eles: i) ubiquidade; ii) desenvolvimento sustentável; iii) poluidor-pagador; iv) prevenção; v) precaução; vi) solidariedade intergeracional; e vii) participação. Primeiramente, o **princípio da ubiquidade** refere-se ao reconhecimento de que a proteção ao meio ambiente é intrinsecamente ligado ao direito à vida, dado que o meio ambiente não possui uma limitação temporal ou espacial, ou seja, trata-se de sua onipresença (Cardoso Jr., 2010)

O **princípio desenvolvimento sustentável** defende que os desenvolvimentos econômico, social, cultural e político devem ser alinhados à proteção ambiental, visto que são conjuntamente responsáveis pela qualidade de vida (Cardoso Jr., 2010). Isto, pois, as necessidades socioeconômicas das sociedades alteram-se e ampliam-se, constantemente, tornando “o respeito universal e efetivo da natureza e dos recursos naturais [uma] condição indispensável para a sustentabilidade do desenvolvimento” (Wolff, 2000, p. 11). Portanto, segundo a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1991), o desenvolvimento sustentável seria capaz de atender as necessidades da geração atual e futura. Sendo, porquanto, um instrumento preventivo, que busca compatibilizar a atividade econômica com a proteção do meio ambiente, afetando as práticas sociais, como as econômicas, científicas e educacionais (Cardoso Jr., 2010).

O **princípio do poluidor-pagador** é um dos mais relevantes da política ambiental, dado que “todo o direito ambiental, queiramos ou não, gira em torno do princípio do poluidor-pagador, já que é este que orienta – ou deve orientar – sua vocação redistributiva, ou seja, sua função de enfrentamento das deficiências do sistema de preços” (Benjamin, 1992 *apud* Cardoso Jr., 2010, p. 212). Seu principal objetivo é fazer com que os custos de prevenção, reparação e repressão da poluição sejam arcados pelo causador do dano, repercutindo nos custos finais de produtos e serviços, dado o caráter difuso dos bens socioambientais (Cardoso Jr., 2010). Nalini (2003) salienta que este princípio não pode ser compreendido pela ideia de que “quem tem dinheiro pode poluir”, mas sim pela

necessidade de impor a quem lesou o ambiente a responsabilidade pela restauração do ambiente lesado. A responsabilidade civil objetiva ampliar a possibilidade de ressarcimento, pois torna dispensável a prova de qualquer culpa. Basta o dano e a vinculação desse prejuízo a alguém, e esse alguém - pessoa física ou jurídica - será obrigada a indenizar. Por último, a prioridade da reparação mostra o foco do direito ambiental: essencial à recuperação do habitat, do ecossistema, do bem de uso comum de todos ferido com maltrato humano” (Nalini, 2003, p. 295).

O **princípio da prevenção** refere-se às responsabilidades do Estado e da sociedade. Sua principal vantagem assenta-se na possibilidade dos conhecimentos científicos apontarem, antecipadamente, os danos ambientais possíveis, permitindo que ações mitigadoras e compensatórias sejam tomadas (Cardoso Jr., 2010). De maneira complementar, o **princípio da precaução** busca evitar o dano ambiental em situações nas quais não há conhecimento científico suficiente sobre as ações. Com isso, considera-se que o “ônus da prova é do empreendedor, que deve demonstrar que sua atividade não causará os indesejáveis danos ao meio ambiente” (Cardoso Jr., 2010, p.215).

O **princípio da solidariedade intergeracional** é essencial, pois os recursos naturais são bens públicos compartilhados socialmente que não podem ser consumidos coletivamente sem limites. Desta forma, este princípio almeja garantir que não haja utilização excessiva, a fim de que os recursos naturais não se esgotem com as gerações atuais (Cardoso Jr., 2010). Sua justificativa baseia-se na concepção de que, como ninguém construiu o meio ambiente, trata-se de uma herança que se recebe gratuitamente e que se deve transmitir intacta aos pósteros” (Nalini, 2003, p. 289).

A **participação social** é um princípio presente ao longo de toda a Constituição Federal de 1988, não sendo as questões ambientais uma exceção a isto. No caso da política ambiental, especificou-se que preservar e defender o meio ambiente é dever não somente do Estado, mas de toda a sociedade, individual e coletivamente (Cardoso Jr., 2010). No entanto, Nalini (2003) pontua que seus papéis são distintos, dado que o Estado possui o monopólio do uso da força e maior discricionariedade de *como* agir, sendo este um dever.

Além disso, a construção da política ambiental foi complementada com a promulgação de legislações inferiores ao texto constitucional e a incorporação de tratados internacionais, resultando num robusto arcabouço legal. Nota-se que a Constituição Federal de 1988 incorporou o que há de mais moderno para a temática da proteção ambiental ao abrir espaço

para a incorporação de tratados e convenções internacionais, isto é, ao reconhecer que a preocupação humana com o meio ambiente é universal (Nalini, 2003).

### **2.6.2. O Arcabouço Institucional**

O arranjo institucional da política ambiental é estruturado pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente e pelo Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, que são responsáveis pela proteção dos recursos naturais (Carvalho, 2003; Jatobá, 2023), promovendo um desenvolvimento sustentável, conservando a biodiversidade e integrando as políticas setoriais. No plano federal, as agendas verde e azul concentram-se no arcabouço institucional do SISNAMA e a azul no SNGRH, interpenetrando-se, em parte. Porém, observa-se que a questão urbana, como o transporte urbano, habitação e saneamento básico, foi historicamente tratada de maneira dissociada da proteção ambiental (Araújo, 2013).

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (Quadro 2) foi criado pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, junto à Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), e especifica os seis órgãos responsáveis pela formulação, implementação e monitoramento das políticas ambientais: órgão superior, órgão consultivo, órgão central, órgão executor, sistemas ambientais estaduais e sistemas municipais.

O SISNAMA trouxe um enfoque sistêmico à política ambiental, que historicamente era tratada de maneira fragmentada pelas estruturas de governo. Após a promulgação desta lei, a maioria dos estados brasileiros criaram suas estruturas organizacionais para a temática, os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAS). Além disso, com a CF88 a temática ambiental entrou na agenda dos municípios (Leme, 2016), que começaram gradativamente a desenvolver suas estruturas institucionais (Moura; Jatobá, 2009; Jatobá, 2023). Nota-se, todavia, que desde a criação da SISNAMA, os municípios se viam presentes (órgãos locais), sendo “responsáveis pelo controle e pela fiscalização [de] atividades nas suas respectivas jurisdições” (Leme, 2016, p. 148).

O Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) possui natureza consultiva e deliberativa e é composto por representantes do Estado, sociedade civil e setor produtivo. O Conama introduziu, pela primeira vez no país, um modelo de gestão colegiada e participativa, cuja composição contou com a participação da sociedade civil desde sua instauração, apesar do paradoxo de sua natureza democrática no contexto ditatorial vivido naquele período (Carvalho,

2003). Ao longo de mais de quatro décadas, o conselho foi responsável por relevantes resoluções, desempenhando o papel de principal amparo institucional na complementação da legislação ambiental (Pinheiro; Araújo, 2023). Porém, muitos entes subnacionais não contemplam em suas legislações, o conteúdo de resoluções do Conama, tanto pois elas não consideram dimensões federativas nas resoluções, especificando detalhes que caberiam aos estados e municípios determinar (Moura; Jatobá, 2009; Jatobá, 2023), quanto pela falta de legitimação, de muitos entes, no que tange o caráter normativo do colegiado (Pinheiro; Araújo, 2023).

### Quadro 2: A estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente

<b>Órgão superior</b>
O Conselho de Governo tem o papel de assessorar o Presidente da República na elaboração de políticas públicas e diretrizes governamentais.
<b>Órgão Consultivo e Deliberativo</b>
O Conama tem a tarefa, principalmente, de produzir resoluções no âmbito da PNMA e assessorar o Conselho de Governo.
<b>Órgão Central</b>
O Ministério do Meio Ambiente é responsável pela formulação, coordenação e implementação de políticas públicas para o meio ambiente.
<b>Órgão Executor</b>
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) são responsáveis pela implementação da política ambiental e das resoluções do Conama, sendo o Ibama focado, principalmente, em ações de licenciamento ambiental e o ICMBio no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).
<b>Sistemas Seccionais</b>
Os órgãos estaduais possuem a responsabilidade de formular e implementar suas próprias políticas públicas, além de implementar a legislação federal e as resoluções do Conama.
<b>Sistemas Locais</b>
Os órgãos municipais possuem a responsabilidade de implementar a legislação federal, estadual e das resoluções do Conama, e suas próprias normativas, desde que sejam mais rígidas que os níveis superiores.

**Fonte:** elaboração própria.

O Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SNGRH) foi instituído pela Lei 9.433/1997 e tem a função de coordenar e integrar as instituições na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. O SNGRH (Quadro 3) é composto pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), Agência Nacional de Águas (ANA), Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, Comitês de Bacias Hidrográficas e secretarias ou instituições similares nos níveis federais, estaduais e municipais, que são envolvidas com questões relativas à gestão dos recursos hídricos. Assim como ocorre no Sisnama, o SNGRH consolidou os princípios de

gestão colegiada e participativa na administração dos recursos hídricos (Carvalho, 2003). Salienta-se que os Comitês de Bacias Hidrográficas são a base da gestão participativa e integrada das águas, sendo composto por membros de dois níveis de governo, usuários e sociedade civil, têm como função discutir temas de interesse comum (Oeco, 2014). Segundo Nascimento (2013), a utilização das bacias hidrográficas, como unidades de planejamento e gestão ambiental, são a forma mais adequada para gerenciar esses recursos naturais, pois “além de uma unidade natural, ela ainda sofre injunções na condição de unidade político-administrativa” (Carvalho, 2003; Nascimento, 2013, p. 15). Isto é, as decisões e competências que seriam, tradicionalmente, atribuídas ao Poder Executivo foram transferidos para os Comitês de Bacias Hidrográficas, que por meio de suas agências executivas de natureza paraestatal que lhe dão suporte operacional, que passaram a ser um lócus de decisão sobre as principais iniciativas de gestão das águas de uma determinada bacia (Carvalho, 2003).

### **Quadro 3:** A estrutura do Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos

<b>Secretaria de Recursos Hídricos (SRH)</b>
A SRH é responsável pela formulação da Política Nacional de Recursos Hídricos, apoio técnico ao CNRH e a integração da gestão dos recursos hídricos e ambientais.
<b>Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)</b>
O CNRH é responsável pela elaboração de diretrizes complementares destinadas para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. É composto por representantes dos governos federal e estaduais, sociedade civil e usuários de água.
<b>Agência Nacional de Águas (ANA)</b>
Órgão executivo do Ministério do Meio Ambiente, a ANA tem a função de regulamentar a utilização dos recursos hídricos sujeitos a usos conflitantes, realizando a gestão dos recursos hídricos nacionais, de acordo com diretrizes emanadas pela Política Nacional de Recursos Hídricos.
<b>Secretarias Subnacionais de Recursos Hídricos</b>
Os órgãos locais são responsáveis pela gestão, formulação e implementação das políticas de recursos hídricos no território, bem como da aplicação das normas nacionais, ou seja, as ações das secretarias estaduais visam complementar as nacionais.
<b>Comitês de Bacias Hidrográficas</b>
Os Comitês de Bacias Hidrográficas são de natureza deliberativa e propositiva e são considerados uma unidade natural para a organização da gestão destes recursos naturais. Dentre suas responsabilidades, há a resolução de conflitos pelo uso da água; formulação e monitoramento o Plano de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica; estabelecimento de prioridades de outorga de direito de uso de recursos hídricos, assim como usos não outorgáveis; elaboração de diretrizes e critérios gerais para cobrança; definição de condições de operação de reservatórios; designação dos mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos; estipulação de critérios de rateio de custo das obras de uso múltiplo, interesse comum ou coletivo; indicação de valores a serem cobrados pelo uso da água; proposições aos conselhos de recursos hídricos para a criação de áreas de restrição de uso; promoção de debates sobre os recursos hídricos, dentre outros.

**Fonte:** elaboração própria.

Doravante, o SISNAMA e o SNGRH, juntos, formam o arcabouço institucional desenvolvido para os três níveis de governo atuar em agendas verde, marrom e azul, ou seja, transversalizando a temática ambiental de preservação do capital natural, melhorando a qualidade ambiental e promovendo o desenvolvimento sustentável. Sublinha-se que, nos níveis subnacionais, há instituições híbridas, ou seja, que partilham tanto a gestão hídrica quanto ambiental. A proximidade das temáticas dos dois sistemas é vista também nos conselhos, que possuem atores que agem como conectores, atuando ora como conselheiros governamentais, ora como representantes da sociedade civil, isto é, atuando na promoção da integração das arenas de políticas públicas (Silva *et al.*, 2023). A partir desse panorama, a subseção seguinte aborda as atribuições de competências entre os entes federal, estaduais e municipais na política ambiental.

### **2.6.3. As competências na política ambiental**

No que tange às definições de competência, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os três entes possuem competência administrativa comum e legislativa concorrente na política ambiental. Além disso, o controle de poluição da água, mudanças climáticas e biodiversidade são de responsabilidade dos três níveis, tanto na formulação, quanto na implementação, monitoramento e financiamento.

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (Brasil, Artigo 23, 1988).

Como competência exclusiva, a União teria a responsabilidade diante de temas relacionados aos povos indígenas, aves migratórias e energia, incluindo a de origem nuclear, mineração e minerais e resíduos de materiais nucleares. Além disso, compete à União “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” e “instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso” (Brasil, Artigo 21, 1988). Ademais, é responsabilidade do governo federal o monitoramento e a implementação de leis relacionadas aos ecossistemas federais e em regiões interestaduais, acordos internacionais e políticas nacionais focadas na conservação e preservação da biodiversidade. Porém, tratam-se de competências concorrentes, portanto, a responsabilidade da União não isenta os entes subnacionais de suas atribuições diante destes temas, que podem estabelecer regras e padrões,

desde que mais rígidos que aqueles determinados pelos níveis superiores de governo. Ademais, a União determina as diretrizes e resoluções de instrumentos da política ambiental, como por exemplo, os Estudos de Impacto Ambiental (EIA), os parâmetros para o desmatamento em propriedades privadas para Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a classificação da fauna e flora que devem ser objeto de manejo ou proteção integral. Da mesma forma, os municípios e estados podem estabelecer padrões e resoluções, em suas jurisdições, desde que sejam, ao menos tão, ou mais rigorosos que os nacionais. Além disso, a resolução de conflitos interestaduais podem ser resolvidos pelo nível federal.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) são órgãos executores da política ambiental. A partir da criação do ICMBio, em 2007, as funções anteriormente centralizadas no Ibama foram assumidas pelo novo Instituto. Dessa forma, o ICMBio ficou responsável pelo SNUC e UCs federais e o Ibama pelo monitoramento e fiscalização ambiental, aplicação de penalidades administrativas, estabelecimento de critérios para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais, tendo também a competência suplementar ao ICMBio, dentre outros. Em suma, “a partir da criação do ICMBio, a atuação do Ibama se concentra, principalmente, nas ações de controle, monitoramento, fiscalização e licenciamento ambiental [...] e pela elaboração do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, sendo responsável” (Moura, 2016a, p. 31).

Os Estados estabelecem diretrizes e procedimentos complementares ao gerenciamento de instrumentos ambientais, monitoram a qualidade do ar, solo e água de ecossistemas estaduais. Além disso, eles devem aplicar multas e sanções relativas às atividades poluidoras, desde que não sejam sujeitas ao controle federal. Ademais, em casos de inexistência de lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão competência legislativa plena (Guerra, 2012).

Aos municípios é facultado a elaboração normas supletivas e complementares aos padrões nacionais e estaduais, em sua jurisdição. *Grosso modo*, eles possuem duas funções básicas, mas que não são as únicas, sendo elas o controle da poluição sonora e dos resíduos sólidos em seus territórios. Para o controle da poluição, eles devem definir os padrões, localizações permitidas, monitoramento e sanções a serem aplicadas às fontes de poluição sonora. Em relação às práticas de resíduos sólidos, os entes municipais emitem resoluções para a fiscalização da coleta e disposição de resíduos sólidos domésticos.

Portanto, observa-se que o sistema de atribuições de competências da política ambiental inclui temáticas com competência concorrente e suplementar entre os três níveis (Quadro 4). Dessa forma, os conflitos federativos são recorrentes, tanto devido à sobreposição e ambiguidade de funções, quanto pela necessidade de cooperação inerentes ao tema (Moura; Jatobá, 2009; Jatobá, 2023). Todavia, negrita-se que a Lei Complementar 140 de 2011 (LC 140/2011) trouxe importantes contribuições, ao regulamentar o artigo 23 da CF88, que dispôs sobre as competências administrativas comuns à União, estados e municípios, bem como estabeleceu instrumentos de cooperação e coordenação para a política ambiental. Nota-se que trata-se da única política setorial a regulamentar este artigo constitucional.

**Quadro 4:** Competências de formulação, implementação, financiamento e monitoramento na política ambiental

Setor	Formulação	Implementação	Financiamento	Monitoramento
Controle da poluição da água	3 níveis	3 níveis	3 níveis	3 níveis
Mudanças climáticas	3 níveis	3 níveis	3 níveis	3 níveis
Biodiversidade	3 níveis	3 níveis	3 níveis	3 níveis
Florestas	3 níveis	3 níveis	3 níveis	3 níveis
Peixes e Fauna	Federal/ estadual	3 níveis	3 níveis	3 níveis
Espécies ameaçadas	Federal/ estadual*	3 níveis	3 níveis	3 níveis
Controle da poluição atmosférica	Federal/ estadual	3 níveis	3 níveis	3 níveis
Resíduos Sólidos	3 níveis	Municipal	3 níveis	3 níveis

\*Competências variam a depender do território, isto é, trata-se de competências privativas da União em territórios federais e dos estados em territórios estaduais.

Setor	Formulação	Implementação	Financiamento	Monitoramento
Esgotamento sanitário	3 níveis	Estadual/ municipal	3 níveis	Estadual/ municipal
Água potável	Federal	Estadual/ municipal	3 níveis	3 níveis
Mineração	Federal/ estadual	3 níveis	3 níveis	3 níveis
Emissão de veículos	Federal/ estadual	Estadual	Federal/ estadual	Federal/ estadual
Eliminação de resíduos perigosos	Federal	Federal/ estadual	Federal/ estadual	Federal/ estadual
Prevenção à poluição	Estadual	Estadual	Federal/ estadual	Estadual
Aves migratórias	Federal	Federal	Federal	Federal
Uso e ocupação dos solos urbano	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal

**Fonte:** Adaptação de Moura e Jatobá (2009) e Jatobá (2023) com contribuição da Dra. Suely Araújo.

Como resumido pelo Quadro 4, negrita-se a prevalência de temáticas com competência concorrente entre os três níveis de governo nas três fases do ciclo das políticas públicas ambientais, bem como casos sob a responsabilidade de dois níveis de governo. Ao passo que, somente dois casos (uso e ocupação do solo e aves migratórias) são de responsabilidade somente de um ente federativo, tanto na formulação, quanto na implementação, financiamento e monitoramento.

#### 2.6.4. Instrumentos da política ambiental

A Política Nacional do Meio Ambiente instituiu uma série de instrumentos para o cumprimento dos princípios e diretrizes da política setorial e, posteriormente, as legislações subsequentes foram complementando, regulamentando e introduzindo novos mecanismos. Atualmente, tem-se um arsenal extenso de instrumentos disponíveis, portanto, esta subseção objetiva perpassar somente os principais. Salienta-se que, segundo Moura (2016b), os instrumentos da política ambiental podem ser divididos entre: i) instrumentos regulatórios ou de comando e controle; ii) instrumentos econômicos; iii) instrumentos voluntários e de cooperação; iv) instrumentos de informação; e v) instrumentos híbridos, que combinam duas ou mais tipologias.

Primeiramente, os instrumentos regulatórios ou de comando e controle têm o objetivo de direcionar, coercitivamente, o comportamento da sociedade e dos atores econômicos, a partir de permissões e proibições estabelecidas, sendo o uso de sanções ou punições recorrentes. Dentre suas vantagens está a previsibilidade, simplicidade, segurança e aplicação imediata, bem como a potencial mensagem política capaz de prevenir comportamentos indesejáveis. Todavia, suas desvantagens perpassam a falta de flexibilidade e os custos de implementação (Moura, 2016b).

Os padrões de qualidade ambiental possuem um papel de prevenção e controle da poluição potencialmente prejudicial à saúde. Eles podem ser relacionados a padrões de qualidade ambiental, indicando a condição de normalidade de água, ar e solo, bem como os limites de concentração máxima de poluentes nos diversos meios. O principal órgão responsável pelo estabelecimento de padrões de qualidade ambiental é o Conama (Moura, 2016b). Exemplo desse instrumento é o Programa de Controle de Emissões Veiculares (Proconve) (Resolução Conama nº 18/1986<sup>8</sup>), dado que trouxe relevante contribuição à política ambiental urbana, por meio do controle de um dos principais poluentes do ar nas cidades.

O Zoneamento Ambiental, segundo a PNMA, ou Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), pelo foi regulamentado pelo Decreto 4.297/2002, é um instrumento de planejamento e ordenamento territorial, que busca organizar informações para as decisões relacionadas a planos, programas, projetos e atividades que afetam, direto ou indiretamente, os recursos naturais. Dessa forma, apesar de possuir um embasamento técnico, a decisão sobre a maneira

---

<sup>8</sup> O programa posteriormente foi complementado pela Lei do Controle da Poluição por Veículos Automotores (Lei nº 8.723/1993)

na qual o ZEE será feito é uma decisão, essencialmente, política. O ZEE é de competência compartilhada mas, desde o Novo Código Florestal (2012), a União tem a responsabilidade de elaborar uma metodologia unificada, que deve ser utilizada pelos entes (Moura, 2016b)

As avaliações de impactos ambientais possuem caráter preventivo e focam no fornecimento de informações aos tomadores de decisão. Uma das ferramentas desse instrumento é a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), mas há também a avaliação ambiental estratégica, análise do ciclo de vida, auditoria ambiental, dentre outras. No Brasil, a AIA é composta pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) (Resolução nº 1/1986) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) (Resolução n. 9/1987) e é fortemente vinculada ao licenciamento ambiental. A AIA é uma exigência para a implantação de empreendimento com impacto poluidor ou degradador do meio ambiente (Resolução n. 237/1997). Todavia, nota-se que a atuação do AIA não se limita aos empreendimentos licenciados pelos órgãos do Sisnama, atuando também na análise de impactos ambientais de programas, planos ou políticas públicas (Pinheiro; Araújo, 2023).

Dentre os desafios a serem enfrentados, está o foco do AIA no licenciamento de empreendimentos de maior impacto ambiental, bem como a persistente falta de qualidade técnicas nos estudos (Moura, 2016b). Segundo Moura e Fonseca (2016), a instauração do EIA e Rima foram medidas pioneiras, pois, ao determinarem referências para o licenciamento ambiental e para o compartilhamento informacional entre os entes federados. Além disso, a obrigatoriedade de Estudos de Impactos Ambientais, um instrumento preventivo (Nalini, 2003), é vista como importante marco da política ambiental, dado que representou a introdução da variável ambiental no processo decisório de alocação de recursos públicos e privados (Bursztyn, 1993).

O licenciamento ambiental foi estabelecido como um instrumento da PNMA e possui natureza preventiva e corretiva, tendo como objetivo assegurar a conformidade das atividades econômicas com os parâmetros ambientais. Ele é obrigatório para todos os empreendimentos e atividades que utilizam recursos naturais ou que podem causar poluição ou degradação ambiental e compreendem três etapas: Licença Prévia (LP), Licença Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

A Lei Complementar 140 de 2011 trouxe importantes alterações ao licenciamento ambiental, que era, constantemente, um tema de conflitos interfederativos relacionados à competência de cada ente em licenciar. A partir da LC 140, ficou definido que cabe ao Ibama

licenciar empreendimentos de impacto nacional ou regional, em áreas da União e atividades que envolvam elementos radioativos ou nucleares. Os licenciamentos de impactos locais são responsabilidade dos municípios, cabendo aos conselhos estaduais a elaboração da tipificação de atividades de impacto ambiental local, em cada estado (Moura, 2016a), respeitando as particularidades e especificidades de cada região. Dessa forma, além da elaboração das tipificações, cabe aos estados os processos de licenciamento de atividades que extrapolam a competência municipal, mas não cabem à União. Desta forma, o licenciamento ambiental dos empreendimentos é majoritariamente executado pelos governos estaduais (Pinheiro; Araújo, 2023). Nota-se que somente o órgão ambiental responsável pelo processo de licenciamento poderá fazer o controle e a fiscalização das atividades e dos empreendimentos licenciados (Silva; Sambuichi, 2016), potencialmente diminuindo conflitos federativos na temática. Além da diminuição destes conflitos, o processo de descentralização do licenciamento possui a vantagem de desburocratizar a emissão de licenças e autorizações e, com isso, seus custos, porém demandam a existência de arranjos institucionais eficientes (Araújo, 2015; Roma; Coradin, 2016), sendo que, frequentemente, os municípios possuem frágeis capacidades estatais (Leme, 2016).

Em segundo, os instrumentos econômicos buscam direcionar e incentivar, indiretamente, comportamentos que sejam alinhados à proteção ambiental. Estes instrumentos baseiam-se nos princípios poluidor-pagador, usuário-pagador e protetor-recebido. As vantagens de sua utilização são a capacidade de incentivar inovações, flexibilidade, baixos custos de implementação e suas possibilidades de arrecadar recursos. Porém, esses instrumentos podem ser mais difíceis de serem aprovados no Legislativo, devido à resistência dos afetados e também podem ser de difícil utilização, pois envolvem diferentes atores (Moura, 2016b). Segundo Araújo (2015), trata-se da nova fronteira de normas legais de proteção dos recursos naturais a ser explorada.

Os principais instrumentos econômicos brasileiros são as taxas ambientais, a criação de mercados e as transações de reembolso e subsídios (Moura, 2016a). No Brasil, a maioria dos instrumentos econômicos são utilizados pela União, devido à estrutura fiscal do governo federal, porém especial atenção deve ser dada a um instrumento estadual, o ICMS Ecológico ou Sustentável (Moura; Bezerra, 2016). O ICMS Ecológico consiste na transferência de uma parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é recolhido pelos estados e é repassado para os municípios que cumprem critérios ambientais determinados pelos estados (Moura, 2016b). Dessa forma, negrita-se seu potencial de transformação e

coordenação. Isto, pois, permite que os estados induzam o aprimoramento de capacidades estatais municipais e do desempenho de ações municipais, que sejam consideradas prioritárias pelo ente estadual, como a criação de Unidades de Conservação.

O Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) (Lei nº 7.797/1989) e regulamentado pelo Decreto nº 3.524/2000) foi criado com a missão de ser o agente financiador da implementação da PNMA. O FNMA utiliza de editais para a seleção de projetos, que são escolhidos por um conselho deliberativo formado por representantes governamentais e da sociedade civil (Moura, 2016a). Posteriormente, várias políticas nacionais criaram fundos específicos para suas respectivas áreas, tais como: Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.114/2009), Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (Decreto nº 7.167/2010), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (Lei nº 11.284/2006) e o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (Lei nº 13.123/2015).

O Programa do Bolsa Verde (PBV) (Decreto nº 7.572/2011) é um instrumento econômico de caráter socioeconômico e ambiental, promovendo sua proteção, bem como o desenvolvimento sustentável e combate à pobreza. Buscando unir cidadania e preservação do meio ambiente, o PBV transfere renda para famílias em situação de extrema pobreza e que vivem em regiões socioambientais de interesse.

Em terceiro, os instrumentos voluntários e de cooperação possuem variados formatos, objetivando ações ambientais de um ou mais atores, tais como acordos voluntários, contratos de negociação e comissões tripartites. Enquanto seus principais benefícios estão relacionados à diminuição dos custos e recursos e sua a flexibilidade de utilização, pontua-se o desafio de estabelecer metas e parâmetros de referência (Moura, 2016b). Além dos consórcios de políticas públicas, instrumento vastamente utilizado em variadas políticas públicas brasileiras, destacam-se os espaços de pactuação da política ambiental. A Comissão Tripartite Nacional e Comissões Tripartites Estaduais são exemplos desse tipo de instrumento, ao passo que possuem o objetivo de ser espaços que propiciam a tomada de decisões pactuadas entre os diferentes atores estatais que atuam naquele território, bem como a resolução de conflitos e a cooperação dos entes federativos. Ressalta-se que a política ambiental conta com um vasto arranjo de arenas de pactuação dedicados às mais diversas temáticas, tais como aqueles criados para promover a internalização das “Convenções do Rio”: Comissão Nacional de Combate à Desertificação (Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação

dos Efeitos das Secas), Comissão Nacional da Biodiversidade (Convenção sobre Diversidade Biológica), Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (Agenda 21) e Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas).

Em quarto, os instrumentos de informação têm a função de orientar, influenciar ou persuadir, a partir da produção e divulgação de dados ambientais, a atuação de atores públicos e privados em prol de ações favoráveis ao meio ambiente. Por um lado, a adoção desses instrumentos tem a vantagem de melhorar o planejamento e a tomada de decisão, orientando a participação pública e o controle social. Por outro lado, as desvantagens relacionadas a sua adoção são a lentidão, os custos de obtenção, o monitoramento e a manutenção dos sistemas de informação (Moura, 2016b). Como exemplo, há o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente que é elaborado pelo Ibama e tem a função fornecer informações técnico-científicas para a formulação, monitoramento e avaliação de políticas ambientais (Moura, 2016a; 2016b). Ademais, a política ambiental dispõe de diversos sistemas de informação, tais como o Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos, Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente e o Sistema de Cadastro Ambiental Rural.

O capítulo perpassou elementos centrais para a compreensão da política ambiental no Brasil, dando ênfase tanto à sua construção, que evidenciou o papel do Legislativo, Executivo e Arenas Internacionais na introdução de pautas ambientais, quanto na distribuição de responsabilidades de cada ente da federação brasileira. O objetivo central foi apresentar aspectos institucionais e suas relações com as dinâmicas políticas envolvidas. A partir disso, é possível compreender o cenário no qual o objeto da pesquisa se situa, isto é, como as arenas de pactuação foram utilizadas para contribuir com esse processo incremental de construção da política ambiental. Como descrito, cada temática possui objetivos distintos, a partir dos interesses e conflitos, e portanto, envolvendo diferentes relações intergovernamentais.

## **CAPÍTULO 3: UM RETRATO DAS ARENAS DE PACTUAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL**

A dissertação foca sua análise empírica na Comissão Tripartite Nacional (CTN), Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCDD), na Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio), na Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS) e no Grupo Executivo sobre Mudança do Clima do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (GEx). Essas arenas de pactuação possuem arranjos institucionais distintos e apresentam diferentes dinâmicas de discussões. Portanto, este capítulo possui o objetivo de apresentar um panorama de cada área, comparando-as entre si.

### **3.1. Caminho metodológico adotado**

A dissertação é uma pesquisa documental de natureza qualitativa, tendo como objetivo alcançar inferências descritivas (King; Keohane; Verba, 1994; Brady; Collier, 2004). Para a análise dos dados, o trabalho utiliza a Análise de Conteúdo (AC) (Krippendorff, 2004; Bardin, 2007; Sampaio; Lycarião 2021). A Análise de Conteúdo utiliza procedimentos sistemáticos em dados verbais, visuais, simbólicos e de comunicação, para obter indicadores que permitam inferir conhecimentos relacionados à condição de produção e recepção destas mensagens e informações, ou seja, dos contextos nos quais foram utilizados (Krippendorff, 2004; Bardin, 2007). Segundo Sampaio e Lycarião (2021), a AC é uma

técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos (Sampaio; Lycarião, 2021, p. 17).

Nota-se que a AC tem a vantagem de somar-se ao repertório metodológico que almeja produzir inferências replicáveis (Krippendorff, 2004), evidenciando, por meio delas, informações sobre o fenômeno que não podem ser diretamente observados. Além disso, a técnica possui capacidade objetiva de sistematização e categorização de grande quantidade de dados. Em suma, como técnica de pesquisa, a AC fornece novos *insights* e aumenta a compreensão do pesquisador sobre fenômenos específicos. Justifica-se a não utilização da análise de discurso, pelas características dos documentos disponíveis, visto que a maioria das

atas apresentam relatos sucintos das reuniões e não transcrições exatas das discussões, prejudicando o uso desta técnica. Além disso, raramente há referência das pessoas nas falas.

A escolha das arenas de pactuação centrou-se em duas estratégias, sendo a primeira o foco na arena federativa de nível federal, com a análise da Comissão Tripartite Nacional, com o intuito de somar os esforços da literatura especializada nos estudos destas instituições. Além disso, as arenas de pactuação criadas para o cumprimento de metas internacionais assumidas pelo Brasil possuem a vantagem analítica de localizar, temporalmente, o interesse político do país nas temáticas. Isto, pois, ao estabelecer cortes temporais delimitados, facilita a realização de correlações sobre a construção de estruturas institucionais e políticas públicas específicas, ao longo do tempo. Ademais, as convenções ratificadas pelo país demandam apresentações sobre suas internalizações nos encontros internacionais, portanto, a escolha das arenas instituídas para a implementação das Convenções do Rio possibilitam também comparações temporais e sobre suas influências internacionais.

O limite temporal adotado se inicia no ano de 2001 e finaliza em 2018. Essa escolha é justificada por ser o ano de formação da CTN, tendo as outras quatro sido criadas posteriormente, sendo a Conabio de 2003, o GEx de 2011, a CPDS de 2004 e a CNCDD de 2008. Além disso, optou-se por finalizar as análises antes do início do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), devido ao foco na pesquisa no papel das arenas na construção da política ambiental. A administração pública federal na gestão Bolsonaro utilizou de diversas estratégias de desmantelamento de políticas públicas, incluindo a desestruturação ou extinção de órgãos colegiados através do Decreto nº 9.759/2019 e outras normativas, sendo considerado importante estratégia de desmantelamento da política ambiental (Silva; Medeiros, no prelo). Isto é, ao contrário do que ocorreu nos governos anteriores, que somaram-se ao processo incremental da construção da política ambiental, o governo de Jair Bolsonaro atuou para um processo de mudança institucional na direção contrária, ou seja, para o desmonte desta política pública.

A coleta de dados é centrada nos documentos oficiais de cada órgão, isto é, as legislações diretamente relacionadas às instituições analisadas, pautas, atas e Resumos Executivos de reuniões ordinárias e extraordinárias, que foram elaborados por suas Secretárias Executivas, e suas manifestações oficiais aprovadas. Informações indisponíveis nos sites oficiais foram solicitadas no Portal de Transparência, mas alguns pedidos não foram atendidos. Dentre as justificativas oficiais apresentadas para o descumprimento da obrigatoriedade de

fornecimento dos dados está a falta de registros e informações e a indisponibilidade de tempo para o cumprimento da lei. Com isso, a ausência destas informações não é somente um descumprimento da Lei de Acesso à Informação, mas também indicativo das dificuldades institucionais do próprio Ministério que, apesar de possuir muitos órgãos colegiados, possui informações pouco sistematizadas. Além disso, documentos secundários foram utilizados, quando necessários, para complementar as informações obtidas nos dados primários.

Salienta-se que, para a análise institucional, foram combinados quatro métodos de busca, em ordem decrescente de priorização. A primeira foi a utilização de instrumentos legais federais disponíveis, como normas jurídicas e regimentos internos. A segunda foram os registros encontrados nos sítios virtuais do próprio MMA. Em terceiro, foram utilizadas informações das próprias atas e resumos executivos, como as decisões sobre a frequência dos encontros da CTN e a existência de uma secretária executiva no GEX. Em quarto, fez-se uso de dados secundários encontrados em outras fontes. Sublinha-se que a utilização desta combinação de técnicas para o levantamento dos dados implicou em relevante *trade-off*. Por um lado, essa escolha implica em fazer uso de todas as informações disponíveis propiciando o maior nível de evidências possíveis. Por outro lado, apesar de serem informações disponibilizadas pelo MMA, somente a primeira busca possui segurança jurídica das informações.

Nota-se que os documentos primários possuem grande diversidade de formato e estilos dos materiais, sendo que não variam somente entre as instituições analisadas, mas também ao longo do tempo. Como exemplo, aponta-se que o *corpus* é composto por documentos com 1 página e outro com 102 páginas. A baixa a qualidade dos materiais, dificuldade comumente encontrada em análises documentais, também afetou as análises, resultando, inclusive, no descarte de um documento. Como resultado, o *corpus* contou com 146 documentos, que somaram 1.486 páginas, como elucidado no Quadro 5. Os dados foram sistematizados em três *softwares*, de maneira complementar: Excel, Atlas.TI e R.

**Quadro 5:** Distribuição do corpus a partir de cada arena de pactuação e seus percentuais

	CTN	%	Conabio	%	GEx	%	CNCD	%	Agenda 21	%	Total	%
<b>Quantidade de atas analisadas</b>	21	<b>14,39</b>	72	<b>49,32</b>	33	<b>22,61</b>	10	<b>6,85</b>	10	<b>6,85</b>	146	<b>100</b>
<b>Documentos descartados</b>	0	<b>0</b>	1 <sup>9</sup>	<b>100</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	0	<b>0</b>	1	<b>100</b>
<b>Total de páginas analisadas</b>	198	<b>13,32</b>	804	<b>54,10</b>	120	<b>8,08</b>	271	<b>18,24</b>	93	<b>6,26</b>	1.486	<b>100</b>

Fonte: elaboração própria.

<sup>9</sup> 38ª Reunião Ordinária 2009.

### 3.2. Desenho Institucional das arenas de pactuação

Análises focadas em instituições de pactuação são tradicionais na ciência política, incluindo pesquisas focadas nas comissões intergestoras da política de saúde, assistência social (Leandro; Menicucci, 2018) e Comissão Intergovernamental do FUNDEB, na área de educação (Palotti, 2012). Se, por um lado, a literatura aponta que não há garantias de que todos os elementos constitutivos destas políticas tenham sido debatidos ou mesmo que haja de fato uma posição paritária nas decisões nestas arenas (Leandro; Menicucci, 2018), um número significativo de decisões foram tomadas (Palotti, 2012). Diante disso, vê-se necessário compreender como essas instituições atuam na política ambiental. Para cumprir este objetivo, a dissertação analisou o papel de arenas de pactuação da política ambiental do nível federal, a saber a Comissão Tripartite Nacional (CTN), Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio), Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD), Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira (CPDS) e Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx) do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

Em comum, por um lado, as arenas de pactuação são instituições federais dedicadas às temáticas ambientais, vinculados, direta ou indiretamente, ao Ministério do Meio Ambiente e com normas jurídicas de baixa institucionalização (decreto e portaria), ou seja, que podem ser facilmente modificadas ou extintas. Por outro lado, as instituições possuem diferentes níveis de formalização de suas regras de funcionamento e de organização das dinâmicas internas, pois enquanto a Conabio, CPDS e a CNCD instituíram seus regimentos internos no início de suas atividades, a CTN só o criou em 2018 e o GEx nunca possuiu.

A Comissão Tripartite Nacional (CTN) foi instituída no final do segundo mandato de FHC, pela Portaria MMA 189/2001 e é órgão ambiental paritário, com três representantes do governo federal, estadual e municipal, sendo os subnacionais representados pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA)<sup>10</sup> e Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA)<sup>11</sup>, respectivamente. Seu objetivo é ser um instrumento de articulação e descentralização das políticas ambientais. Ou seja, a CTN foi pensada para suprir um *gap* institucional, tendo o intuito de articular internamente o Sistema Nacional de Meio Ambiente, estabelecendo diretrizes básicas de ação e construindo um mecanismo institucional de gestão federativa integrada para a implementação da Política

---

<sup>10</sup> Ver mais em: <https://www.abema.org.br/>.

<sup>11</sup> Ver mais em: <https://www.anamma.org.br/>.

Nacional de Meio Ambiente (ata da 2ª reunião ordinária da CTN, 2001). Com isso, o colegiado busca desempenhar um papel, essencialmente, distinto daquele desempenhado pelo Conama, como defendido na sua reunião de instauração:

Criar um processo que planeje e faça um olhar estratégico sobre a gestão compartilhada e a efetivação da gestão ambiental do país. (...) Nossa opinião é que, de fato, **essa comissão ocupe um espaço que não seria de forma alguma preenchido pelas funções do Conama**. A proposição desta Comissão vai para uma instância de articulação executiva das políticas. E, inclusive, na execução das grandes políticas definidas pelo Conselho, ou seja, na sua implementação. Registramos já, diversas vezes, problemas sérios de descontinuidade pós aprovação das resoluções do Conama, ou seja, não há uma amarração entre as três esferas, que junte uma estratégia de implementação dessas resoluções (2ª reunião ordinária da CTN, 2001).

A Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio) é a arena da política de biodiversidade e foi criada nos primeiros meses do primeiro governo Lula, a partir de uma ampliação dos papéis da Comissão Coordenadora do Pronabio (Decreto nº 4.703/2003). A Conabio tem o objetivo de internalizar a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e implementar a Política Nacional de Biodiversidade, promulgada no ano anterior. Inicialmente, a Conabio era composta por 16 entidades, com paridade de oito membros do governo federal e da sociedade civil (dividindo entre movimentos sociais, indígenas e ambientais e representantes do mercado), além dos membros estaduais (representados pela ABEMA) e da ciência (representados pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC).

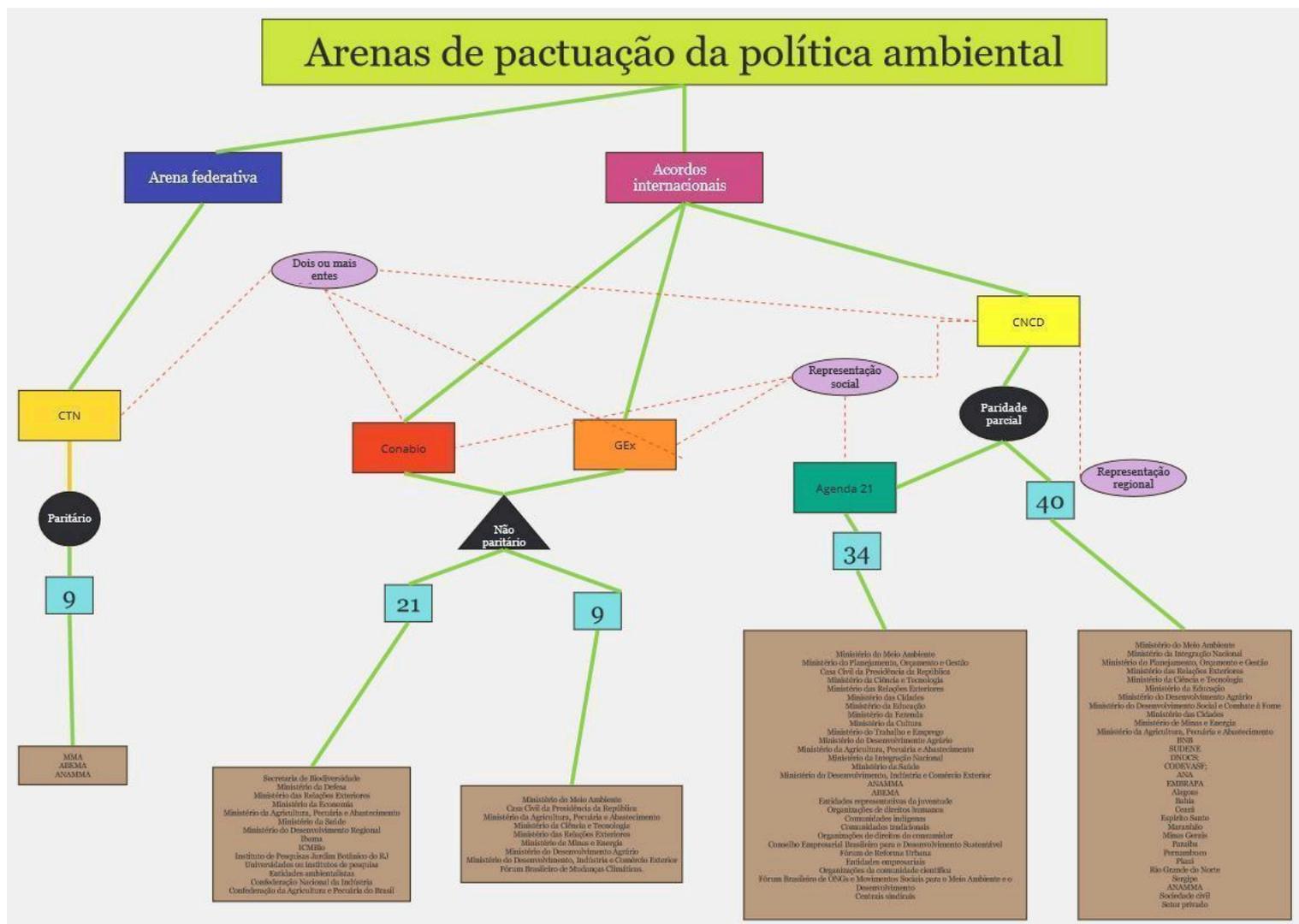
A Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD) foi instituída no segundo mandato do petista para a implementação dos compromissos assumidos na Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (Decreto de 21/2008). A CNCD possui representantes dos três níveis de governo, sociedade civil, comunidade acadêmica e mercado, totalizando 40 membros. Na distribuição dos membros há paridade entre os entes federal e estadual e a sociedade civil, havendo 11 integrantes de cada segmento, mas forte desproporcionalidade representativa dos municípios, setor privado, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste Autarquia (SUDENE), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), Companhia Desenvolvimento Vale São Francisco (CODEVASF) e Banco do Nordeste (BNB). Os representantes estaduais possuem especificação geográfica dos estados que devem ser representados, cabendo a cada estado a indicação sem intermédio da ABEMA. Entretanto, os representantes municipais são indicação da ANAMMA, especificando somente que a escolha da associação deve ser feita dentre os municípios diretamente afetados pelo fenômeno de interesse, ou seja, a desertificação. Por fim,

os representantes do setor privado e da sociedade civil precisam comprovar atuação prévia em áreas suscetíveis à desertificação.

A política de mudanças climáticas atravessa várias políticas setoriais e possui um arranjo institucional complexo, que sofreu muitas alterações ao longo do tempo, e que totalizou ao menos 34 colegiados, sendo 5 deles dispostos na lei de criação da política nacional e estando 43% deles sob a guarda do Ministério do Meio Ambiente (Unterstell, 2017). Dentre eles, há o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), que foi criado com a função de elaborar a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Decreto nº 6.263/2007), que tem a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima como diretriz (Lei nº 12.187/2009). Todavia, o CIM possui reuniões interministeriais sem registro público disponível nos sítios oficiais do MMA ou no Portal de Transparência. Diante disso, optou-se por analisar seu órgão subordinado, o Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx) (Decreto nº 6263/2007), que possui informações públicas e possui atribuições formais especificadas institucionalmente. O GEx é composto por 9 integrantes, sendo um do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) e outros oito ministérios: Ministério do Meio Ambiente, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

A Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira (CPDS) foi instituída no primeiro governo Lula sob o Ministério de Marina Silva, pelo Decreto de 03 de fevereiro de 2004. A CPDS foi criada com o objetivo de propor políticas públicas e estratégias para a coordenação da internalização da Agenda 21 no Brasil. A Comissão foi vinculada à Câmara de Políticas dos Recursos Naturais do Conselho de Governo, nível de governo ao qual a CPDS envia suas deliberações. A CPDS é uma comissão com 34 membros, contando com representantes da sociedade civil, do mercado e dos três níveis de governo. A Comissão possui paridade entre os segmentos governamentais e da sociedade civil, porém conta somente com um representante de cada nível subnacional, que são indicados pela ANAMMA e ABEMA.

**Figura 5:** Características centrais das arenas de pactuação analisadas



Fonte: elaboração própria.

A Figura 5 apresenta os principais elementos descritivos das arenas analisadas, evidenciando suas diferenças e similaridades. A análise da distribuição de membros dos órgãos, que é parâmetro analítico central, mostrou que, enquanto a CTN e a CNCD são compostas por representantes de todos os níveis do governo, o GEEx combina o governo federal e sociedade civil e a Conabio e CNCD da sociedade civil, academia e mercado. A CPDS possui representantes de todos os níveis de governo, bem como da sociedade civil e do mercado. Apenas a CTN possui paridade absoluta entre os segmentos apresentados, havendo uma paridade parcial entre alguns setores do CNCD e CPDS e fortes disparidades numéricas na Conabio e Gex. Além disso, na CTN não foi possível identificar se há definição do presidente da Comissão e nos demais casos esta função cabe aos representantes do Ministério do Meio Ambiente. O presidente das instituições é uma dimensão importante devido às suas premissas

de centralização de processos decisórios, como organização da pauta e outras dinâmicas de interação das reuniões. Ademais, somente no CNCD é visto algum parâmetro relacionado à representatividade regional.

Nota-se, portanto, que os órgãos possuem grande variação entre si, que podem ser lidas a partir de duas perspectivas. De um lado, tem-se a relevância de uma diversidade de atores, que possuem informações e posicionamentos privilegiados para a política ambiental (Moura, 2016). De outro lado, os desafios de coordenar ações coletivas aumentam juntamente com o tamanho dos grupos, tornando necessário mecanismos de incentivo ou coerção, no nível individual, para que os indivíduos ajudem a arcar com os custos ou benefícios relacionados aos objetivos do grupo, os interesses comuns (Olson, 1965 [2011]). Todavia, ao considerar o parâmetro da paridade, os custos para a ação coletiva se alteram, visto que afetam a dinâmica do grupo. Neste sentido, o ente federal possui maior facilidade de alcançar a maioria necessária na Conabio e GEx, ao passo que há maior necessidade de convencimento no CNCD, CPDS e CTN. Porém, tendo em vista a multidisciplinaridade da temática, representada por diversos ministérios, observa-se que a articulação de interesses pode variar entre o nível de governo ou a temática da política setorial. Além disso, as dimensões relacionadas aos processos decisórios são centrais para a compreensão das dinâmicas internas dos órgãos analisados. Desta forma, a próxima subseção é dedicada a apresentar e comparar aspectos centrais para sua compreensão.

### **3.2.1. Dinâmica decisória**

Regras institucionais relacionadas à tomada de decisão são parâmetros centrais das arenas analisadas, visto que o desenho deste aspecto do arranjo institucional pode implicar em maior ou menor capacidade de articulação e deliberação. Para isto, selecionou-se quatro parâmetros: i) abrangência das decisões tomadas; ii) critérios para tomada de decisão; iii) periodicidade; e iv) publicização de atas e deliberações.

A periodicidade e duração das reuniões podem ter uma série de implicações para as dinâmicas deliberativas, no entanto, são condições necessárias mas insuficientes para compreender o desenvolvimento institucional das instâncias (Grin; Bergues; Abrucio, 2018). Dentre as implicações de encontros com baixa periodicidade e duração, pode-se citar a limitação da capacidade de lidar com demandas, diante de uma grande quantidade de temas, bem como a perda do *timing* de um “humor nacional”. Ademais, há temas que necessitam de discussões extensas, logo, reuniões curtas e pouco frequentes podem implicar em perdas de

pautas devido às limitações da memória institucional e das pessoas ou alterações de composição das arenas com ciclos eleitorais, dentre outros motivos. Por conseguinte, pensando em níveis de institucionalização, uma alta regularidade de reuniões pode ser lida como indicador de que há interesse em manter o canal de comunicação ativo (Bolleyer, 2006) e, portanto, que a coordenação ocorre continuamente (Grin; Bergues; Abrucio, 2018). Ao passo que as reuniões com durações elevadas implicam em maior disponibilidade de tempo para que os múltiplos atores sejam capazes de participar das discussões, que são multidimensionais e complexas.

De acordo com a documentação analisada, a Conabio apresenta a maior frequência nos encontros, realizando reuniões bimestrais, ao passo que a CNCD e a CPDS são um caso intermediário, em comparação às outras duas arenas, visto que a CNCD possui reuniões anuais e a CPDS a definiu que eles seriam 4 vezes ao ano, apesar de seus encontros terem ocorrido com frequência inferior ao estabelecido. O GEx e a CTN possuem reuniões com periodicidade irregular, a depender da convocação do representante do Ministério do Meio Ambiente. A duração das reuniões dos espaços também são irregulares, tendo as reuniões da CTN, CPDS e Gex, em geral, com duração de um turno, ao passo que as reuniões da Conabio e CNCD variam entre um e quatro turnos (divididos em dois dias).

Com isso, na comparação com os outros órgãos, a maior frequência dos encontros é da Conabio, que em geral possuem durações extensas, implicando em maior capacidade da Comissão em lidar com temas diversos e complexos, de maneira contínua e com a atuação de múltiplos atores. A duração e regularidade dos encontros da CNCD permitem que os membros sejam capazes de organizar suas atuações, porém estas são limitadas pela baixa frequência das reuniões ordinárias. Em contraste, a irregularidade dos encontros da CPDS, GEx e CTN afetam, negativamente, o desenvolvimento institucional dessas instâncias e, com isso, a continuidade das ações de coordenação e cooperação.

Segundo as normas jurídicas de criação de cada órgão, o critério de decisão da Conabio e da CNCD é a deliberação por maioria simples, tendo o presidente (ente federal) somente voto de qualidade. Ao passo que a CTN necessita do consenso e o GEx não estabelece critérios para a formalização de suas decisões, visto que possui a função de subsidiar decisões do CIM. A CPDS busca realizar suas decisões por consenso, porém deliberam por maioria simples quando não o alcançar. Por um lado, acordos alcançados por consenso são relevantes num contexto de competências compartilhadas, dado a autonomia dos entes. Por outro lado, decisões por maioria

são tidos como indicadores de maior institucionalidade dos órgãos (Bolleyer, 2006). Isto, pois, deliberações por consenso tendem a ser marcadas pela utilização dos poderes de veto dos membros para delimitar *ex ante* as perdas de autonomia, tornando comum que questões conflitantes não sejam colocadas em pauta (Bolleyer, 2006). Como resultado, as decisões da Conabio e CNCD possuem maiores possibilidades de serem relacionadas a temas conflitantes e, portanto, de atuarem em decisões de temas que implicam em maiores custos.

A abrangência das decisões de cada arena pode ser elencada a partir dos objetivos formais e de competência atribuídos nas normativas que as criaram. Em comum, a CNCD, CPDS e Conabio podem propor instrumentos para suas temáticas, traçar estratégias de transversalizar seus temas e devem estabelecer estratégias para internalizar os acordos internacionais ratificados pelo Brasil na Rio 92. Apesar dos três espaços possuírem compartilharem o papel de subsidiar a atuação brasileira nas arenas internacionais, somente na Conabio o relatório nacional deve retornar à Comissão antes de ser utilizado. A atuação junto ao poder legislativo e na disseminação pública da temática também é traço em comum entre a CPDS e a CNCD.

No que tange às particularidades de cada arena de pactuação, a Comissão Tripartite Nacional específica somente seu papel de promover a gestão compartilhada entre os três níveis. Desta forma, as estratégias para viabilizar que este objetivo seja atingido dependem das próprias dinâmicas de interação dos atores nas reuniões. De maneira similar, o GEx possui menos objetivos especificados legalmente, cabendo-lhe, centralmente, produzir os insumos compreendidos como necessários para a formulação do plano federal sobre o tema. O foco na utilização de mecanismos financeiros federais é visto na Agenda 21, dada sua competência de acompanhar e mapear os instrumentos que dialogam com a temática da Comissão.

O quadro 6, a seguir, resume as principais atribuições legais de cada arena.

**Quadro 6:** Objetivos formais por arena de pactuação

<b>Resumo dos objetivos formais das arenas de pactuação</b>	
<b>Biodiversidade</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Promover a internalização da Convenção sobre Biodiversidade (CDB);</li> <li>2) Propor ou modificar instrumentos nacionais relacionadas;</li> <li>3) Identificar áreas e ações prioritárias para pesquisa, conservação, repartição de benefícios e utilização sustentável de componentes da biodiversidade;</li> <li>4) Monitoramento Política Nacional;</li> <li>5) Promover a relação com outras políticas públicas;</li> <li>6) Elaborar a metodologia e o texto final dos relatórios internacionais da CDB;</li> </ol>

	7) Propor ações para a implementação da Política Nacional e a descentralização de suas ações e fornecer apoio técnico quando necessário;
<b>Mudança do Clima</b>	Possui funções complementares e subordinadas ao Comitê Interministerial sobre Mudanças do Clima: 1) Formular propostas para o Plano Nacional; 2) Realizar consulta pública e incorporar os resultados no Plano Nacional; 3) Coordenar a elaboração de planos setoriais para a formulação do Plano Nacional; 4) Monitorar e avaliar a implementação do Plano Nacional; 5) Organizar a disseminação e formações sobre o Plano Nacional;
<b>Agenda 21</b>	1) Propor instrumentos de política públicas; 2) Monitorar a implementação da Agenda 21 Brasileira; 3) Monitorar e apoiar implementação Agendas 21 Locais; 4) Propor estratégias, instrumentos e programas sobre o tema para outros espaços colegiados; 5) Avaliar instrumentos orçamentários federais (LOAS, LDO, PPA) em relação à sua congruência com a Agenda 21 6) Promover a pauta no Legislativo e disseminá-la na opinião pública; 7) Subsidiar o papel do Brasil em arenas internacionais;
<b>Desertificação</b>	1) Avaliar e monitorar o Plano Nacional; 2) Avaliar e monitorar ações (estatais ou da sociedade civil) de mitigação dos efeitos da seca e erradicação da pobreza, em Áreas Suscetíveis à Desertificação; 3) Propor ações de combate à desertificação, mitigação dos efeitos da seca e erradicação da pobreza, em consonância com a Agenda 21; 4) Promover a relação com outras políticas públicas; 5) Propor, analisar e acompanhar iniciativas de legislação para a Política Nacional; 6) Internalizar a convenção nos 3 níveis de governo, propondo cooperação entre órgãos e criação de instrumentos; 7) Subsidiar papel do Brasil em arenas internacionais;
<b>Tripartite Nacional</b>	Pactuar ações governamentais para resolução de conflitos e descentralização da política ambiental nos três níveis;

**Fonte:** Elaboração própria a partir das respectivas normativas de criação.

Em suma, no que tange a abrangência das decisões, observa-se que, com exceção do GEx, que tem o papel apenas de subsidiar decisões do CIM, as outras três arenas podem propor políticas públicas, planos, programas ou instrumentos. Todavia, as decisões tomadas pela CNCD e Conabio são publicadas no Diário Oficial da União, quando necessário, ao passo que nos outros espaços elas não são vinculantes, ou seja, são manifestadas, mas podem ou não ser implementadas. Em contraste, as decisões da CPDS são encaminhadas à Câmara de Recursos Naturais do Conselho de Governo, órgão ao qual é vinculado. A produção de acordos legalmente vinculados e com poder de *enforcement* é um indicador de alta institucionalização (Bolleyer, 2006).

Publicização de decisões e dinâmicas de decisões, lidas como indicadores de transparência, em seu sentido analítico e não normativo, são condições necessárias, mas insuficientes para o *accountability* e controle social e, portanto, produção de responsabilização dos atores governamentais (Fox, 2007). Todos os espaços possuem registros de atas e deliberações disponibilizadas em sites oficiais do MMA, visto que foi um dos critérios de

escolha dos casos. Porém, com exceção do GEx, as informações foram complementadas com solicitações no Portal da Transparência, contando com solicitações não respondidas. Em suma, por mais que haja publicização das atas e decisões dos colegiados, nem todos os dados foram localizados. Esta dimensão relaciona-se tanto com a transparência proativa, quanto a de acesso passivo das ações públicas, tendo sido estabelecida no Brasil pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

Sendo a política ambiental uma política de tipo majoritariamente regulatório (Lowi, 1972), com benefícios difusos e custos socialmente concentrados, decisões para maior ou menor regulamentação são foco de pressão de setores diretamente afetados. Desta forma, a publicização detalhada destes processos decisórios permite que se impute responsabilização individual aos atores, a partir de seus posicionamentos internos, e não somente uma responsabilização coletiva dessas instituições. Em suma, o acesso a essas informações pode resultar em um *lobby* mais assertivo de grupos social e economicamente poderosos sob esses indivíduos.

Nota-se, portanto, que os órgãos possuem marcantes variações nas regras institucionais relacionadas às suas dinâmicas decisórias. Primeiramente, a frequência e duração das reuniões da Conabio possibilitam que a Comissão trate, de maneira contínua, questões ambientais complexas, que necessitam de longos períodos de debate. Ademais, ao combinar a dimensão da abrangência das decisões com os critérios de decisão, é possível notar que, apesar da CTN ser capaz de propor uma série de decisões, como políticas públicas ou instrumentos, seu critério de decisão por consenso implica na escolha de pautas que envolvam questões menos conflitantes. Em contraposição, às decisões tomadas pela CNCD e Conabio possuem poder de *enforcement* e são deliberadas por maioria simples, o que facilita a entrada de temas que envolvem mais conflitos. Todavia, salienta-se que ambas as arenas possuem grande quantidade de membros, sendo quarenta da CNCD e vinte e um da Conabio, implicando em maiores dificuldades de coordenar ações coletivas. No caso da Conabio, o ente federal possui maior facilidade de alcançar a maioria necessária para deliberar, devido à sua disparidade de representação. Por fim, a transparência proativa de todas as arenas permite que o controle social e a atuação de *lobbies* sejam considerados nas dinâmicas decisórias, afetando, porém, as decisões individuais dos representantes, devido às possibilidade de imputação de responsabilização.

### 3.3. Quais temas foram abordados nas arenas de pactuação

A compreensão das características institucionais das arenas de pactuação junto às dinâmicas de discussão e os temas debatidos são informações centrais para a depreender o papel dessas instituições frente à política ambiental. Desta forma, a subseção seguinte apresenta os principais temas debatidos, buscando atrelá-los às deliberações obtidas. Com o auxílio de nuvens de palavras, o último objetivo do capítulo é compreender o que houve nas reuniões de cada arena de pactuação, abrindo espaço para que o capítulo seguinte apresenta como as arenas foram utilizadas à luz de lentes teóricas.

As nuvens de palavras possuem a vantagem analítica de indicar a prevalência de vocábulos no *corpus*, sendo que, quanto maior e mais centralizada for a palavra na representação gráfica, mais vezes ela foi utilizada nos documentos. Suas elaborações foram através dos *Softwares R* e Excel, combinando uma etapa automatizada e revisões manuais. Isto, pois, a partir dos dados fornecidos pelo código utilizado (Anexo I), optou-se por realizar uma revisão e reorganização da tabela de frequência fornecida.

Para sua elaboração, realizou-se uma limpeza do *corpus* eliminando verbos, adjetivos, somando sinônimos e juntando palavras que formam os conceitos relevantes à análise. Dentre as palavras que foram agregadas, pode-se citar “política ambiental” e “planos setoriais”, sendo que tais conexões só foram realizadas após uma retomada do *corpus* completo a fim de verificar suas congruências.

#### 3.3.1. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS)

Com a Nuvem de palavras da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (Figura 6) é possível identificar como a temática ambiental se configura nos documentos. No *corpus*, nota-se a apropriação da **CPDS** das discussões sobre o **desenvolvimento sustentável, Agenda 21 Nacional e Agendas 21 Locais**. A disposição das palavras “**meio ambiente**” na Nuvem evidencia como a política ambiental é centralizada, em relação a outros setores, como **saúde, educação, juventude, cultura e agricultura**. Isto é, aponta a centralidade das questões ambientais da Agenda 21, apesar da multidisciplinaridade envolvida. Além disso, as informações apresentadas na Nuvem permitem observar os instrumentos federais elaborados ou utilizados pela Comissão, como o **PPA**, a **Rede Brasileira de Agendas 21** e o **Certificado de Agendas 21 Locais**.

**Figura 6:** Nuvem de palavras elaborada a partir do corpus completo da Agenda 21



**Fonte:** elaboração própria.

A atuação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (CPDS) e Agenda 21 ocorreu em duas frentes centrais: a apropriação dos instrumentos legalmente atribuídos e a atuação brasileira nas ações subnacionais. Diversas estratégias foram utilizadas pela Comissão para apoiar a elaboração e implementação de Agendas 21 Locais, partindo da compreensão de que “é importante estimular os municípios para que entendam o que é Desenvolvimento Sustentável, induzindo processos locais que apóiem as prefeituras a internalizar essa temática e acelerar este processo” (12ª reunião ordinária da CPDS, 2009). Os instrumentos orçamentários da União foram vastamente utilizados, como os Planos Plurianuais (PPAs), que foram monitorados e debatidos (2ª reunião ordinária da CPDS, 2004; 12ª reunião ordinária da CPDS, 2009; etc.) e o Fundo Nacional de Meio Ambiente, que lançou editais para a mobilização e capacitação necessária para as Agendas 21 Locais. Como observado nos trechos abaixo:

Pedro Ivo informou que em vários Estados está ocorrendo processo semelhante, inclusive por meio de consórcios, com apoio do Governo Federal. Acrescentou que dos 600 processos de Agendas 21 locais, apenas 80 são financiadas pelo FNMA (2ª reunião ordinária da CPDS, 2004).

Desta forma, a Secretária realizou um breve relato sobre o histórico da CPDS, refletindo sobre o processo da AG21 Brasileira. [...]. Neste momento, para se ter um orçamento para a Agenda 21 para construir os planos de ação e garantir que estes

fossem implementados, a decisão foi criar um Programa da Agenda 21 Local, que é uma ação no PPA e que tem um orçamento definido e para o qual o MMA presta conta ao Governo Federal e para o qual a CPDS contribui avaliando se o programa foi bem sucedido ou não foi bem sucedido. Esse programa existe há aproximadamente 5 anos e tinha três grandes objetivos: 1) Capacitar gestores e agentes públicos e privados na metodologia da Agenda 21 para desenvolver diagnósticos participativos e construir planos de ação locais. 2) Fomentar experiências em municípios o que foi feito através do Fundo Nacional do Meio Ambiente. 3) Oferecer apoio técnico para experiências já existentes. O Programa atuou nessas três linhas e foi além, porque tem apoiado a Rede Brasileira de Agenda 21, em termos de subsídios e apoio financeiro aos seus encontros, inclusive participando deles (12ª reunião ordinária da CPDS, 2009).

Buscou-se também a disseminação da temática no Legislativo, com o intuito de defender a relevância da temática e alocar recursos de emendas parlamentares para ações relacionadas à Agenda 21 (4ª reunião ordinária da CPDS, 2005). Como visto no trecho a seguir:

Publicidade na Agenda 21 é necessária já que não há percepção e conhecimento pelos parlamentares desta temática. Maria Luiza (MCT) diz que ao disseminar a Agenda 21 contribuimos também para a disseminação dos problemas enfrentados com o Aquecimento Global (11ª Reunião Ordinária da CPDS, 2008).

Além disso, a Comissão buscou instrumentos de outra natureza para promover a adesão dos estados e municípios, como os instrumentos cooperativos e de monitoramento. A Comissão participou da criação da Rede Brasileira de Agenda 21, pensada para ser um espaço de trocas de experiências e articulação de ações subnacionais (3ª reunião ordinária da CPDS, 2004; 8ª reunião ordinária da CPDS, 2006). A criação da Rede ocorreu a partir de uma discussão entre o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais (FBOMS) e a coordenação da Agenda 21 no MMA (8ª reunião ordinária, 2006), ou seja, de um diálogo entre a sociedade civil e o governo federal, porém aspectos estruturais da Rede foram pensadas conjuntamente neste espaço de diálogo, que envolve outros atores, como os estados e municípios (7ª reunião ordinária da CPDS, 2006; 10ª reunião ordinária da CPDS, 2008). Ademais, o Certificado de Agendas 21 Locais foi criado com o objetivo de avaliar os processos de implementação subnacionais (3ª reunião ordinária da CPDS, 2004), sendo que o instrumento teria o papel de “detectar precocemente quais os processos de Agenda 21 que estão ou não fluindo a contento ou estão se desviando do objetivo maior, que é impactar positivamente a sustentabilidade local (8ª reunião ordinária da CPDS, 2006). A própria elaboração da metodologia envolvida neste Certificado foi discutida nas reuniões da CPDS, contando com a participação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da UNB (8ª reunião ordinária da CPDS, 2006).

Além de induzir ações de entes subnacionais, o monitoramento e avaliação das Agendas 21 Locais foram foco de deliberações da CPDS. Podendo a Agenda 21 Local ser baseada em

distintas bases territoriais, como estados, municípios, regiões, comunidades, bacias hidrográficas, etc., seus processos de monitoramento e avaliação trazem desafios distintos. Desta forma, a CPDS realizou parcerias com o IPEA e o IBGE, a fim de produzir conhecimentos científicos que permitissem o acompanhamento da internalização da Agenda 21 no território nacional, respeitando suas particularidades e especificidades territoriais (2ª reunião ordinária da CPDS, 2004; 12ª reunião ordinária da CPDS, 2009). Ademais, o MMA criou o Sistema de Agendas 21 Locais para somar às iniciativas de produção de informações sobre os processos de Agendas 21 Locais no Brasil (7ª reunião ordinária da CPDS, 2006).

Tendo em vista a transversalidade envolvida na temática, a CPDS destacou a relevância dos ministérios utilizarem seus respectivos instrumentos descentralizados para induzirem ações pautadas na Agenda 21, a partir da cada área setorial.

Eu queria só ressaltar aqui que é a CPDS que faz o acompanhamento da implementação da Agenda 21 Brasileira. São vários Ministérios presentes, que têm, também, instrumentos de planejamento descentralizado. É o caso do Ministério do Planejamento que tem os PPAs municipais; do Ministério das Cidades que tem o plano diretor participativo, que nós já temos uma parceria forte na implementação conjunta das Agendas 21; o Ministério da Saúde, com o programa Saúde da família, ou de agentes comunitários de saúde. Precisamos, na CPDS pensarmos mecanismos de implementação de processos de Agenda 21 combinados com esses outros processos (7ª reunião ordinária da CPDS, 2006).

O técnico Ronaldo Martin Alves, técnico do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais – SPRN, do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7, informa que na região crítica de desmatamento da área de influência da BR 163 o SPRN está trabalhando em conjunto com a Agenda 21 e o Fundo Nacional de Meio Ambiente. Essa ação está voltada para fomentar práticas de Desenvolvimento Sustentável dentro da lógica dos editais existentes e da metodologia do PPG7. Hoje, com a efetivação do edital 03/2005, voltado para a gestão ambiental e o ordenamento territorial, existem novas possibilidades de alocação de recursos na região. Este edital pressupõe um financiamento de Planos Diretores Participativos nos 71 municípios da área de influência da BR 163, para tanto conta-se com a parceria do Ministério das Cidades para esta implementação. Os produtos esperados para este edital são os seguintes: apoiar o poder público municipal no fortalecimento do planejamento, ordenamento e gestão ambiental por meio do fortalecimento dos órgãos do próprio município. Como instrumento de fortalecimento do planejamento está a ideia de implantação da Agenda 21 Local. Ronaldo afirma que uma grande dificuldade encontrada é a baixa capacidade dos gestores municipais da região em elaborar minimamente os documentos necessários para a captação dos recursos de fomento. Esse fato gera a necessidade de inúmeros cursos de capacitação na região. Até o momento, 40 municípios enviaram projetos para captação de recursos. Sendo que 36 foram selecionadas (6ª reunião ordinária da CPDS, 2005).

Além disso, a Comissão foi utilizada para a apresentação de políticas setoriais que dialogassem com os objetivos da Agenda 21 Brasileira, como foi o caso do Programa Agenda 21 na Escola, que foi deliberado na I Conferência Nacional Infanto-Juvenil e elaborado pelo Ministério da Educação (MEC) em parceria com o MMA, em 2003 (3ª reunião ordinária da

CPDS, 2004; 8ª reunião ordinária da CPDS, 2006). Em diálogo com princípios da Política de Educação Ambiental, o programa busca tornar as escolas em espaços permanentes de construção de projetos socioambientais coletivos. Acresce-se que o Saneamento básico (Projeto de Lei 5296/2005) foi foco temático e a CPDS deliberou em prol de articulações junto ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos, buscando o fortalecimento de sua interface com a Agenda 21 (6ª reunião ordinária da CPDS, 2005; 10ª reunião ordinária, 2008). Ademais, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores Municipais, que são obrigatórios e participativos, passaram a ser vistos como importante estratégia para a Agenda 21, propondo-se “elaborar um documento síntese sobre a gestão das cidades à luz da Agenda” (4ª reunião ordinária de CPDS, 2005). O trecho a seguir demonstra não somente a relevância dada para a estratégia de transversalizar a pauta, como também o papel que instrumentos financeiros tiveram na indução de ações locais.

Doravante, a arena de pactuação da Agenda 21 teve o papel tanto de induzir ações subnacionais (Agendas 21 Locais), quanto de monitorá-las e avaliá-las. Para a indução, a articulação de mecanismos financeiros foi central, como a criação de editais específicos, articulações em prol de emendas parlamentares e o acompanhamento do PPA. O monitoramento subnacional contou tanto com a criação de instrumentos informacionais, como a Certificação Agenda 21 e o Sistema de Agendas 21 Locais, quanto com instrumentos de cooperação, como a Rede Brasileira de Agendas 21 Locais. Foram traçadas também parcerias com instituições (IBGE e IPEA) para a produção de dados sobre a internalização da Agenda 21 nos territórios. Ademais, foram produzidas informações para o subsídio dos posicionamentos do Itamaraty nas arenas internacionais e a articulação de políticas setoriais (3ª reunião ordinária da CPDS, 2004; 8ª reunião ordinária da CPDS, 2006).

### 3.3.2. Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD)

A Nuvem da Comissão Nacional de Combate à Desertificação (FIGURA 7) apresenta o destaque dado pela CNCD ao **combate** do processo de **desertificação**, bem como à **convivência** com a **seca**, sendo os fenômenos geograficamente localizados, principalmente, no **semiárido**. Isso pode ser visto pela centralidade das temáticas na Nuvem, na qual a desertificação é a maior palavra e está localizada em seu centro. Os **estados nordestinos** foram o lócus de maior atenção das ações da Comissão, tanto por possuírem grandes áreas suscetíveis à desertificação, quanto pela relevância das ações **estaduais** de combate ao fenômeno.

Observa-se a presença de palavras relacionadas a outros setores que influenciam e são influenciadas pela temática, tais como **desenvolvimento**, **sustentável**, **rural**, **climática** e **florestal**.

**Figura 7:** Nuvem de palavras elaborada a partir do corpus completo da CNCD



**Fonte:** elaboração própria.

A Comissão Nacional de Combate à Desertificação atuou em dois níveis da dinâmica política para a meta de internalização da temática no país. No nível nacional, a CNCD focou em avaliar a implementação do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PAN-Brasil), que deve ser orientado pelas diretrizes da UNCCD (2ª reunião ordinária da CNCD, 2012). Exemplo interessante deste alinhamento foi visto na delimitação das áreas de atuação das ações nacionais de combate ao fenômeno, pois, segundo a legislação brasileira, o Maranhão não faria parte do semiárido brasileiro (Brasil, 1989; 2005; Pereira Jr., 2007), mas pelos parâmetros da UNCCD, sim. Diante dessa discordância, o tema foi debatido durante as reuniões da Comissão e, a Política Nacional foi formulada considerando o princípio da Convenção, ou seja, incluindo o estado do Maranhão como área suscetível à desertificação e foco de ações nacionais para seu combate. Apesar do estado ter representação na Comissão e ter sido anteriormente incluído no PAN-Brasil, os embates sobre a delimitação das áreas suscetíveis à desertificação permaneceram latentes, sendo vista por conflitos dentro e fora do

órgão. Como visto na reclamação do representante do Instituto Maranhense de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IMARH/MA) pela exclusão do Maranhão da Rede sobre Desertificação no Semiárido, da O Instituto Nacional do Semiárido (INSA) (Portaria Interministerial 92 a 30 de março de 2010), que retomou um debate sobre esta delimitação geográfica naquela reunião.

O SR. JOSÉ NOGUEIRA (IMARH/MA) – A primeira... Eu acho que agora chegou o momento de nós conseguirmos mostrar uma injustiça que foi feita com o Maranhão, está no prolongamento dela, quando nós vemos o INSA excluindo o Maranhão dessa rede. Se vocês observarem, o Maranhão não está. [...] Queria mostrar aqui agora um (...) agora, de todas as figuras, mas que vai realmente mostrar o que foi feito com o Maranhão. Aqui eu não vou ter dados, eu vou mostrar oficialmente para você que no Maranhão tem semiárido, é um bioma cerrado [...].

(...)

A SR<sup>a</sup>. MARIA DO SOCORRO (ANA) – Não é a primeira vez que eu convivo com essa discussão, sobre a inclusão do Maranhão no semiárido. A ANA foi convidada a integrar, há alguns anos, há cerca de 5 anos atrás, o pacto [...] e nós começamos a tratar como semiárido ampliado, dentro do pacto, porque não podemos fugir a questão legal, ao ordenamento jurídico, no caso é o decreto e regulamenta o que é o semiárido.

(...)

O SR. BERANGER ARAÚJO (SERHMACT/PB) – O Estado da Paraíba tem quase 93% do seu território, uma área suscetível à desertificação, 223 municípios, 170 são [no] semiárido. Agora, eu gostaria que fosse zero, nem município com desertificação, nem municípios com semiárido, eu acho que devia ter um fórum assim, de quem é que entra e quem é que sai, se fosse e se pudesse eu até ia tentar sair, porque até agora não tem nenhuma vantagem ser área suscetível à desertificação e nem semiárido, porque até agora, está desde 92 que nós discutimos e até agora o que se viu? Eu acho que nós temos que avançar na nossa discussão, está certo?

(...)

O SR. FRANCISCO CAMPELLO (DCD/SEDR/MMA) – É o seguinte, dentro da Política de Combate à Desertificação que está em votação [...] o resultado, nós estamos abordando essa questão, para nós, do departamento e para o que está na política, essa questão de onde é o semiárido, onde é a semiaridez, onde é o é árido. Onde é a caatinga, essas são jurisdições tecnocientíficas que vão dar base a decisões políticas e não podemos inverter para que as decisões políticas revoguem leis ou, por exemplo, a da gravidade, ou seja, vai ter o Fórum, debate, pode ser que tenha havido equívocos nessas políticas, mas certamente, quanto mais democrático, mais vai aproximar uma visão tecnicamente correta, para aquilo que é politicamente viável. (4ª reunião ordinária da CNCD, 2011).

A atuação da Comissão para trazer a pauta para a agenda política também foi relevante. Primeiramente, houveram propostas para influenciar a opinião pública, por meio da criação de redes sociais para divulgação de informações (5ª reunião extraordinária da CNCD, 2014). Além disso, a CNCD se propôs a participar do jogo político do Congresso Nacional em prol da aprovação da Política Nacional. Para isto, além de “interlocações diretas com parlamentares”, chegaram a criar uma comissão para organizar suas ações de mobilização junto ao Legislativo (4ª reunião ordinária da CNCD, 2011). Ademais, durante os períodos eleitorais, a CNCD encaminhou a “apresentação aos candidatos nas eleições, estaduais e nacional, da agenda de propostas para que eles também possam incorporar como compromissos nos seus programas de

governo, nas suas plataformas, programas, etc.” (2ª reunião ordinária da CNCD, 2010). Acresce-se que, em 2016, foi criada uma Câmara Técnica para elaborar minutas de decreto de regulamentação para a política nacional, mas não foi possível acessar as informações sobre as reuniões do CNCD após sua recriação em 2015.

Além disso, a Comissão buscou atuar com outros órgãos, através da “ampliação do diálogo institucional com o Conama sobre licenciamento e outros temas, defendendo, inclusive, uma Lei para a Caatinga, dizendo que é a única forma de defender os biomas da degradação” (4ª reunião ordinária da CNCD, 2013). Bem como articular-se com outras políticas públicas, destacando-se o foco na conservação florestal, ações poupadoras de água na agricultura e a garantia do fornecimento de água para famílias em situação de vulnerabilidades do semiárido (1ª reunião ordinária da CNCD, 2008; 1ª reunião extraordinária da CNCD, 2010; 2ª reunião extraordinária da CNCD, 2012; 6ª reunião ordinária da CNCD, 2015; etc.). Neste cenário, especial destaque foi dado à política das mudanças climáticas, visto as suas implicações diretas na ocorrência de secas mais frequentes e com maiores durações e, portanto, nos processos de desertificação nestas regiões (1ª reunião ordinária da CNCD, 2008; 2ª reunião extraordinária da CNCD, 2012; etc.). Segundo seus representantes, há

a necessidade de implementar, de maneira integrada, programas já existentes, voltados para promover a sustentabilidade regional, tais como o Plano Nacional de Combate à Desertificação e o Plano Nacional de Recursos Hídricos. Apela aos responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas de interesse regional, estadual, municipal e setorial para que incorporem a dimensão do clima e das mudanças climáticas e seus impactos no planejamento e na implementação de planos e programas de desenvolvimento sustentável (1ª reunião ordinária da CNCD, 2008).

As reuniões da Comissão foram utilizadas para organizar a utilização de instrumentos de políticas públicas, como no caso do Sistema de Alerta Precoce de Seca e Desertificação (SAP), do INPE, que foi apresentado e disponibilizado para o uso. O SAP fornece uma base técnica para formulação de estratégias para o combate à desertificação (1ª reunião ordinária da CNCD, 2008) e já era um instrumento apontado como relevante para o tema pela UNCCD. Além disso, o acompanhamento das informações do CAR foi apontado como instrumento estratégico para o combate à desertificação, pois propicia “estatísticas a nível de propriedade rural, sobre qual o tamanho da degradação e quais as suas principais causas” (5ª reunião extraordinária da CNCD, 2014). Rememora-se que o semiárido é marcado por práticas agropecuárias de pequenas propriedades rurais (Nascimento, 2013), tendo a maior parte do bioma remanescente em áreas privadas, ao passo que apenas 8,7% da cobertura do cerrado está

em áreas protegidas e 7,8% da caatinga (PACHECO; NEVES; FERNANDES, 2018). Ademais, o fortalecimento da Rede de Pesquisadores foi buscado pela Comissão, a partir da compreensão da relevância de conhecimentos científicos para embasar decisões políticas sobre o tema (1ª reunião extraordinária da CNCD, 2010; 6ª reunião ordinária da CNCD, 2015).

No caso dos fundos ambientais, a Comissão reconheceu sua importância, porém também criticou suas dinâmicas de funcionamento, avaliando que, frequentemente, “um esforço que não alcançou muito resultado foram os projetos que foram apresentados ao Fundo Clima; porque nós não queremos criar um balcão de projetos” (4ª reunião ordinária da CNCD, 2011). Além disso, foi proposto a utilização de um instrumento de outra política setorial, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como visto no trecho retirado de reunião da Comissão.

SR. SÉRGIO MOREIRA (MPOG) - Nós estamos falando muito do Fundo Clima, do Fundo Caatinga, pelo menos o Fundo Clima 90% do recurso é oneroso, e empréstimo. Existe no PAC carteira de processos de controle e processos erosivos e está sob responsabilidade do Ministério da Integração e da CODEVASF, ele tem recurso de mais de 330 milhões com mais de 60 ações com destino à estabilização de imagem, vegetação de bacia proteção de costa, recomposição de mata ciliar, técnicas de conservação de solo, etc. Esse recurso está parado desde 2007. Aqui há uma informação, o encaminhamento que eu queria propor a essa comissão, de nós provocarmos o Ministério do Planejamento, onde eu estou, com relação a essa carteira, de que o recurso está parado porque os projetos não são apresentados da forma que deveriam ser apresentados para que o dinheiro rode. (4ª reunião ordinária da CNCD, 2011).

No que tange às ações locais para a internalização da temática, a Comissão deu forte atenção aos planos estaduais (PAEs), sendo eles uma estratégia central do PAN-Brasil e da para a adequação das ações brasileiras à Estratégia Decenal da UNCCD (2008-2018) (2ª reunião extraordinária da CNCD, 2012). Dessa forma, além do acompanhamento dos processos de formulação das ações estaduais (5ª reunião ordinária da CNCD, 2013), a Comissão buscou instrumentos para suas implementações (4ª reunião ordinária da CNCD, 2011) e monitoramento (5ª reunião extraordinária da CNCD, 2014). Além disso, a partir da compreensão de que “a alocação de recursos para os PAEs é prioridade absoluta”, a Comissão se disponibilizou para elaborar o desenho do edital do Banco do Nordeste, deixando a seu cargo apenas a responsabilidade de contratação, acompanhamento e execução dos projetos selecionados (2ª reunião extraordinária da CNCD, 2012).

A atuação de projetos locais no tema, como aqueles desenvolvidos ou executados por entidades da sociedade civil, como a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), foram apontados

como importantes instrumentos para a implementação da Convenção no Brasil. Vale destacar que além de sua atuação local (3ª reunião ordinária da CNCD, 2011), a ASA participou da elaboração do PAN-Brasil e de PAEs (3ª reunião ordinária da CNCD, 2011) e produziu, junto ao Instituto Nacional do Semiárido (INSA), uma revista científica a partir dos resultados apresentados na Conferência Nacional de Tecnologias Sociais de Convivência com o Semiárido Brasileiro (2ª reunião extraordinária da CNCD, 2012).

Doravante, a Comissão Nacional de Combate à Desertificação atuou a partir de dois focos centrais e complementares, tendo a disseminação da temática nas esferas nacional e local como meta. De um lado, buscou-se induzir e acompanhar as ações subnacionais e locais de combate à desertificação. Isto foi visto na coordenação da elaboração dos planos estaduais (PAEs) e na disseminação de instrumentos informacionais criados e disponibilizados, como o Sistema de Alerta Desertificação do INPE e a Rede de Pesquisadores sobre a Desertificação.

De outro lado, a CNCD atuou pela entrada do tema na opinião pública, com a produção de conteúdo para população externa e na busca pela introdução do tema nas agendas das eleições nacionais e subnacionais. Além disso, a Comissão almejou introduzir a temática nos processos eleitorais nacionais e subnacionais. Salienta-se que, ao evidenciar a relação das *policies* com os partidos políticos, movimentos sociais e grupos de interesse, Burstein e Linton (2002) constata que maior centralidade deve ser dada à opinião pública, em contrapartida ao impacto desses outros atores, visto que são empiricamente menos relevante.

Além disso, o Congresso Nacional foi foco de diversas ações da Comissão, que compreendeu que as negociações junto ao Legislativo seriam um caminho para a aprovação da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, que ocorreu em 2015. Por fim, a CNCD foi utilizada para subsidiar as manifestações oficiais do governo federal nas arenas internacionais, participando da elaboração do relatório internacional sobre a internalização do combate à desertificação no Brasil.

### **3.3.3. Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio)**

A partir da Nuvem da Comissão Nacional da Biodiversidade (Figura 8) é possível observar que a arena considerou central os aspectos internacionais (**CDB** e **COP**) e nacionais da preservação da biodiversidade, em suas discussões. Como era de se esperar, a palavra **biodiversidade** possui maior frequência e está localizada no centro da Nuvem, porém o



Na esfera nacional, programas, planos e políticas públicas foram planejados, deliberados e avaliados, havendo maior destaque para os editais da Probio I e Probio II, um importante instrumento financeiro da política. Outros instrumentos e estratégias desta política ambiental também foram foco de atuação da Conabio, como a elaboração e atuação de listas de espécies ameaçadas de extinção (4ª reunião extraordinária da Conabio, 2004 e 18ª reunião extraordinária da Conabio, 2014) e a elaboração da Proposta da Estratégia Nacional sobre Espécies Exóticas Invasora (37ª reunião ordinária da Conabio, 2009).

Notou-se o esforço da Comissão em trabalhar a temática numa perspectiva transversal, refletindo como a biodiversidade afeta e é afetada pela agricultura, segurança alimentar, saúde humana, mudanças climáticas, segurança biológica e ordenamento territorial. Como exemplo, há a iniciativa da Comissão em incluir a biodiversidade como parâmetro de priorização para o financiamento dos Fundos Constitucionais, que são de responsabilidade do Ministério da Integração. Para isso, os Fundos Constitucionais Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram vastamente debatidos nas plenárias de 2007 e 2008 (27ª reunião ordinária da Conabio, 2007; 28ª reunião ordinária da Conabio, 2008; 31ª reunião ordinária da Conabio, 2008), bem como houve a elaboração de termos de referência para a seleção de projetos sobre mudanças climáticas e biodiversidade (Deliberação nº 8/2008).

Cabe pontuar as deliberações da Comissão Nacional de Biodiversidade, dado que a Conabio apresentou o maior número de manifestações formais no período, totalizando 7 resoluções, 64 deliberações e 4 moções. As resoluções são os instrumentos de manifestação da Comissão para as decisões relacionadas à implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e da Política Nacional da Biodiversidade (PNDB), enquanto as deliberações são as decisões relacionadas aos instrumentos sob sua competência, como os editais, projetos e termos de referências. E as moções são utilizadas para as manifestações da Conabio sobre temas que ultrapassam suas competências (Dias *et al.*, 2008).

Dentre as 64 deliberações encontradas, uma análise de seus conteúdos demonstrou que 48,44% (31) delas foram dedicadas à reorganização interna da própria instituição, como a criação de Câmaras Técnicas Temporárias ou Permanentes e aprovações de novos regimentos internos. As outras foram responsáveis por instituir instrumentos de políticas públicas, como os relatórios nacionais para a Convenção sobre Diversidade Biológica e as diretrizes para planos de ação para a Política Nacional de Biodiversidade, bem como as propostas de inclusão de parâmetros e diretrizes de biodiversidade em outras políticas setoriais ou instrumentos de

políticas públicas. Suas resoluções estabeleceram as Metas Nacionais de Biodiversidade de 2010 e de 2011-2020, tendo os documentos o objetivo de estabelecer os objetivos sobre a pauta para o período, devendo estar em consonância com o Plano Estratégico de Biodiversidade da Convenção sobre Diversidade Biológica. Além disso, estabeleceu as áreas, os ecossistemas e as espécies que deveriam receber maior atenção para o cumprimento das diretrizes da CDB e PNBD. Ademais, a Resolução nº 1/2005 propôs a inclusão de aspectos da diversidade biológica nas diretrizes de políticas públicas e nos processos de Avaliação de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica no Cerrado e Pantanal.

Doravante, a Comissão Nacional de Biodiversidade atuou centralmente em três frentes. Por um lado, a Conabio elaborou documentos para subsidiar a atuação brasileira nas arenas internacionais, fornecendo-lhe informações, produzindo indicadores e traçando metas para o tema no país. Por outro lado, a Comissão atuou na produção e implementação de instrumentos da política de biodiversidade. Como exemplo, tem-se as decisões relacionadas à alocação de recursos de editais da Probio I e II, bem como a delimitação de espécies de fauna e flora que deveriam ter a preservação priorizada. Ademais, verificou-se o enfoque dado para a introdução de princípios e diretrizes de preservação à biodiversidade em outras políticas públicas, ou seja, pela promoção da transversalidade da temática.

### 3.3.4. Comissão Tripartite Nacional (CTN)

A Nuvem de palavras da Comissão Tripartite Nacional (Figura 9) evidencia o enfoque dado pela CTN à promoção de uma **gestão compartilhada** do **SISNAMA**, tendo dado destaque aos órgãos e entidades ambientais dos três níveis de governo. É interessante observar que as palavras **estado** e **estadual** estão no centro da Nuvem e possuem frequência elevada. O ente **municipal** também é apresentado na Nuvem, porém com menor destaque, assim como ocorre com as palavras relacionadas ao nível **federal**, tais como **União**, **MMA** e o **Ibama**. A palavra **licenciamento** refere-se a um importante instrumento regulatório da PNMA e está associada ao Programa Nacional de Formação e Capacitação de Gestores Ambientais (**PNC**). O PNC foi desenhado e articulado pela Comissão, a partir da constatação de que os municípios não possuíam as capacidades estatais necessárias para realizar as atividades de licenciamento. Nota-se a presença de palavras relacionadas às instituições de **participação** da política ambiental, como **conferências**, **conselhos** locais e o próprio **Conama**. Além do

reconhecimento da relevância do papel destes espaços para a construção da política ambiental, a Comissão teve a preocupação de refletir seu próprio papel diante dessas instituições.

**Figura 9:** Nuvem de palavras elaborada a partir do corpus completo da CTN



**Fonte:** elaboração própria.

Diante disso, inicialmente, ressalta-se o foco dado à regulamentação do artigo 23, a partir da compreensão de que a especificação de atribuições da política ambiental seria essencial para minimizar os conflitos interfederativos e para aperfeiçoar a gestão do SISNAMA. Como exemplo, há os conflitos relacionados ao licenciamento ambiental, importante instrumento regulatório, que foram, recorrentemente, apontados como foco conflituoso, devido à imprecisão na definição da competência de cada ente em licenciar. Isto, pois, o licenciamento antes da LC 140/2011 seria um

potencial de conflito sem solução, [...] sobretudo numa coisa que foi o objeto central das nossas polêmicas, ABEMA e ANAMMA, [...] que é a definição clara de quais as atividades são de impacto predominantemente local e, portanto, devem ser objeto, e já o são, de prerrogativa dos municípios (2ª reunião ordinária da CTN, 2001).

Em suma, a definição das competências do licenciamento ambiental era tema de preocupação central na época. Nota-se que a resolução do Conama (Resolução nº 237, 19/12/1997), que buscava estabelecer os critérios para o licenciamento ambiental, era avaliada

como insuficiente e deveria ser, prioritariamente, o papel da CTN trabalhá-la (5ª reunião ordinária da CTN, 2004).

Como resultado, a Comissão elaborou uma minuta de regulamentação para o artigo 23 (10ª reunião ordinária, 2005) e o Termo de Referência para padronização análise de impactos (12ª reunião ordinária, 2006). Ademais, os membros da CTN buscaram trazer representantes do Legislativos às reuniões e montar estratégias de atuação dentro do Congresso, a fim de influenciar o processo de tramitação deste PL desta regulamentação (11ª reunião ordinária da CTN, 2006).

A resolução de conflitos também foi central nas reuniões da Comissão, tendo sido utilizada para a resolução de casos apresentados pelos seus membros. Além de soluções pontuais, a CTN propôs a criação de arenas de pactuação locais, como estratégia tanto para a resolução dessas situações quanto para a deliberação e pactuação de ações conjuntas de interesse local. Isto é, a Comissão Tripartite Nacional induziu e coordenou a criação de espaços de pactuação locais, as Comissões Tripartites Estaduais (CTTEs). Elas foram deliberadas, monitoradas e coordenadas nas reuniões, perpassando tanto a iniciativa de sua criação, elaboração dos regimentos internos e o acompanhamento dos relatos das atividades ao longo do tempo (10ª reunião ordinária da CTN, 2005; 11ª reunião ordinária da CTN, 2006; 14ª reunião ordinária da CTN, 2008; 1ª reunião ordinária da nova CTN, 2018).

Além disso, a partir da compreensão da relevância do aprimoramento das capacidades estatais subnacionais para gestão do SISNAMA, o tema foi amplamente debatido, desde a primeira reunião da CTN, em 2001.

A outra questão que nos parece importante é que nós pudéssemos desencadear, conjuntamente, um esforço no sentido de avançarmos numa estratégia de capacitação dos municípios. Um esforço conjunto, federal, estados e municípios, sobretudo a Anamma, que inclusive, trabalhasse no compartilhamento de recursos, que pode, digamos assim, ser planejado para um universo de vários anos [...]. A capacitação é o nó da questão, e não como um processo homogêneo, porque nós não estamos falando de municípios médios e capitais, estamos falando de um país com 5.500 municípios com realidades diferentes e avanços nos seus sistemas de meio ambiente (2ª reunião ordinária da CTN, 2001).

Como resultado, o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros do SISNAMA (PNC) foi lançado pela Ministra Marina Silva, em 2005. Antes do lançamento do programa, ele foi submetido a rodadas de discussões na CTN, havendo a incorporação ao documento de alterações sugeridas pelos participantes (8ª reunião ordinária da

CTN, 2004). Além disso, pactuou-se uma Minuta de Acordo de Cooperação Técnica, entre MMA, ABEMA e ANAMMA, para o fortalecimento do SISNAMA por meio destas capacitações, havendo também buscado convênios para seu financiamento. Na primeira fase do PNC, 1.600 municípios foram contemplados pelo programa (Brasil, 2007). Ademais, a CTN permaneceu monitorando e avaliando a PNC ao longo das reuniões realizadas nos anos subsequentes.

Doravante, durante o funcionamento da CTN, suas reuniões tiveram dois focos centrais, que tinham o objetivo de aprimorar a gestão da política ambiental. Primeiramente, para a resolução de conflitos, a Comissão propôs soluções pontuais às demandas específicas apresentadas, além de induzir, coordenar e monitorar as Comissões Tripartite Estaduais. Além disso, a Comissão compartilhava a compreensão da necessidade da regulamentação do artigo 23 como uma estratégia central para amenizar os conflitos interfederativos da política ambiental. Com isso, a CTN elaborou uma minuta de proposta de lei para sua regulamentação e buscou se envolver no jogo político no Legislativo para influenciar sua tramitação. Ademais, a baixa capacidade estatal dos municípios era vista como desafio a ser enfrentado para o funcionamento do sistema, tendo como resultado a elaboração de um programa específico para a superação do problema.

### 3.3.5. Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx)

Na Nuvem do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (Figura 10) é possível observar que as palavras “**plano setorial**” possuem a maior frequência e estão centralmente localizadas. Este destaque não é surpresa, ao passo que a arena foi instituída, especificamente, para coordenar suas elaborações. A comparação de ausências e presenças das palavras relacionadas aos planos setoriais mostra-se interessante. Neste sentido, nota-se palavras sobre os setores que tiveram o papel de elaborá-los, como **saúde**, **indústria** e **transporte**. Ademais, enquanto a **saúde** elaborou voluntariamente seu plano, o plano da **siderurgia** não foi finalizado. Assim como nota-se a ausência das palavras **agricultura** e **mineração**, que apesar de terem finalizado seus planos, não aparecem na Nuvem.



carbono subsidiasse o desenho institucional do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (3ª reunião do GEx, 2011; 4ª reunião do GEx, 2011).

As contribuições de posicionamentos estaduais foram centralizadas nas consultas públicas, que contaram com as contribuições da sociedade e outros atores interessados na temática. Apesar de não ser competência, formalmente, estabelecida para o Grupo Executivo, suas reuniões demonstraram que a harmonização das políticas estaduais com a política nacional era vista como relevante (18ª reunião do GEx, 2013). Buscou-se, dessa forma, desenvolver plataformas digitais para organizar as legislações sobre o tema, possibilitando a troca de experiência, bem como as ações que auxiliassem a implementação e o levantamento dos desafios enfrentados, como a comparação das metas, os instrumentos de Mercado, as fontes de financiamento, etc. (12ª reunião do GEx, 2012; 18ª reunião do GEx, 2013).

Ademais, o Núcleo de Articulação Federativa foi criado em 2013 e durou um ano, contando com representantes do governo federal e estadual. Seu objetivo foi desenvolver recomendações técnicas de temas prioritários da Política Nacional para serem levados à apreciação do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima e do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. É interessante destacar a preocupação levantada pelo representante do Ministério da Fazenda sobre o posicionamento federal que seria levado para o um grupo de trabalho do Núcleo.

O representante do Ministério da Fazenda entende que as propostas a serem levadas para discussão com os estados não deveriam ser definidas apenas com base na posição do Ministério, mas sim pelo conjunto do Governo Federal. [...] Nesse sentido, seria necessário definir um processo de formação de consensos no âmbito Federal, de modo a balizar o trabalho a ser desenvolvido com os estados ao longo do ano e no qual o MF seria apenas um porta-voz e articulador das propostas junto aos governos estaduais. Concluiu-se que as decisões devem ser discutidas pelo conjunto dos ministérios e que representantes do MMA, MF e MCTI deverão se reunir futuramente para avaliar uma proposta de solução para esta questão (18ª reunião do GEx, 2013).

No trecho citado é possível observar, primeiramente, uma articulação realizada para envolver o nível estadual nas discussões sobre a mudanças climáticas que ocorriam na arena, apesar de não ser uma competência formalmente estabelecida e não haver representantes subnacionais no GEx. Além disso, é notável o interesse do representante em criar um consenso para o posicionamento da União que não fosse centrado e resumido às perspectivas da pasta ambiental sobre o tema. Nota-se, que apesar da representação, desproporcionalmente, maior da União na arena, as deliberações não foram, necessariamente, de fácil deliberação, tendo seus conflitos se concentrado nos setores representados e não nos níveis de governo.

Em suma, as reuniões do Grupo de Trabalho centraram-se na coordenação de planos setoriais que seriam utilizados para a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, como determinado por seu desenho institucional. Desta forma, a arena organizou a participação dos setores sociais, por meio das consultas públicas, e coordenou a formulação setorial, compreendidas como centrais para o cumprimento das metas brasileiras para as mudanças climáticas.

Doravante, o presente capítulo descreveu os principais aspectos dos arranjos institucionais e das dinâmicas e temáticas das discussões das arenas de pactuação. A partir disso, é possível compreender seus papéis na política ambiental brasileira à luz da literatura especializada. Desta forma, o capítulo seguinte tem como objetivo demonstrar o papel das arenas de pactuação, com seus distintos desenhos institucionais e focos temáticos, na construção da política ambiental brasileira a partir da primeira década do século 21.

#### **3.4. As interações nas arenas de pactuação e seus papéis coordenativos**

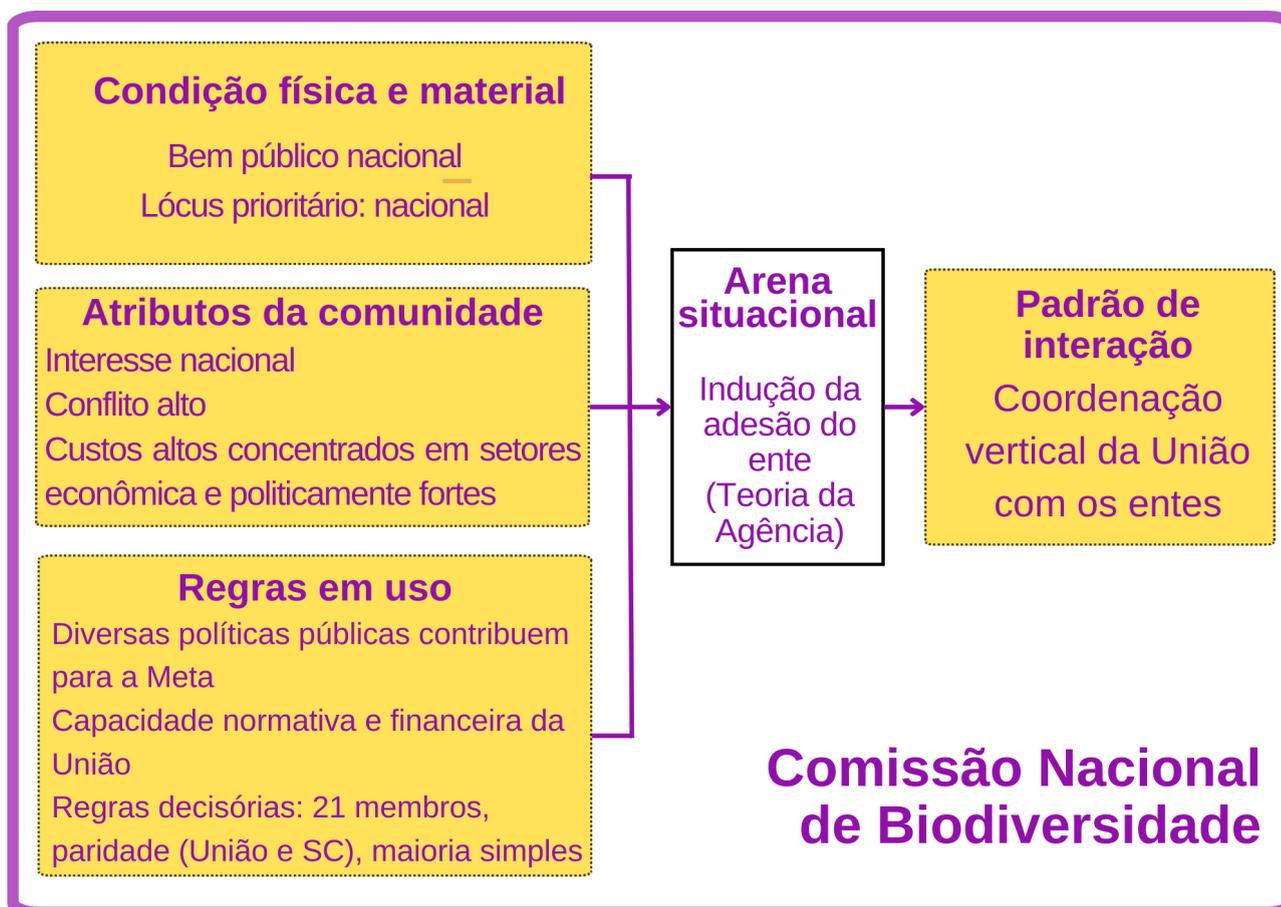
A partir do cenário construído ao longo do capítulo três, a última seção busca demonstrar qual foi o padrão de interação de cada arena de pactuação. Diante do questionamento sobre o papel destas instituições, apropria-se do guarda-chuva institucionalista para compreender como o encadeamento dos atributos da agência se relacionaram com aspectos institucionais, que juntos estruturaram os dilemas de ação coletiva de cada temática. Argumenta-se que a mudança institucional é resultado de conflitos e interações entre atores, em cenários institucionais estabelecidos, isto é, à luz da relação entre a capacidade de agência e a estrutura, desencadeando mudanças lentas e graduais (Santos; Sátyro, 2023). Esta análise combinou informações contidas nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, manifestações oficiais das instituições e informações complementares da literatura especializada.

Apesar das arenas de pactuação estudadas terem, em comum, o foco em atingir metas nacionais assumidas e se somaram ao processo de construção da política ambiental, as instâncias foram aninhadas em cenários institucionais e materiais dessemelhantes. Além disso, cada temática envolve interesses e conflitos diversos, isto é, há distintos grupos sociais favoráveis e contrários às medidas. Portanto, cada padrão interacional foi relacionado com diferentes dilemas de ação coletiva e, com isso, desempenhou papéis de coordenação variáveis. Dessa forma, argumenta-se que, apesar das relações intergovernamentais resultantes buscarem

a construção da política ambiental no Brasil, seus padrões de interação não são os mesmos, pois cada arena de pactuação possui metas específicas, que vão além dos objetivos formais estabelecidos.

A começar pelas condições materiais que estruturam o cenário no qual a atuação da arena de pactuação da meta da Diversidade Biológica ocorreu (Figura 11), tem-se um bem público nacional (OATES, 2001). Isto, pois, o “benefício de conservação das espécies é largamente um de valor de não uso do benefício que é cumulativo para pessoas de todos os lugares” (OATES, 2001, p. 18). Além disso, o lócus de ação de preferência da arena de pactuação é o próprio nível nacional.

**Figura 11:** A atuação do Comissão Nacional de Biodiversidade à luz do *Framework Institutional Analysis and Development*



**Fonte:** elaboração própria.

No que tange os atributos da comunidade envolvida, nota-se que o interesse pela meta é do próprio governo federal. Os custos envolvidos nesta temática são altos e concentrados, principalmente, em grandes proprietários de terra, grileiros, madeireiros e empreendedores

minerários. Tem-se, com isso, potenciais conflitos com grupos economicamente poderosos e que possuem forte poder de influência nas três esferas de governo, como exemplificado pela Bancada do Boi do Congresso Nacional (Frente Parlamentar Agropecuária) e pelas atuações de *lobby* de entidades empresariais como a Confederação Nacional da Indústria e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Ademais, os governos locais são mais suscetíveis às pressões por flexibilização de setores econômicos, devido aos potenciais ganhos econômicos de curto prazo vinculados a estes setores.

Ao retomar as especificidades das regras institucionais, tem-se, por um lado, uma meta que possui distintas políticas públicas, anteriormente estabelecidas no país e, portanto, com regras historicamente enraizadas. Além disso, a temática possui uma vasta tradição no Brasil, isto é, o país vem desempenhando ações ambientais que são utilizadas para atingir as metas da Convenção, sendo elas mundialmente reconhecidas por seus bons resultados, como é o caso do PPCDam e PPCerrado. Acresce-se que a gestão de florestas foi uma atribuição, historicamente, centrada no ente federal durante décadas, tendo sido compartilhada posteriormente (Neves, 2012).

Outra política que a afeta diretamente é o SNUC, um sistema bem estabelecido que conta com a participação dos três entes, mas que sua coordenação (órgão central) é desempenhada por representantes do MMA. Além disso, apesar de não haver recursos internacionais específicos para as ações da Convenção, há financiamento internacional de ações que relacionam-se à meta, como aqueles alocados no Fundo Amazônia. Como resultado, apesar do panorama de capacidade fiscal restrito da política ambiental, certa coordenação com mecanismos financeiros é possível. *Grosso modo*, o tema possui arranjos institucionais que propiciam a utilização de mecanismos normativos e financeiros do governo federal. Acresce-se, a trajetória de dependência (Pierson, 1995) devido à centralização histórica no governo federal, que tem suas ações concentradas no Ministério do Meio Ambiente.

Por outro lado, as regras da arena de pactuação podem ser resumidas por suas características decisórias e representativas. A Conabio delibera por maioria simples e possui paridade somente entre o governo federal e a sociedade civil, havendo fortes disparidades na representação subnacional. Portanto, apesar da Comissão ser composta por um grupo grande de pessoas (21 membros), seu processo decisório não é de difícil obtenção de deliberação, dado a maior facilidade da União em obter maiorias.

Diante disso, argumenta-se que o dilema central das ações da arena de pactuação pode ser explicado pela teoria da agência, no qual a União (principal) demanda a adesão subnacional para obter informações privilegiadas dos territórios (agentes). Isto é, a Comissão Nacional da Biodiversidade buscou atender aos interesses informacionais da União. Por um lado, o espaço propiciava a elaboração de instrumentos e estratégias para a internalização da Convenção, a partir de especificidades locais, sendo o Brasil um país megadiverso e com proporções continentais. Por outro lado, a atuação brasileira na esfera internacional demanda o levantamento e a sistematização de uma grande quantidade de dados, tornando a atuação da Comissão relevante, ao passo que a diversidade de sua composição implica na disponibilidade de informações e posicionamentos privilegiados dos segmentos representados (Moura, 2016).

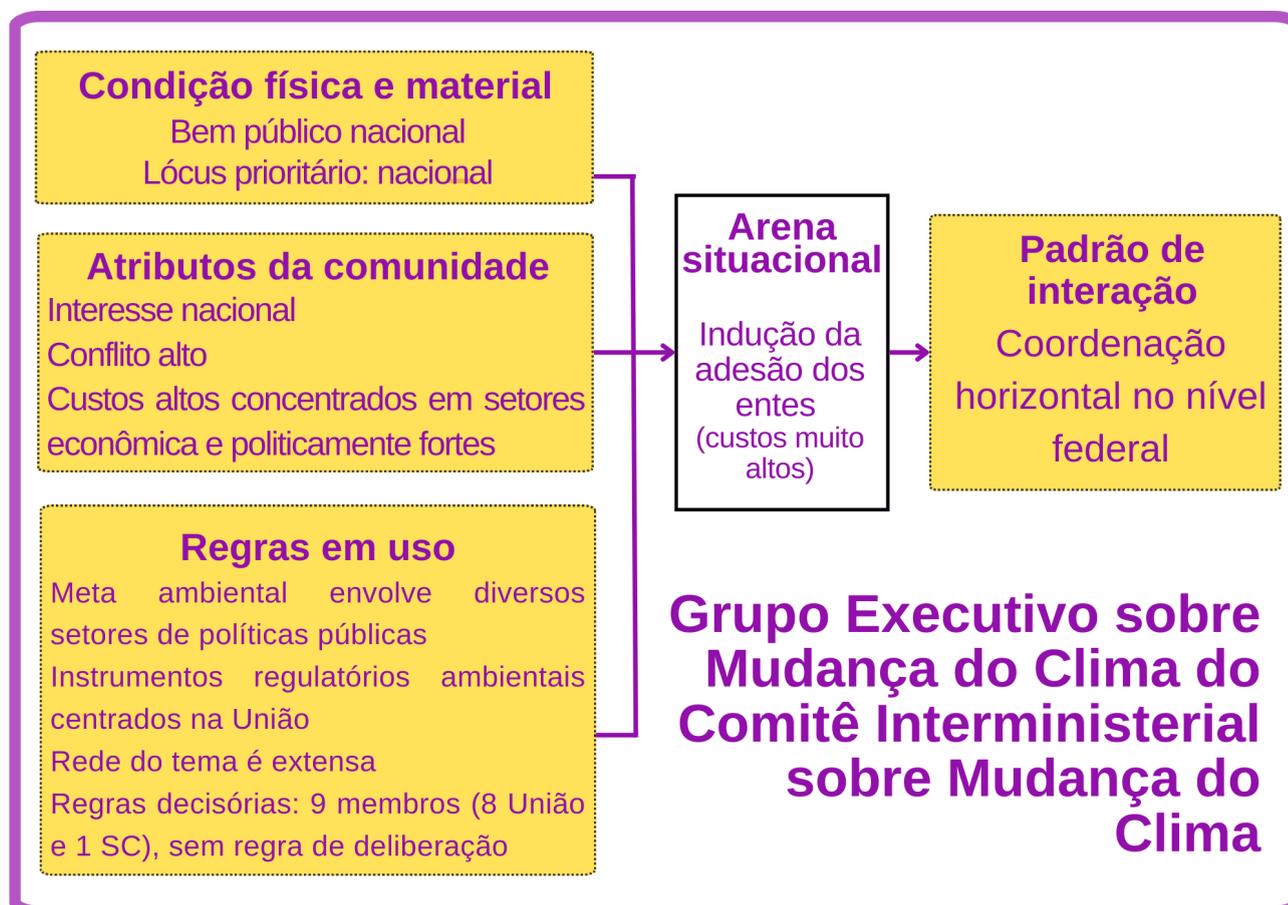
Doravante, o padrão de interação da Conabio pode ser entendido como uma coordenação vertical do governo federal com os níveis subnacionais. A Comissão buscava informações privilegiadas dos atores envolvidos para o aprimoramento de instrumentos da política pública, bem como para o desenvolvimento de relatórios para serem apresentados nas arenas internacionais. Em suma, já dispo de ações suficientes para obter bons desempenhos na meta ambiental, a União limitou-se a buscar adesão subnacional pontualmente. Nota-se que os custos da adesão desta ação coletiva não são altos para os entes subnacionais, dado que o ente federal não buscava, necessariamente, que eles assumissem maiores atribuições com os bens e serviços relacionados à meta da biodiversidade.

No que tange às condições materiais do GEx, nota-se que as mudanças climáticas são classificadas como bem de qualidade nacional (Figura 12). Trata-se de um bem público tipicamente nacional, ao passo que todos, independente de sua localização, experimentam necessariamente o mesmo nível de qualidade ambiental. Além disso, as jurisdições locais não são suficientes para controlar esses níveis de qualidade ambiental, ao passo que são impactadas pela qualidade ambiental de todo o país (Oates, 2001). Além disso, o interesse prioritário da arena de pactuação é de manter o foco nas ações nacionais.

Para os atributos de sua comunidade é possível pontuar que o interesse maior é do próprio governo federal, sendo o tema ambiental de maior destaque na atualidade, contando, inclusive, com a presença dos próprios chefes de Estado nos encontros internacionais (Lima; Magalhães, 2016). Todavia, o tema possui custos altos e concentrados em setores econômicos centrais, tendo portanto, grande influência na economia e política do país, sendo com isso foco

de atuação de *lobby* e outras estratégias de setores fortes, como o agronegócio, a industrialização, a siderurgia, a mineração e a energia.

**Figura 12:** A atuação do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima à luz do *Framework Institutional Analysis and Development*



**Fonte:** elaboração própria.

Para as regras em uso é possível destacar, primeiramente, que a União possui instrumentos regulatórios para estabelecer os padrões mínimos necessários para controlar estes danos ambientais. Além disso, diversos instrumentos nacionais estabelecidos são importantes para o cumprimento da meta, tais como aqueles utilizados para a preservação ambiental, uma vez que o desflorestamento e as mudanças no uso do solo são grandes fontes de GEE. Com isso, os próprios PPCDAm e PPCerrado são elencados como instrumentos do Plano Nacional.

Além disso, o tema possui uma extensa rede de governança, que envolve distintos ministérios, rede de pesquisadores e organizações da sociedade civil e do mercado. Portanto, a estratégia adotada para a internalização da Convenção no país foi centralizar as principais decisões no Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, que contava com composição

majoritária de representantes de ministérios e que não disponibilizava informações sobre suas reuniões. Adicionalmente, o governo federal optou por criar uma instância subordinada (Grupo Executivo sobre Mudança do Clima - GEx) para coordenar a adesão de outros setores de políticas públicas às metas assumidas. Sublinha-se que o GEx não estabelece regras deliberativas, é composto por um grupo pequeno com representação com predominância da União e publiciza as informações de seus encontros.

Neste cenário, argumenta-se que o principal dilema de ação coletiva da arena de pactuação pautado na indução da adesão de distintos setores econômicos. Isto, pois, os custos para esta ação são altos e não necessariamente congruentes com as metas individuais de cada área. Dessa forma, a ação situacional da arena de pactuação busca fazer com que os benefícios da adesão sejam maiores do que seus custos. Vale ressaltar que a União possui instrumentos ambientais, historicamente, centrados no ente federal, que convergem para o cumprimento da redução das emissões de gases do efeito estufa. Porém, para avançar nestas metas, o país precisa incluir outros setores de políticas públicas.

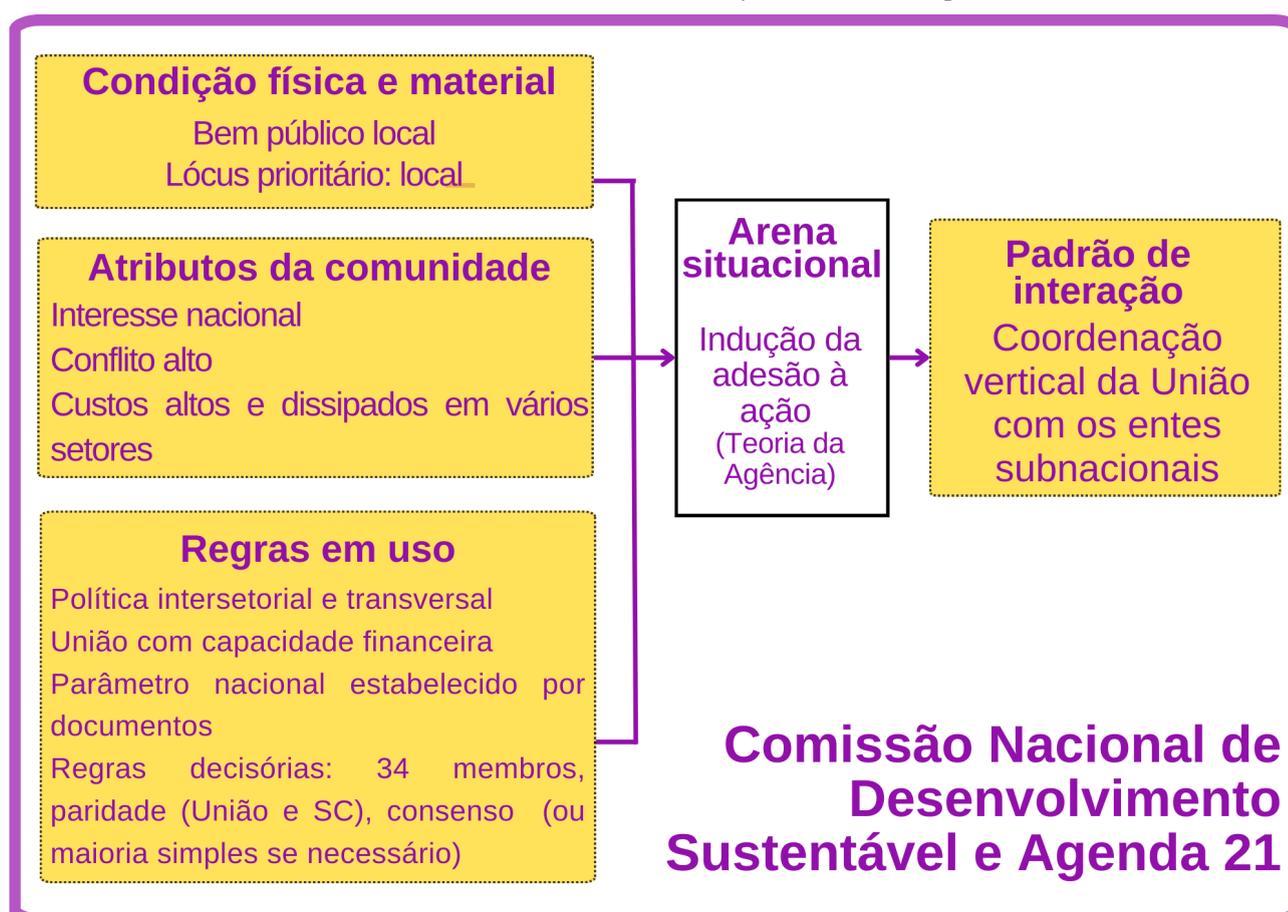
Como resultado, o padrão de interação do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima pode ser compreendido como uma coordenação horizontal no nível federal. O GEx utilizou da estratégia da transparência para dar visibilidade ao diálogo intersetorial de uma questão ambiental que é diretamente impactada por diferentes setores. Negrita-se que esses grupos possuem grande influência econômica e política no país, como o agronegócio, a industrialização e a mineração. Almejou-se, com isso, induzir o comprometimento destes setores com as metas ambientais, que não necessariamente coincidem com os seus objetivos setoriais. Isto, pois, apesar da temática ser socialmente difundida, contando com políticas estaduais na maioria dos estados, a União optou em trazer para a esfera nacional as negociações para o estabelecimento de metas e padrões setoriais, publicizando as decisões que, potencialmente, enfrentam grande resistência de setores econômicos fortes.

A Agenda 21 envolve uma temática classificada como um bem público local (Oates, 2001), ao passo que as ações locais são capazes de atingir os objetivos de desenvolvimento sustentável dos territórios (Figura 13). Ademais, em congruência com as diretrizes da Carta da Terra e da Agenda 21 Global e Brasileira, o lócus de interesse de ação da arena são os governos locais.

Os interesses das comunidades envolvidas são centrados no ente federal, que foi embasado pela grande mobilização internacional que defendia o pacto pelo desenvolvimento

sustentável como “a solução” para os problemas ambientais (Piga; Mansano; Mostage, 2018). Salienta-se que os problemas que a Agenda 21 enfrenta são previstos para ocorrerem no médio e longo prazo e, portanto, longe das marcações temporais relacionadas aos ciclos eleitorais. Por um lado, os custos envolvidos no tema são altos, pois envolvem ações desempenhadas no curto prazo de tempo, mas com resultados que demandam tempo para que os benefícios das mudanças sejam observados. Por outro lado, o conflito envolvido é alto e dissipado em diversos setores que são atingidos pelos custos de ações em prol do desenvolvimento sustentável. Dentre eles, cita-se os setores de transporte urbano, indústria e o reordenamento da economia, como um todo, pelo foco dado ao afastamento da cultura de consumo predominante. Em suma, os benefícios que a adoção da temática traz não são colhidos pelos governos que os adotarem, apesar dos custos serem rapidamente vinculáveis.

**Figura 13:** A atuação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 à luz do *Framework Institutional Analysis and Development*



Fonte: elaboração própria.

Nas regras em uso, nota-se que o tema é, essencialmente, intersetorial e transversal, almejando, inclusive, ser um princípio norteador de políticas públicas no país. Diante disso, o

ente federal traçou a diretriz nacional a ser utilizada como guia para as políticas setoriais, bem como para as Agendas 21 Locais. Os PPAs deram ênfase ao tema, disponibilizando recursos de 2004 a 2015, assim como editais específicos foram lançados no âmbito do Fundo Nacional de Meio Ambiente. Isto é, recursos federais foram disponibilizados e parâmetros foram produzidos, possibilitando a ação coordenativa da União.

As regras utilizadas na arena de pactuação podem ser resumidas pela grande composição da arena, com paridade somente entre os representantes federais e da sociedade civil. A Comissão delibera, prioritariamente, por consenso, porém é aberta a possibilidade de decisão por maioria simples, quando não é possível um acordo consensual.

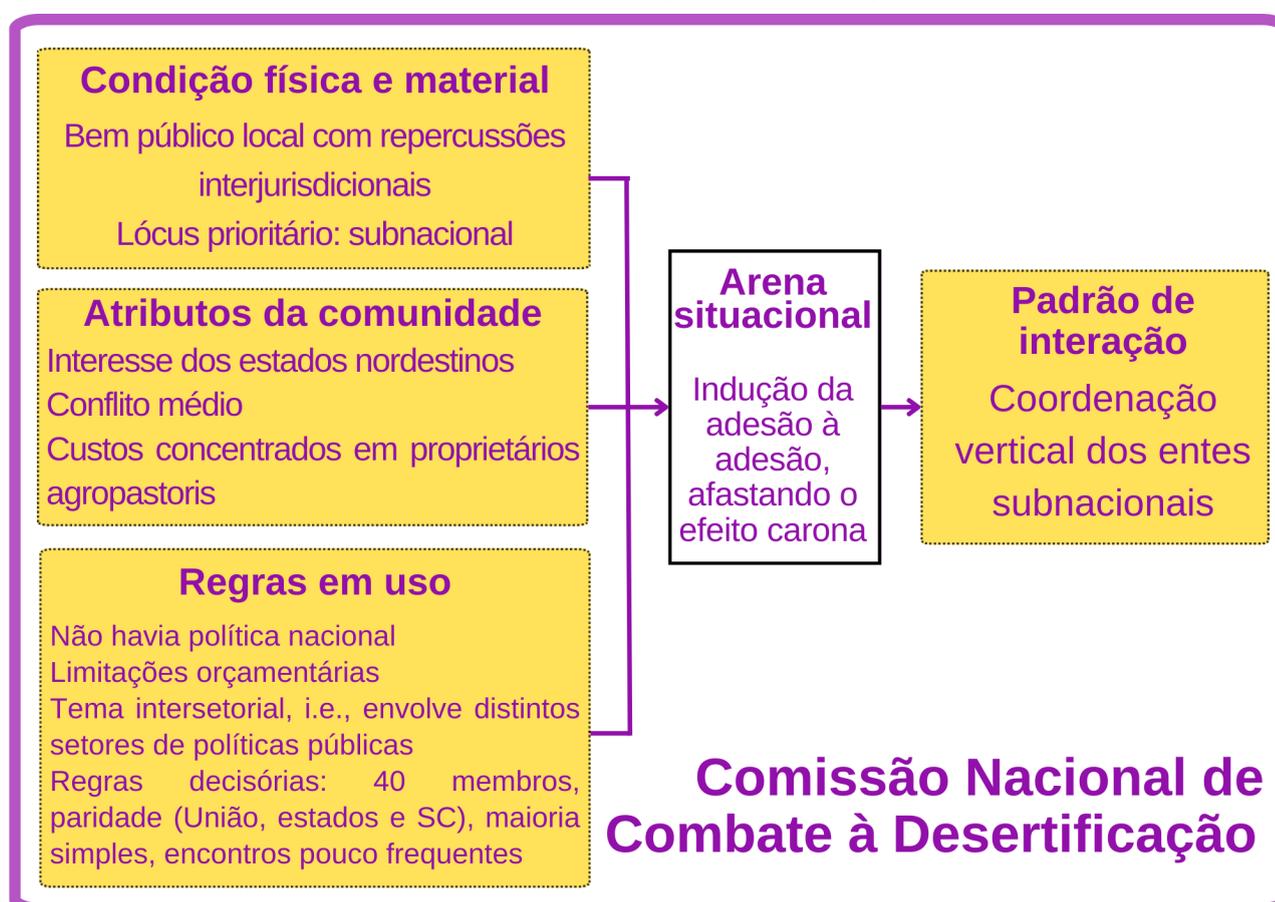
Diante deste cenário, a atuação da arena de pactuação pode ser lida à luz da teoria da agência, tendo a União (principal) o objetivo induzir a ação dos entes subnacionais (agentes). Isto, pois, enquanto o interesse pela internalização da Agenda 21 é centralizado no ente federal, o tema é entendido como um bem local, isto é, de ação prioritariamente local. Porquanto, tem-se não somente a necessidade dos entes subnacionais aderirem a meta nacional de internalização da Agenda 21 (ação coletiva), como busca-se que a apropriação subnacional se dê a partir dos parâmetros nacionalmente construídos.

Como resultado, o padrão de interação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 é compreendido como uma coordenação vertical da União com os entes subnacionais. A atuação do governo federal pode ser vista a partir de suas estratégias centrais: a elaboração de parâmetros e diretrizes nacionais para orientar as respectivas Agendas 21 Locais e a indução e o monitoramento destas ações subnacionais. O ente federal elaborou dois documentos para nortear a formulação no país, sendo que a Agenda 21 Brasileira foi produzida em uma comissão sem representação subnacional, e o *Passo a passo da Agenda 21 Local* padronizou os processos, estabelecendo critérios e procedimentos que o ente considerou necessários. Além disso, a indução da adesão subnacional foi priorizada pela União, resultando na utilização de instrumentos de indução da elaboração de Agendas 21 Locais e o investimento em instrumentos de monitoramento e avaliação das ações subnacionais. Estes instrumentos informacionais também foram necessários para a sistematização de informações sobre a internalização da temática no Brasil, tendo em vista o interesse do governo federal em apresentar seus resultados em arenas internacionais. Cabe pontuar que o país possui uma série de políticas públicas que dialogam com os objetivos da Agenda 21 Brasileira, mas que não

necessariamente foram elaboradas para o cumprimento das metas de desenvolvimento sustentável da Agenda 21, como é o caso de suas políticas sociais.

Nas condições materiais que estruturam o cenário da Comissão Nacional de Combate à Desertificação (Figura 14), sublinha-se que este é um bem público local com repercussões interjurisdicionais (Oates, 2001). Isto, pois, além da desertificação possuir localização geográfica específica e delimitada, sua gestão é, prioritariamente, com base nas bacias hidrográficas (Nascimento, 2013). Seu lócus prioritário de ação deve ser, porquanto, subnacional, mas sem afastar a responsabilidade do ente federal à temática.

**Figura 14:** A atuação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação à luz do *Framework Institutional Analysis and Development*



**Fonte:** elaboração própria.

Retomando os atributos da comunidade, nota-se que o interesse central é dos estados nordestinos, ao passo que concentram a maioria das áreas suscetíveis à desertificação do país. Internacionalmente a temática possui menor destaque, pois é compreendida, frequentemente, como um problema limitado às regiões com baixos níveis socioeconômicos no Sul Global,

apesar de possuir interlocução direta com as mudanças climáticas, a biodiversidade e o desenvolvimento sustentável. Seus custos são concentrados em proprietários agropastoris de terra nas áreas suscetíveis à desertificação. Tendo em vista que os custos são concentrados em setores sociais que também se beneficiam do bem público, considera-se que há um conflito médio, ao passo que os produtores agropastoris serão rapidamente afetados pelo dano ambiental, caso as medidas para seu combate não sejam adotadas.

No que tange às regras em uso, nota-se que não havia uma política nacional para o tema durante o período analisado. Além disso, pontua-se as limitações orçamentárias, ao passo que não se trata de tema de destaque nacional ou internacional, portanto, nunca dispôs do fomento necessário (Brasil, 2022). Ademais, apesar da centralidade da dimensão ambiental, é necessário pontuar que trata-se de um tema intersetorial e transversal que busca integrar a promoção da segurança ambiental, alimentar, hídrica e energética.

As regras da arena de pactuação podem ser resumidas por sua extensa composição (40 membros), havendo paridade entre os entes federal e estadual e a sociedade civil. Sua dinâmica decisória é feita com deliberação por maioria simples, mas com encontros pouco frequentes (anuais).

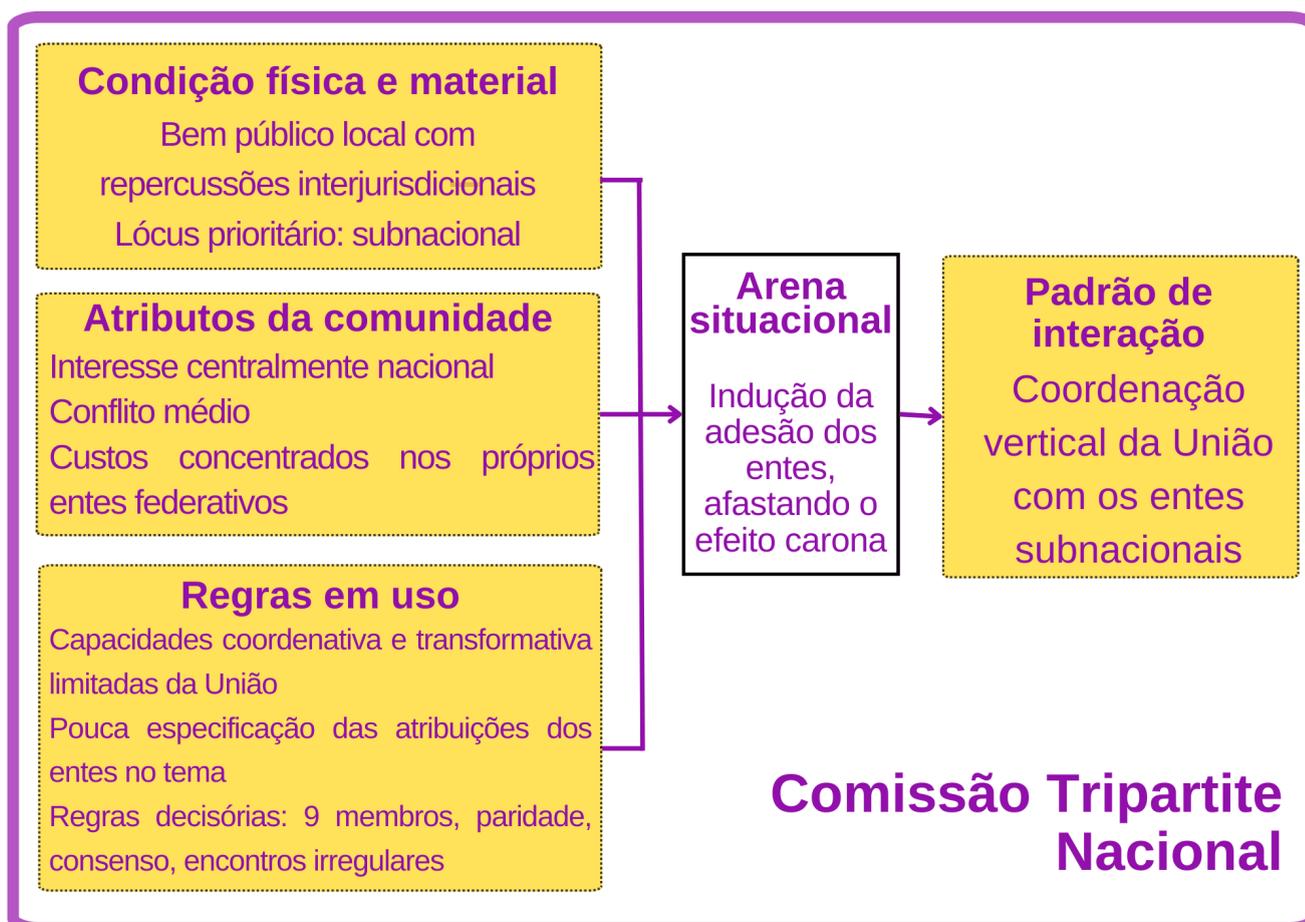
Como resultado, a atuação situacional da Comissão Nacional de Combate à Desertificação pode ser resumida pela necessidade de induzir a adesão federal, afastando-o do efeito carona. Por um lado, o interesse do tema está centrado nos estados nordestinos, que possuem vastas áreas suscetíveis à desertificação e que sofrem, historicamente, com os efeitos da seca. Porém, somente a atuação local não é suficiente para solucionar o problema, visto que elas não são capazes de conter este dano ambiental, demandando ações coordenadas entre os três níveis. Por outro lado, a temática não possui grande destaque internacional, portanto, os atores interessados compreendem que é necessário afastar a compreensão da União de que os resultados locais são suficientes, por si só, para ser apresentado nas arenas internacionais, que sequer contam com representantes do alto escalão do MMA.

Como resultado, o padrão de interação da CNCD é a coordenação vertical do nível subnacional para a União. Isto, pois, a arena da temática foi utilizada com dois objetivos complementares, almejando a indução de maior responsabilização da União com o tema. Primeiramente, observou-se que a busca da Comissão pela conscientização da população sobre os impactos e riscos da desertificação foi central. Além disso, a CNCD objetivou influenciar a opinião pública, criando instrumentos para a divulgar informações sobre o tema, como os

materiais com conteúdo informativos e a sua introdução nas agendas das eleições nacionais e subnacionais. Ademais, a Comissão focou ações no Congresso Nacional, objetivando participar do jogo político do Legislativo para a aprovação da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Paralelamente, ações de fortalecimento à agenda subnacional foram desempenhadas, tendo a coordenação da elaboração dos planos estaduais (PAEs) papel central.

A condição física que estrutura o contexto de ação da Comissão Tripartite Nacional (Figura 15) é um bem público local com repercussões interjurisdicionais (Oates, 2001), tendo a esfera subnacional como o lócus de ação. Isto, pois, a arena de pactuação tem como foco central a descentralização da política setorial e o aprimoramento da gestão no Sistema Nacional de Meio Ambiente.

**Figura 15:** A atuação da Comissão Tripartite Nacional à luz do *Framework Institutional Analysis and Development*



Fonte: elaboração própria.

Desta forma, nota-se que o interesse central na temática é do ente federal, dado que é responsabilidade do MMA coordenar as políticas ambientais do SISNAMA. Já os custos são concentrados nos próprios entes, que possuem competência administrativa comum e legislativa concorrente, mas variando a partir das especificidades de cada aspecto pactuado para o aprimoramento do SISNAMA. Com isso, de maneira geral, tem-se conflitos médios, podendo haver maior ou menor custo para os entes. Há também ações que são de interesse de distintos entes, mas que tenham o objetivo a otimização do funcionamento do SISNAMA. Salienta-se que em arranjos federativos que deliberam por consenso, dificilmente temas conflitivos são pautados (Bolleyer, 2006).

Durante grande parte do período analisado, não havia especificação das atribuições dos entes frente à gestão ambiental, ou seja, a quem competia o que na política ambiental. Além disso, as capacidades coordenativa e transformativa da União eram limitadas. Por um lado, a União possui capacidade normativa em quase todos os temas, cabendo papel complementar aos entes subnacionais. Por outro lado, a utilização de mecanismos financeiros é inviabilizada pelos escassos recursos financeiros da política setorial, independentemente do partido no governo.

Outra regra importante a ser analisada são aquelas utilizadas internamente na arena federativa. Porquanto, destaca-se que a Comissão é composta por somente 9 membros, sendo 3 representantes de cada nível de governo (paritário). A CTN delibera somente por consenso.

Diante disso, a atuação situacional da arena federativa é a busca pela indução da adesão dos entes à pauta ambiental, afastando-lhes do efeito carona. Isto, pois, o foco da arena pode ser resumido por sua busca pelo aprimoramento da gestão do SISNAMA. Assim como ocorreu em outras políticas públicas no pós-88, a União buscou induzir o comprometimento dos entes subnacionais no cumprimento de suas atribuições.

Porquanto, o padrão de interação da CTN é resumido como uma coordenação vertical da União com os entes subnacionais, que atuou centralmente em duas frentes: desenvolvimento de capacidades estatais e a resolução de conflitos federativos. A principal ação para o primeiro objetivo foi a elaboração pactuada de um programa que visava o aprimoramento das capacidades estatais dos municípios. O programa foi deliberado a partir da opinião consensual dos entes de que as capacidades instaladas dos municípios seriam insuficientes para que os entes desempenhassem, minimamente, suas funções. Para a resolução de conflitos entre os entes, além de propostas para problemas pontuais apresentados durante reuniões, a Comissão buscou participar da formulação e do trâmite legislativo do projeto de lei para a regulamentação

do artigo 23 da Constituição Federal. Ademais, a CTN induziu e coordenou a implementação de instrumentos de cooperação locais, as Comissões Tripartites Estaduais. Além disso, a arena organizou encontros dos gestores ambientais, almejando, com isso, promover a troca de experiências subnacionais bem sucedidas.

Conclui-se, portanto, que as arenas de pactuação da política ambiental brasileira foram utilizadas para distintos fins coordenativos. Primeiramente, na temática de interesse da União, no qual o ente federal já dispunha de grande arcabouço institucional para o cumprimento de suas metas ambientais, a coordenação vertical da União buscou a adesão dos envolvidos para obter informações que não teria facilmente sem aquelas reuniões. Em segundo, quando o tema era de interesse nacional, mas com atuação prioritária dos entes subnacionais, a União estabeleceu as diretrizes e os parâmetros para a atuação dos entes, ao mesmo tempo em que utilizou de mecanismos financeiros para induzir a adesão local. Desta forma, a arena foi utilizada para fortalecer as duas linhas de ação, ou seja, para induzir e monitorar as ações subnacionais. Em terceiro, quando o interesse era da União, mas as ações buscaram integrar outros setores de políticas públicas, ou seja, para além da atuação desempenhada do MMA, a arena foi utilizada para uma coordenação horizontal no nível federal, trazendo a participação e o controle social para as negociações dos compromissos assumidos pelo país. Em quarto, no tema de interesse da União, que tinha como lócus os níveis subnacionais, mas que contava com limitados recursos financeiros, a arena atuou como mecanismo de coordenação vertical da União para o aprimoramento da atuação subnacional e, portanto, do próprio sistema nacional. Por fim, quando o interesse era do nível subnacional, a Comissão foi utilizada como mecanismo de coordenação vertical para induzir uma maior responsabilização da União com o tema. Para isto, a arena atuou junto com a opinião pública e o Legislativo para afastar a União do efeito carona.

## CAPÍTULO 4: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os direitos ambientais podem ser depreendidos como uma continuação da construção da cidadania formada pelo encadeamento dos direitos políticos, sociais e civis (Bursztyn; Bursztyn, 2012). À luz desta compreensão, a Constituição Federal de 1988 (CF88) instituiu que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um valor fundamental e um direito inalienável de todos (Cardoso Jr., 2010; Araújo, 2015).

A Carta Magna é entendida como uma continuação do processo iniciado pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), de 1981, e juntos são os principais marcos legais da política ambiental brasileira. A partir dos princípios e diretrizes introduzidos por eles, a política setorial passou por um processo de construção ao longo de sucessivos governos das quatro décadas subsequentes. Apesar de haver em políticas públicas que implicaram em flexibilização de regras ambientais, a sua tendência geral foi de mudanças em prol da construção de estruturas institucionais para a garantia constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A exceção a isto, ocorreu no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) (Silva; Medeiros, no prelo), visto que todos os outros governantes tiveram iniciativas importantes na estruturação da política ambiental brasileira. Acresce-se, neste contexto, o papel relevante das arenas internacionais de meio ambiente, que introduzem e debatem agendas ambientais deliberadas na perspectiva global (Bursztyn, 1993; Bursztyn; Bursztyn, 2012; Nascimento, 2013) e que são incorporadas ao desenho da política do país a partir da “cláusula aberta” da CF88 (Nalini, 2003).

Diante deste cenário de mudanças institucionais em direção à construção de um arcabouço legal e institucional para esta garantia constitucional, a dissertação buscou contribuir teoricamente a partir de análises sobre a utilização de mecanismos institucionais de coordenação e indução para alcançar relações intergovernamentais coordenadas e cooperativas no âmbito da política de meio ambiente. A literatura especializada da ciência política demonstrou que os mecanismos institucionais de coordenação e indução, como as arenas de pactuação, transferências financeiros e produções normativas, desempenharam papéis centrais na construção das políticas públicas nacionais no período democrático do país (Arretche; Vazquez; Gomes, 2012; Machado; Palotti, 2015; Machado, 2018). Diante disso, a pesquisa buscou depreender o papel de mecanismos institucionais de pactuação para obter relações intergovernamentais coordenadas e cooperativas e, a partir disso, alcançar suas metas ambientais. Isto é, a dissertação focou seu olhar nas arenas de pactuação da política ambiental,

almejando compreender como elas foram utilizadas à luz de lentes interpretativas que depreendem a relação dos padrões de interação de atores envolvidos no tema com a estrutura institucional, sob a qual o jogo político acontece. Salienta-se que, dentre as estruturas interpretativistas institucionalistas, a pesquisa optou pela lente teórica do *Framework Institutional Analysis and Development* (FIAD) devido às suas vantagens analíticas para a compreensão de dilemas de ação coletiva de bens públicos ou recursos comuns (Schlanger; Cox, 2018).

Para cumprir o objetivo de pesquisa, a análise utilizou um desenho metodológico qualitativo e de natureza descritiva, combinando o uso de dados primários oficiais e secundários, de maneira complementar. Frente aos inúmeros órgãos colegiados que o MMA coordena ou participa, a pesquisa teve foco empírico na análise combinada da arena federativa do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e das arenas instituídas para alcançar as metas das Convenções do Rio 92. Foram usados dados oficiais primários e secundários da Comissão Tripartite Nacional (CTN), da Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCDD), da Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio), da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 (CPDS) e o do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (GEx). A seleção destes casos é justificada a partir de duas perspectivas. Primeiramente, tem-se a escolha da Comissão Tripartite Nacional, pois o órgão foi criado com o objetivo de fortalecer uma gestão coordenada e cooperativa, sendo, portanto, objeto de estudo ideal para a compreensão deste problema de pesquisa. Soma-se a isto a relevância analítica das arenas idealizadas para atingir metas internacionalmente assumidas. Isto, pois, a entrada desses temas na agenda subnacional precisou, necessariamente, ser construída, ao passo que os entes podem compreender que outros assuntos são prioritários, tornando necessário que haja incentivos para sua adesão. Além disso, apesar da importância dos temas de cada questão ambiental, essas pautas foram construídas a partir da influência da agenda internacional neste tema, facilitando as análises de suas localizações temporais e dos interesses para sua internalização. Ademais, tendo esses temas sido externamente construídos, é necessário um comportamento ativo dos atores para a construção institucional para alcançar as metas.

Diante disso, nota-se que a **Comissão Nacional Tripartite** (CTN) foi instituída no início dos anos 2000, período no qual o país enfrentava o desafio de combinar metas nacionais com a indução da descentralização das ações. Isto, pois, para os três níveis assumirem suas responsabilidades frente às políticas públicas, houve um processo incremental que não

transcorreu automaticamente a partir da descentralização de competências da CF88, como já demonstrado pela literatura especializada. Portanto, no final do governo FHC, a CTN foi criada para se somar a política ambiental a este processo.

Neste período, a política ambiental era marcada por relações intergovernamentais conflituosas e a descentralização ocorreria de maneiras, acentuadamente, desiguais no país. Com isso, a arena de pactuação atuou para promover uma coordenação federativa vertical, no qual a União induziu a adesão colaborativa dos entes subnacionais. *Grosso modo*, é possível dizer que a CTN buscou dois objetivos centrais. Por um lado, a arena pactuou ações para a construção das capacidades estatais dos municípios, diante do consenso dos três níveis de que o ente não dispunha de capacidades técnico-administrativas mínimas para atuar na área. Por outro lado, a CTN buscou solucionar os conflitos interfederativos, que eram muito frequentes naquela época. Para isto, além de participar da elaboração e do jogo político legislativo da regulamentação do artigo 23 da CF88, a CTN atuou na solução de casos de conflitos federativos apresentados nas reuniões. Por fim, a arena conduziu o processo de elaboração e implementação de arenas de pactuação nos territórios, compreendendo que a emulação da Comissão Tripartite Nacional nos territórios seria estratégia central para promover relações cooperativas entre os níveis de governo.

É interessante observar que, apesar da relevância destas ações para o aprimoramento da gestão do SISNAMA, suas decisões foram centradas em temas que não apresentavam grandes dissensos entre os entes. Isto, pois, há a tendência das instituições que deliberaram por consenso de evitarem temas conflituosos (Bolleyer, 2006). Além disso, negrita-se a perda de institucionalização da arena federativa após a regulamentação do artigo 23 da CF88, apesar da LC140/2011 especificar as arenas tripartites como instrumentos oficiais de coordenação e cooperação da política ambiental. A pesquisa não foi capaz de explicar os motivos por trás disso ou mesmo o que ocorreu entre 2011 e 2017. Porém, dados oficiais demonstraram tanto que a arena foi utilizada informalmente (“mini-tripartite”), como que os entes subnacionais reivindicavam sua retomada oficial (Anexo I). Porquanto, pesquisas qualitativas de maior profundidade são necessárias para depreender a trajetória deste mecanismo de coordenação e os motivos que o levaram a deixar de ser utilizado durante este período.

A **Comissão Nacional de Biodiversidade** (Conabio) foi criada no início do governo Lula e, portanto, após a promulgação da Política Nacional de Biodiversidade. A atuação desta arena de pactuação se deu num cenário no qual o ente federal já dispunha de uma série de

instrumentos que o auxiliavam a atingir as metas internacionais do tema. Rememora-se que além da biodiversidade ser compreendida como um bem público nacional, o legado de diversos instrumentos relevantes para o tema também é centralizado nas ações da União. Diante deste cenário, a atuação da Conabio buscou solucionar um problema de ação coletiva analiticamente compreendido pela teoria da agência. Isto, pois, havia o interesse da União em obter dados sobre a trajetória do tema no país, tendo os atores locais informações privilegiadas. Isto é, a adesão subnacional almejada pela União era pontual, mas necessária para o aprimoramento de instrumentos informacionais e para a apresentação dos resultados nas arenas internacionais. Porquanto, o padrão de interação central da Conabio foi uma coordenação vertical da União com os entes subnacionais. Logo, a arena foi utilizada para a diminuição dos custos da colaboração dos entes e para que os agentes fornecessem as informações que o ente federal demandava. Nota-se que, no governo Bolsonaro, a Conabio foi extinta pelo Decreto nº 9.759/2019, tendo sido recriada no ano seguinte, todavia, após um processo significativo de desconstrução de sua estrutura. Além de sua composição ter sido reduzida pela metade, a partir da perda de cadeiras da sociedade civil, a arena também tornou-se apenas uma instância consultiva, perdendo sua atribuição de identificar e propor áreas e ações prioritárias para a conservação de biodiversidade (Decreto nº 10.235/2020).

**A Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira** (CPDS) foi instituída no governo Lula I e pode ser compreendida como uma das ações do governo federal que buscaram induzir a internalização da Agenda 21 no Brasil. A atuação da arena de pactuação é marcada pelo interesse da União na adesão subnacional à meta da Agenda 21, compreendendo que essas ações devem ser prioritariamente locais. Apesar de ser uma política inerentemente intersetorial, o país deu maior centralidade às questões ambientais da meta e, mais especificamente, nas questões ambientais nos governos subnacionais. Para atingir esses objetivos, o ente federal combinou ações de indução e monitoramento. Primeiramente, a União elaborou normas que estabeleceram parâmetros a serem seguidos pelos entes subnacionais na formulação de suas respectivas Agendas 21 Locais. Além disso, mecanismos financeiros foram utilizados para impulsionar a aderência local. Porquanto, a CPDS atuou para promover a coordenação da União com os entes subnacionais, dado a compreensão do ente de que seria o lócus de atuação da meta assumida internacionalmente. Em suma, a União combinou ações de indução por mecanismos financeiros, como editais específicos, com a elaboração de instrumentos informacionais, ambos debatidos e utilizados em reuniões da Comissão. Observa-se que o CPDS foi um dos órgãos colegiados extintos pelo Decreto nº

10.179/2019, promulgado no início do governo de Jair Bolsonaro. Como evidenciado por Silva e Medeiros (no prelo), a desestruturação ou extinção de órgãos colegiados foi uma das diversas estratégias utilizadas por Jair Bolsonaro no processo de desmantelamento da política ambiental.

O **Grupo Executivo sobre Mudança do Clima** do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (GEx) foi instituído com o objetivo específico de coordenar a elaboração de planos setoriais do Plano Nacional da Mudança do Clima. As políticas de mudanças climáticas brasileiras são organizadas numa extensa rede, que abarca vários setores de políticas públicas e teve sua política nacional promulgada em 2009. Isto é, a atuação do GEx deu-se num cenário no qual diversas regras institucionais já estavam sendo utilizadas. Além disso, a União tinha o interesse de internalização da pauta e considerava que o próprio nível federal era o locus prioritário de ação. Todavia, compreendia-se a necessidade da meta de redução das emissões de gases do efeito estufa contar com a adesão de outros setores de políticas públicas. Porquanto, a arena de pactuação foi instituída para que o setor ambiental fosse capaz de induzir a adesão de setores economicamente fortes às metas ambientais de enfrentamento às mudanças climáticas. O padrão de interação da arena de pactuação é compreendido como uma coordenação vertical, no qual o ente federal trouxe o controle e a participação social para induzir o comprometimento destes setores. Isto é, através desses instrumentos, a União buscou transformar os custos de não aderir à ação para que fossem maiores do que os custos de adesão, ao dar visibilidade ao diálogo intersetorial, ou seja, ao introduzir a transparência proativa nas decisões sobre o tema, que possui grande destaque na opinião pública. É necessário pontuar que o Decreto nº 10.145/2019 alterou a estrutura da governança sobre mudança do clima no brasileiro, alterando inclusive as competências e a composição do CIM, órgão ao qual o GEx era subordinado.

A **Comissão Nacional de Combate à Desertificação** (CNCD) foi instituída no final do segundo mandato de Lula, isto é, quase duas décadas após o país ter se comprometido internacionalmente com o combate à desertificação na Rio 92. As ações de internalização da meta ambiental são concentradas nas regiões suscetíveis à desertificação, isto é, principalmente, nos estados do nordeste brasileiro. Porém, como visto, trata-se de um dano ambiental local com repercussões interjurisdicionais e, portanto, que exige desenhos cooperativos capazes de estabelecer relações intergovernamentais marcadas pela cooperação. O cenário no qual as interações ocorreram era marcado pela ausência de uma política pública nacional para o tema, bem como pelo interesse dos entes subnacionais de envolver o ente federal nesta meta. Diante disso, a atuação da arena de pactuação foi em prol de uma coordenação vertical dos entes subnacionais afetados pelos fenômenos com o ente federal. Almejando afastar o efeito carona

desta meta ambiental, a CNCD combinou duas estratégias centrais. Por um lado, a Comissão trabalhou para introduzir o tema na agenda pública e nos processos eleitorais, criando e divulgando materiais com conteúdo informativos sobre o fenômeno e a urgência de seu enfrentamento. Por outro lado, a arena de pactuação buscou atuar no jogo político do Legislativo, trabalhando tanto no conteúdo da política nacional, como fazendo pressão nos deputados para auxiliar o trâmite do projeto de lei. Todavia, apesar da CNCD estar presente no artigo art. 7º da Lei nº 13.153/2015 e haver registros da criação de uma Câmara Técnica para elaborar minutas de decreto de regulamentação para a política nacional, não há dados públicos sobre suas reuniões após a promulgação da PNCD.

Doravante, a dissertação demonstrou que as arenas de pactuação da política ambiental foram utilizadas para distintos fins coordenativos. Em comum, quando as temáticas envolveram questões ambientais de interesse da União, o ente federal utilizou da arena para induzir a adesão de entes subnacionais ou de outros setores de políticas públicas. A diferenciação do foco desta indução foi explicada tanto pelo lócus prioritário de atuação da questão ambiental, ou seja, de quem é a atuação prioritária, bem como pelas relações entre os conflitos e custos concentrados de cada temática. Outro fator importante para compreender as diferenças entre os padrões de atuação foi o cenário institucional disponível para a ação da União, pois cada setor possui seus desenhos de políticas públicas que influenciam suas possibilidades de ação e, portanto, o foco da dinâmica da arena de pactuação. Além disso, as capacidades estatais da União, em suas distintas dimensões, afetaram sua capacidade governativa e transformativa, motivando, com isso, os padrões de interação desempenhados nas arenas. Em contraste, quando o interesse da questão ambiental era dos entes subnacionais, a arena de pactuação atuou para induzir uma maior responsabilização da União, afastando o efeito carona do ente, em um tema geograficamente localizado. Portanto, as dessemelhanças entre as atuações ocorreram, centralmente, devido às diferenças entre a natureza dos bens públicos, que desdobram em interesses e conflitos específicos, e às estruturas institucionais disponíveis em cada cenário.

Em consonância com a perspectiva teórica das escolas institucionalistas, a pesquisa mostrou que as características dos atores envolvidos nas ações e das institucionais de seus respectivos cenários de atuação conformam situações de interação que demandam mecanismos de coordenação para superar dilemas de ação coletiva. Logo, assim como o FIAD evidencia, que o encadeamento entre as dimensões de agência e estrutura propiciam mecanismos explicativos para a compreensão de estratégias traçadas para superação de problemas de ação coletiva, que são frequentes nas relações federativas.

Conclui-se que, apesar de possuírem objetivos legais distintos, as arenas de pactuação foram utilizadas como instrumentos de coordenação para a construção da política ambiental, que possui baixas capacidades fiscais. Neste cenário, argumenta-se, porquanto, que a utilização de mecanismos institucionais de pactuação são centrais para a indução da adesão dos entes federativos e, portanto, para a trajetória da política de meio ambiente no Brasil.

Aponta-se, por fim, a importância de pesquisas subsequentes se dedicarem a compreender os impactos das relações intergovernamentais propiciadas pelas instâncias institucionais. Além disso, a relevância de mais estudos com estes objetos é intensificada pela grande quantidade de arenas de pactuação que a política ambiental possui. Isto, pois, ao contrário deste cenário, as arenas de pactuação de outros setores não são tão numerosas, como no caso das políticas de saúde e de assistência social que possuem apenas as Comissões Intergestores Tripartites e Comissões Intergestores Bipartites. Ademais, as questões ambientais vêm ganhando cada vez mais relevância entre os gestores, tomadores de decisão e a própria opinião pública, portanto, vê-se necessário que análises, cientificamente, fundamentadas voltem seus olhares ao tema, a fim de contribuir com a construção de dados sobre a implementação dessas pautas e seus desenhos institucionais utilizados. Neste cenário, negrita-se, especialmente, a essencialidade de estudos posteriores dedicarem-se ao Conama, dado que as limitações de recursos desta pesquisa não permitiram sua inclusão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. A coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, 2005.
- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estudos CEBRAP**, v.79, 2007.
- ARAÚJO, Suely M.V.G. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2007.
- ARAÚJO, Suely M.V.G.; VIANA, Maurício B. Federalismo e meio ambiente no Brasil. **Cadernos Aslegis**, n. 37, p. 70-87, 2009.
- ARAÚJO, Suely M.V.G. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013.
- ARAÚJO, Suely M.V.G. **Legislação brasileira sobre meio ambiente: fundamentos constitucionais e legais**. GANEM, Roseli S. (orgs.); ARAÚJO, Suely M.V.G. (textos). Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015, 194 p.
- ARAÚJO, Suely M.V.G.; JURAS, Ilídia A.G.M. Avanços e Desafios para a Gestão Correta dos Resíduos Sólidos. **Pensar Verde**, Brasília, p. 13-15, 2013.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p.431-458, 2002.
- ARRETCHE, Marta; GOMES, Sandra; VAZQUEZ, Daniel. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, Marta (orgs.) **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012, p.145-171.
- Assessoria de comunicação Terra de Direitos. **10 perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana**. Assessoria de comunicação Terra de Direitos, 13 dez. 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>. Acesso em: 07 fev. 2024.
- BARDIN, Lauren. **Análise de Conteúdo**. Tradução: RETO, Luis A.; PINHEIRO, Augusto. São Paulo: Edição 70, 2016, 279 p.

BEZERRA, Giannina S.C.L.; CARVALHO, Renata M.C.M.O.; LYRA, Marília R.C.C.; FRUTOSO, Maria N.M.A.; RODRIGUES, Sofia S.F.B. Política Pública e Participação Social na gestão das unidades de conservação: novos caminhos para antigos desafios. **HOLOS**, Natal, v. 6, p. 117-129, 2018.

BEZERRA, Bruna L. M.; LIRA, Paula K. Unidades de conservação cariocas: histórico e cenário atual. **Spontaneous Submission**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, 2020.

BOLLEYER, Nicolle. Federal Dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: How Substates' Internal Organization Affects Intergovernmental Relations. En **Publius: The Journal of Federalism**, Oxford, v. 36, n. 4, p. 471–502, 2006.

BRANCALION, Pedro H.S.; GARCIA, Leticia C.; LOYOLA, Rafael; RODRIGUES, Ricardo R.; PILLAR, Valério D.; LEWINSOHN, Thomas M. Análise crítica da Lei de Proteção da Vegetação Nativa (2012), que substituiu o antigo Código Florestal: atualizações e ações em curso. **Natureza & Conservação**, Goiânia, v. 14, supl. 1, p. 1-16, 2016.

BRANDÃO, Pamela C.; RIONDET-COSTA, Daniela R.T.; BOTEZELLI, Luciana. Políticas Públicas Federais, Estaduais e Municipais Voltadas para Unidades de Conservação. **Revista Brasileira De Geografia Física**, Recife, v. 15, n. 2, 650–669, 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989**. Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7797.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7797.htm). Acesso em 17 jan 2024.

BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/D99274compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D99274compilado.htm). Acesso em 20 jan 2024.

BRASIL. **Decreto nº 99.604, de 13 de outubro de 1990**. Aprova a Estrutura Regimental da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99604impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99604impressao.htm). Acesso em 20 jan 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8490.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8490.htm). Acesso em 20 jan 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 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. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/551309/publicacao/15755456>. Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Distrito Federal: Centro Gráfico, 1988.

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9795.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9795.htm). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira: um projeto de nação**. Brasília: MMA, 2000.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm#art55](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm#art55). Acesso em: 02 dez. 2023.

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 02 dez. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 189, de maio de 2001**. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Água - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.281, de 25 de junho de 2002**. Regulamenta a Lei no 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4281.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4281.htm). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.326, de 08 de agosto de 2002**. Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4326.htm). Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002**. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4339.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm). Acesso em: 02 jan. 2024.

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. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003**. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4339.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm). Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, Nova Grupo de Trabalho Interministerial. **Nova Delimitação do semi-árido Brasileiro**. 2005. Disponível em:

<http://adcon.rn.gov.br/acervo/emater/doc/DOC00000000041645.PDF>. Acesso em 07 jan. 2024.

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

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6263.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6263.htm). Acesso em 09 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007**. Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. Disponível em: h

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm). Acesso em 09 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto de 21 de julho de 2008**. Cria a Comissão Nacional de Combate à Desertificação - CNCD e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11701.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11701.htm). Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Nota Informativa nº 01/2008**. Estado da arte e o levantamento das ações efetivadas das Comissões Técnicas Tripartites, de 2001 a 2007.

Brasília: MMA, 2008. Disponível em:

<https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/a-nota-informativa-012008-apresenta-o-estado-da-arte-e-o-levantamento-das-acoes-efetivadas-na-implementacao-das-comissoes-tecnicas-tripartites-de-2001-a-2007.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/norma/575829/publicacao/15750134>. Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010.** Regulamenta os arts. 6o, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390impresao.htm).

Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto de 15 de setembro de 2010.** Institui o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado - PPCerrado, altera o Decreto de 3 de julho de 2003, que institui Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para os fins que especifica. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/dnn/dnn12867.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/dnn/dnn12867.htm). Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Apresentação reunião do GEX no dia 18 de abril de 2011.** Disponível em:

<https://antigo.mma.gov.br/clima/grupo-executivo-sobre-mudanca-do-clima/grupo-executivo-so-bre-mudan%C3%A7%C3%AAs-clim%C3%A1ticas/item/326.html>. Acesso em 09 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.747, de 05 de junho de 2012.** Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7747.htm](https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7747.htm).

Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012.** Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm). Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012.** Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm). Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de

14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 204, de 7 de junho de 2013**. Diário Oficial da União, nº 109, 10 de junho de 2013. Estabelecer a forma de composição da Comissão Tripartite Nacional-CTN com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos, bem como propor as tipologias de empreendimentos e atividades que serão objeto de licenciamento ambiental pela União, na forma prevista na alínea h), do inciso XIV, e do parágrafo único do art. 7º da Lei Complementar no 140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/PT0204-070613.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2023.

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm). Acesso em 11 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.576, de 26 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13576.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13576.htm). Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. **Encontro Nacional de Colegiados Ambientais. Participação para a sustentabilidade socioambiental**. Brasília: ENCA. 16-18 out. 2007. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80296/CadernoENCA.pdf>. Acesso em 09 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Passo a passo da Agenda 21 Local**. Brasília: MMA, 2005. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/handle/1/744?mode=simple>. Acesso em 07 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): fase 2016-2020**. Brasília: MMA, 2018. Disponível em: [http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc\\_ComissaoExecutiva/Livro-PPCDam-e-PPCerrado\\_20JUN2018.pdf](http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Livro-PPCDam-e-PPCerrado_20JUN2018.pdf). Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. **Portaria nº 84, de 28 de março de 2018**. Dispõe sobre o funcionamento da Comissão Tripartite Nacional e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/portaria-no-84-de-28-de-marco-de-2018-imprensa-nacional-2.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.145, de 28 de novembro de 2019**. Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10145impresao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10145impresao.htm). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10179.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10179.htm). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.235, de 11 de fevereiro de 2020**. Altera o Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003, que dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica - PRONABIO e a Comissão Nacional da Biodiversidade. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10235.htm](https://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10235.htm). Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1859, de 2022**. Altera a Lei nº 13.153, de 30 de julho de 2015, que institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e seus instrumentos; prevê a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação; e dá outras providências, para atualizar e aprimorar seus objetivos e princípios, para estabelecer competências do Poder Público e para proibir a pulverização aérea de agrotóxicos nas áreas que especifica. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153903>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Relatório Informativo: COMISSÃO TRIPARTITE NACIONAL – CTN 01 jun 2023**, Brasília. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dsisnama/sisnama/reunioes\\_sisnama/comissao-tripartite-nacional/20230601\\_RelatorioCTN\\_2023.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dsisnama/sisnama/reunioes_sisnama/comissao-tripartite-nacional/20230601_RelatorioCTN_2023.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas no bioma cerrado (PPCerrado): 4ª fase (2023 a 2027)**. Brasília: MMA, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/ppcerrado/ppcerrado\\_4fase.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/ppcerrado/ppcerrado_4fase.pdf). Acesso em: 31 jan. 2024.

BURSTEIN, Paul; LINTON, April. The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns. **Social Forces**, Oxford. v. 81, n. 2, p.380-408, 2002.

BURSZTYN, Maria A.; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, 612 p.

BURSZTYN, Marcel. Estado e Meio Ambiente no Brasil. *In*: BURSZTYN, Marcel; MENDES, Armando D.; SACHS, Ignacy; BUARQUE, Cristovám; DOWBOR, Ladislau; AGUIAR, Ronaldo C.; BECKER, Bertha; LEITÃO, Pedro (orgs.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. Editora Brasiliense, p. 83-102, 1993.

CAMARGO, Aspásia. Governança. *In*: TRIGUEIRO, André. (coord.). **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

CAMERON, David. The structures of intergovernmental relations. **International Social Science Journal**, Paris, v. 53, p. 121-127, 2001.

CARDOSO Jr., José C.P. (coord.). **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: IPEA.

CARVALHO, José M. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, 256p.

CEDEPLAR, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Relatório de pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais; FIOCRUZ, Fundação Oswaldo Cruz. **Mudanças climáticas, migrações e saúde: cenários para o Nordeste Brasileiro, 2000-2050**. Belo Horizonte, 2008.

CHIAVARI, Joana; LOPES, Cristina L. Avanços ou Retrocessos na Regularização Fundiária? Análise do Projeto de Lei Nº 2633/2020 sob o Enfoque das Salvaguardas Ambientais. **Climate Policy Initiative**, San Francisco, 08 fev. 2021. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/avancos-ou-retrocessos-na-regularizacao-fundiaria-analise-do-projeto-de-lei-no-2633-2020-sob-o-enfoque-das-salvaguardas-ambientais/>. Acesso em: 7 fev. 2024.

CINGOLANI, Luciana. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Working paper series on institutions and economic growth: IPD WP12. UNU-MERIT, 2013

CONAMA. **Resolução Conama nº 18, de 6 de maio de 1986**. Programa de controle de emissões veiculares (Proconve). Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/programasilencio/118-emissao-e-residuos/emissoes/veiculos-automotores/720-programa-de-controle-de-emissoes-veiculares-proconve#:~:text=Legisla%C3%A7%C3%A3o>

C3%A3o,automotores%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A4ncias. Acesso em: 07 jan 2024.

CONAMA. **Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.

Disponível em:

[https://conama.mma.gov.br/?option=com\\_sisconama&task=arquivo.download&id=237](https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237). Acesso em: 07 jan 2024.

DIAS, Bráulio F.S.; DINIZ, Felipe M.; ZERBINI, Gláucia J.; PEREIRA, Érica F. (eds.).

**Comissão Nacional de Biodiversidade: Conabio 5 anos**. Brasília: MMA, 2008, 322p.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 47, v. 120, n. 2, 1996.

DRUMMOND, José A.; FRANCO, José L.A.; NINIS, Alessandro B. Brazilian Federal Conservation Units: A Historical Overview of their Creation and of their Current Status.

**Environment and History**, v. 15, n. 4, p.463-91, 2009.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2004.

FEARNSIDE, Philip M. Amazon environmental services: Why Brazil's Highway BR-319 is so damaging. **Ambio**, Stockholm, v. 51, p. 1367-1370, 2022.

FEARNSIDE, Philip M. Lula e a questão fundiária na Amazônia. **Amazônia Real**, Manaus, 16 jan. 2023. Disponível em:

<https://amazoniareal.com.br/lula-e-a-questao-fundiaria-na-amazonia/>. Acesso em: 07 fev. 2024.

FEARNSIDE, Philip M. O perigo da “lei da grilagem”. **Amazônia Real**, Manaus, 22 maio 2020. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/o-perigo-da-lei-da-grilagem/>. Acesso em: 07 fev. 2024.

FERRANTE, Lucas; FEARNSIDE, Philip M. Brazil's new president and 'ruralists' threaten Amazonia's environment, traditional peoples and the global climate. **Environmental Conservation**, Cambridge, v. 46, n. 4, p. 261-263, 2019.

FERRANTE, Lucas; FEARNSIDE, Philip M. Military forces and COVID-19 as smokescreen vs for Amazon destruction and violation of indigenous rights. **DIE ERDE – Journal of the Geographical Society of Berlin**, Berlim, v. 151, n. 4, p. 258-263, 2020.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FONSECA, Igor F.F. A retórica da boa governança: as Agenda 21 Locais no Brasil. In: MOURA, Adriana M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, p. 13-44, 2016a.

FOX, Jonathan A. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, Oxford, v. 17, n. 4-5, p. 662-671, 2007.

FREITAS, Andréa M. **O presidencialismo da coalizão**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

Fundação FHC. **Políticas para o meio ambiente: o movimento ambientalista e as principais decisões desde a redemocratização**. Fundação FHC, sem data. Disponível em: <https://fundacaofhc.org.br/linhasdotempo/politica-ambiental/>. Acesso em: 25 jan. 2024.

GABEIRA, Fernando. Poder Legislativo. *In*: TRIGUEIRO, André. (coord.). **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

GANEM, Roseli S.; DRUMMOND, José A.; FRANCO, José L.A. Conservation polices and control of habitat fragmentation in the Brazilian Cerrado biome. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 3, 2013.

GOLDEMBERG, José. Energia. *In*: TRIGUEIRO, André. (coord.). **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

GOMES, Sandra. The Multi-faceted Debate on Decentralization and Collective Welfare, **Brazilian Political Science Review - BPSR**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 103-128, 2010.

GRAU, Nuria C. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, Ciudad de México, v. 23, n. 1, 2014.

GREER, Scott. L. How does decentralisation affect the welfare state? Territorial politics and the welfare State in the UK and US. **Journal of Social Policy**, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GRIN, Eduardo J.; BERGUES, Martina; ABRUCIO, Fernando. Policy decision-making no Brasil: arenas de pactuação intergovernamental e salvaguardas federativas. *In*: XXIII Congreso Internacional del Clad del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...**Guadalajara, México, 2018.

GUERRA, Sidney. Competência ambiental à luz da Lei Complementar no 140/2011. **Nomos**, Cambridge, v. 32, n. 1, p. 125-140, 2012.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation & Governance**, Nova Jersey, v. 10, p. 301-313, 2015.

IBGE, MUNIC. **Percentagem da população residente total e em municípios com Agenda 21 local e Fórum da Agenda 21, total e ativo (com pelo menos uma reunião nos 12 meses**

anteriores), em 2009, 2012, 2013 e 2015. Brasília: IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5612#resultado>. Acesso em: 19 fev. 2024

KULL, Michael; PYYSIÄINEN, Jarkko; CHRISTO, Giovanna; HEIKKILA, Tanya; CAIRNEY, Paul. Comparison of theories of the policy process. *In*: WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul. A. (eds.). **Theories Of The Policy Process**, 4th edition, Denver: Routledge, p. 301-327, 2018.

INÁCIO, Magna; BATISTA, Mariana. Formas de Governo e Relação Executivo-Legislativo nas Democracias Contemporâneas. *In*: MENDONÇA, Ricardo F.; CUNHA, Eleonora S.M. (org.). **Introdução à Teoria Democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais**. 1ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, v. 1, p. 100-130, 2018.

IPAM Amazônia. **O que é REDD e REDD+?**. IPAM Amazônia, sem data. Disponível em: <https://ipam.org.br/entenda/o-que-e-redd-e-redd/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

JANRZ, Patrick; GOETZ, Scott J.; LAPORTE, Nadine. Carbon stock corridors to mitigate climate change and promote biodiversity in the tropics. **Nature Climate Change**, v. 4, n. 2, p. 138-142, 2014.

JATOBÁ, Jorge. Environmental Federalism in Brazil. *In*: SHAH, Anwar. (eds.). **Taxing Choices for Managing Natural Resources, the Environment, and Global Climate Change**. Springer Nature Switzerland, p. 211-251, 2023.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. New Jersey. Princeton University Press. 1994.

KOENIG, Kellee. **Biodiversity Hotspots Map**. Zenodo, 15 jun. 2016. Disponível em: [https://zenodo.org/record/4311850#.X8\\_jMdhKg2w](https://zenodo.org/record/4311850#.X8_jMdhKg2w). Acesso em 22 set. 2023.

KRIPPENDORF, Klaus. **Content analysis: an introduction to its methodology**. Londres: Sage, [1980] 2004, 422p.

CHRISTOPOULOS, Stamatios. Making sense of multilevel governance and governance coordination in Brazil: The case of the Bolsa Verde Programme. **Regional & Federal Studies**, Londres, v. 28, n. 1, p. 47-78, 2018.

LAVALLE, Adrian G.; GUICHENEY, Hellen; BEZERRA, Carla. O papel dos estados na normatização dos conselhos municipais de políticas públicas. *In*: PALOTTI, Pedro; LICIO, Elaine C.; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina I.; SILVA, André L. N. (orgs.). **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**, p. 237-264, 2023.

LEME, Taciana M. Governança ambiental no nível municipal. *In*: MOURA, Adriana M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, p. 147-174, 2016.

LEANDRO, José G.; MENICUCCI, Telma M. G. Governança federativa nas políticas de saúde e assistência social: processo decisório nas Comissões Intergestores Tripartite (2009-2012). **Revista Do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 4, 811-848, 2018.

LEMOS, Pedro R. Políticas Públicas, meio ambiente e gestão participativa. *In*: PÁDUA, Elisabete M.M.; MATALLO Jr., Heitor (orgs.). **Ciências Sociais, complexidade e meio ambiente: interfaces e desafios**. Campinas: Editora Papirus, p. 137-160, 2008.

LEMOS, R.A.B.; YOUNG, Carlos E.F.; GELUDA, Leonardo. Orçamento público para gestão ambiental: uma análise voltada para as áreas protegidas. *In*: Simpósio de áreas protegidas 2. **Anais...** Viçosa, MG: UFV, 2005.

LIMA, José R.; MAGALHÃES, Antonio R. Institucionalidade e governança para o combate à desertificação no Brasil. *In*: MOURA, Adriana M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, p. 231-252, 2016.

LOPES, Cristina L.; CHIAVARI, Joana. Grilagem à Vista: Parecer do Senador Carlos Fávaro Aprova Mudanças na Lei Fundiária. **Climate Policy Initiative**, 13 dez. 2021. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/grilagem-a-vista-parecer-do-senador-carlos-favaro-aprova-mudancas-na-lei-fundiaria/>. Acesso em 7 fev. 2024.

LOTTA, Gabriela S.; VAZ, José C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, n. 66, 2015.

LOWI, Theodore. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World politics**, Nova Jersey, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, Nova Jersey, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MACHADO, José A. Federalismo e políticas sociais: conexões a partir da Teoria da Agência. **Revista do Serviço Público**, v. 69, n. 1, p. 57-84, 2018.

MACHADO, José A. Federalismo e relações intergovernamentais nas políticas sociais: mais autonomia ou mais coordenação?. *In*: SÁTYRO, Natália G.D.; CUNHA, Eleonora S.M. (orgs.). **Descomplicando políticas sociais no Brasil: a Constituição Federal de 1988 e a estrutura de proteção social brasileira**. Volume 2. Belo Horizonte: Editora UFMG: Editora Fino Traço, 2023.

MACHADO, José A.; PALOTTI, Pedro L.M. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

MANN, Michael. **The sources of social power**. Volume 2: The rise of classes and nation states, 1760-1914. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

MATALLO, Jr., Heitor. Sociedade e meio ambiente: o fenômeno da desertificação como um caso concreto de transversalidade. *In*: PÁDUA, Elisabete M.M.; MATALLO Jr., Heitor (orgs.). **Ciências Sociais, complexidade e meio ambiente: interfaces e desafios**. Campinas: Editora Papirus, p. 86-100, 2008a.

MATALLO, Jr., Heitor. Região e meio ambiente nas ciências sociais: uma reflexão baseada na região nordeste do Brasil. *In*: PÁDUA, Elisabete M.M.; MATALLO Jr., Heitor (orgs.). **Ciências Sociais, complexidade e meio ambiente: interfaces e desafios**. Campinas: Editora Papirus, p. 161-175, 2008b.

MMA, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. (2023). **Lei do Pantanal é sancionada em Mato Grosso do Sul**: Legislação estadual elaborada em conjunto com MMA promoverá conservação, proteção, restauração e exploração sustentável. Brasília, 18 dez. 2023. Disponível em:  
<https://www.gov.br/mma/pt-br/lei-do-pantanal-e-sancionada-em-mato-grosso-do-sul>. Acesso em: 23 jan. 2024.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 brasileira: avaliação e resultados**. Brasília, 2012. Disponível em:  
<https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/963/1/Agenda%2021:%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20e%20resultados.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Local: resultados selecionados**. Brasília, 2008.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Comitê Interministerial sobre Mudanças do Clima**. Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Brasília, 2008. Disponível em:  
<https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima-brasil-pnmc.pdf>. Acesso em: 06 jan 2024.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório de gestão 2007**. Brasília, 2008. Disponível em:  
[https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/exercicio-2007/relatorio\\_gestao\\_2007\\_saic\\_117.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/exercicio-2007/relatorio_gestao_2007_saic_117.pdf). Acesso em: 13 jan. 2024.

MOROSINI, Fabio C. Teoria da competição regulatória: o caso da regulação ambiental. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 48, n. 189, p. 9-21, 2011.

MOURA, Adriana M.M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In*: MOURA, Adriana M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 13-44, 2016a.

MOURA, Adriana M.M. Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios. *In*: MOURA, Adriana M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 111-146, 2016b.

MOURA, Adriana M.M.; FONSECA, Igor F. Conselho Nacional de Meio Ambiente: Análise e recomendações de aperfeiçoamento. *In*: MOURA, Adriana M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, p. 59-90, 2016.

MOURA, Adriana M.M.; LUEDEMANN, Gustavo; ROMA, Júlio C.; SACCARO Jr., Nilo L.; LIMA, José R. **Texto para discussão 2259**: meio ambiente na agenda internacional: implementação no Brasil das Convenções do Rio sobre biodiversidade, clima e desertificação. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

NALINI, Renato. Poder Judiciário. *In*: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

NASCIMENTO, Flávio R. **O fenômeno da desertificação**. Goiânia: editora UFG, 2013, 240p.

VIVIANI NETO, Atilio. **Política e Participação na Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio)**. 2013. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NETO, Aristides M.; ISMAEL, Ricardo; ROMANATTO, Eduiges; MATOS, Elmer N.; FIORI, Tomás P.; BIRKNER, Walter M. **Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil**: dinâmicas, impasses e consensos atuais (Revelados por gestores públicos estaduais). Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

NEVES, Estela M.S.C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012.

NOVAES, Washington. Agenda 21. *In*: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

NOVAES, Washington; RIBAS, Otto; NOVAES, Pedro C. (coords.). **Agenda 21 brasileira - Bases para Discussão Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional**. MMA, Brasília, 2000.

OATES, Wallace E. A reconsideration of Environmental Federalism. *Resources for the Future. Discussion Paper*, Washington, v. 10460, p. 01-54, 2001.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (eds.). **Federalism and the Welfare State: new world and European experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Oeco. **DICIONÁRIO AMBIENTAL**: O que é desenvolvimento sustentável. 26 ago. 2014. Disponível em: <https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/28588-o-que-e-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em 02 fev. 2024.

Oeco. **DICIONÁRIO AMBIENTAL**: O que é o Cadastro Ambiental Rural (CAR). 30 set. 2013. Disponível em:  
<https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/27622-o-que-e-o-cadastro-ambiental-rural-car/>. Acesso em 12 jan. 2024.

Oeco. **DICIONÁRIO AMBIENTAL**: O que é uma Bacia Hidrográfica. 29 abr. 2015. Disponível em:  
<https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/29097-o-que-e-uma-bacia-hidrografica/>. Acesso em 12 jan. 2024.

Oeco. **DICIONÁRIO AMBIENTAL**: O que são os Comitês de Bacias Hidrográficas. 2 abr. 2014. Disponível em:  
<https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/28169-o-que-sao-os-comites-de-bacias-hidrograficas>. Acesso em 12 jan. 2024.

OLIVEIRA, Marília S. Movimentos sociais, ocupação de cargos públicos e políticas públicas: uma relação de sucesso. O caso da produção do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia – PPCDAM. *In*: ABERS, Rebecca N. (eds.) **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. Brasília: Editora UnB, p. 123-153, 2021.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. Tradução: Fabio Fernandez. São Paulo: Edusp, 1965.

OMENA, Michel M.T. R.N.; MACEDO-SOARES, Luis C.P.; HANAZAKI, Natalia. Twenty Years of the National Protected Areas System: are Brazilian National Parks achieving their legal objectives?. *FORESTRY SCIENCE, Anais...*, v. 94, s 3, 2022.

ONU, Organização das Nações Unidas. **A ONU e o meio ambiente. Organização das Nações Unidas, 2020**. 16 set. 2020. Disponível em:  
<https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>. Acesso em: 16 jan. 2024.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972**. Declaração de Estocolmo. Estocolmo, 1972. Disponível em:  
[https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo\\_mma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_mma.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

OSTROM, Elinor; GARDNER, Roy; WALKER, James. **Rules, Games, and Common-Pool Resources**. The University of Michigan Press, 1994.

PACHECO, André A.; NEVES, Ana Carolina O.; FERNANDES, G. Wilson. Uneven conservation efforts compromise Brazil to meet the Target 11 of Convention on Biological Diversity. **Perspectives in Ecology and Conservation**, v. 16, n. 1, p. 43-48, 2018.

PALOTTI, Pedro. **Coordenação federativa e a “armadilha da decisão conjunta”: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil**. 2012.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

PEREIRA Jr., José S. **Nova delimitação do semiárido brasileiro**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007.

PEREZ-MARIN, Aldrin M.; CAVALCANTE, Arnóbio M. B.; MEDEIROS, Salomão S.; TINÔCO, Leonardo B.M.; SALCEDO, Ignacio H. Núcleos de desertificação no semiárido brasileiro: ocorrência natural ou antrópica? **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 17, n. 34, p. 87-106, 2012.

PEREZ-MARIN, Aldrin M.; VENDRUSCOLO, Jhony; ZÁRATE-SALAZAR, Jhonatan R.; QUEIROZ, Heithor A.A.; MAGALHÃES, Daniel L.; MENEZES, Rômulo S.C.; FERNANDES, Izaias M. Monitoring Desertification Using a Small Set of Biophysical Indicators in the Brazilian Semiarid Region". **Sustainability**, Basel, v. 14, n. 15: 9735, 2022.

PETERSON, Paul E. **The Price of Federalism**. Washington D. C: The Brookings Institution, 1995.

PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, Nova Jersey, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PIGA, Talita R.; MANSANO, Sonia R.V.; MOSTAGE, Nicole C. Ascensão e declínio da Agenda 21: Uma Análise Política. **Perspectivas Contemporâneas**, v. 13, n. 3, p. 74–92, 2019.

PINHEIRO, Adriana; ARAÚJO, Suely M.V.G. O papel dos estados nos debates e nos produtos do processo sobre a lei geral do licenciamento ambiental. *In*: PALOTTI, Pedro; LICIO, Elaine C.; GOMES, Sandra; SEGATTO, Catarina I.; SILVA, André L. N. (orgs.). **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**, p. 645-676, 2023.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *In*: **Boletim de Análise Político-Institucional: Governança Pública**, Brasília: IPEA, nº 19, p. 25-32, 2018.

REGANHAN, José M.; MOTTA, José A.; MAGDA, Magda S.F.W.; GÓES, Geraldo S.O licenciamento ambiental federal no Brasil: nascimento, evolução e avaliação. *In*: MOTTA, Diana M.; PÊGO, Bolívar. (Org.). **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 113-134, 2013.

ROCHA, Leonardo G.M.; DRUMMOND, José A.; GANEM, Roseli S. Parques nacionais Brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, 2010.

ROMA, Júlio C.; CORADIN, Lidio. A governança sobre diversidade biológica e sua implementação no Brasil. *In*: MOURA, Adriana M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, p. 253-286, 2016.

SAMPAIO, Rafael C.; LYCARIÃO, Diógenes. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021. 157p.

SANTILLI, Juliana. Human-Inhabited Protected Areas (HIPAs) and the Law: Integration of Local Communities and Protected Areas in Brazilian Law. **Journal of Sustainable Forestry**, v. 29, n. 2-4, p. 390-402, 2010.

SANTOS, Iris G.; SÁTYRO, Natália G.D. Mudança Institucional: contribuições para uma agenda de pesquisa nacional. **DOSSIÊ 2. Caderno CRH**, Salvador, n. 36, 2023.

SÁTYRO, Natália G.D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 20, n. 2, p. 219-251, 2014.

SÁTYRO, Natália G.D.; CUNHA, Eleonora S.M. A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 363–385, 2018.

SCHLAGER, Edella; COX, Michael. The IAD Framework and the SES Framework: An Introduction and Assessment of the Ostrom Workshop Frameworks. *In*: WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul. A. (eds.). **Theories Of The Policy Process**, 4th edition, Denver: Routledge, p. 215-252, 2018.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, Peter.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-37, 1985.

SEGATTO, Catarina I.; ABRUCIO, Fernando L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1179-1193, 2018.

SILVA, Ana Paula M.; SAMBUICHI, Regina H.R. Estrutura institucional brasileira para a governança dos recursos florestais. *In*: MOURA, Adriana M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 201-230, 2016.

SILVA, Maria Dolores L.; CABRAL, Eugênia R. Produção de legislação ambiental em dois contextos distintos. **O social em questão**, v. 21, p. 57-78, 2018.

SILVA, Maria Dolores L. Quem tem medo do Cadastro Ambiental Rural (CAR)? **Estadão**: 13 jun. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/legis-ativo/quem-tem-medo-do-cadastro-ambiental-rural-car/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

SILVA, Maria Dolores L.; COSTA, José Jorge A. A construção da política regulatória para os recursos hídricos. *In*: TEISSERENC, Pierre; TEISSERENC, Maria José S.A.; ROCHA, Gilberto M. (Org.). **Gestão da água**: desafios sociopolíticos e sociotécnicos na Amazônia e no Nordeste brasileiros. 1ed. Belém: NUMA/UFPA, p. 366-391, 2020.

SILVA, Eduardo M.; RIBEIRO, Antonio; MEDEIROS, Ana Luiza M.; COSTA, Joe C.C.; SIMÕES, Giulia A. Repertórios de interação e instituições participativas: o subsistema estadual e nacional de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 38, n. 112, 2023.

SOARES, Marcia M.; MACHADO, José A. Effects of Federalism on Social Policies in a Comparative Perspective: Argentina and Brazil. **Brazilian Political Science Review - BPSR**, São Paulo, v. 14, p.1-37, 2020.

SOARES, M.M.; MACHADO, J.A. **Federalismo e Políticas Públicas**. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 112p., 2018.

SOUZA, Celina M. Federalismo e Políticas Públicas Nacionais: diversidade ou uniformidade?. *In*: MENICUCCI, Telma G.; LEANDRO, José G. (Orgs). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo**: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2020.

STEPAN, Alfred. Para uma análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem e ampliam o poder do demos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.

TEIXEIRA, Breno S.; MOLLETA, Danielly G.S.; LUEDEMANN, Gustavo. Brasil: esforços nacionais sobre mudanças climáticas. *In*: MOURA, Adriana M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 287-310, 2016.

UNTERSTELL, Natalie. **Como se governa a política nacional de mudança do clima no Brasil hoje? Diagnóstico do desenho e da evolução dos arranjos de governança da PNMC**. Instituto Clima e Sociedade (iCS), Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: [https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/como\\_se\\_governa\\_a\\_pnmc\\_no\\_brasil\\_hoje.pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/como_se_governa_a_pnmc_no_brasil_hoje.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

VIANA, João P.; MOURA, Adriana M.M.; KLUG, Letícia B.; SANTANA, Juliana F.; DIABATÉ, Reycha S. **Texto para discussão**: Dimensionamento e comportamento dos gastos ambientais do governo federal: 2001 a 2018. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

VIOLA, Eduardo. Relações Internacionais. *In*: TRIGUEIRO, André (coord.). **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

WALKER, Robert; NATHAN, Nathan J.; ARIMA, Eugenio Y.; PERZ, Stephen; SIMMONS, Cynthia; CALDAS, Marcellus; VERGARA, Dante; BOHRER, Claudio. Protecting the Amazon with protected areas. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 106, n. 26, 2009.

WEISS, Linda. **The myth of a powerless state**. London: Great Britain: Polity Press, 1999.

WEISS, Joseph S. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. *In*: MOURA, Adriana M.M. (org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, p. 147-174, 2016.

WILSON, James Q. **Political Organizations**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

WOLFF, Simone. **Legislação Ambiental Brasileira**: Grau de Adequação à Convenção sobre Diversidade Biológica. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 88p., 2000. Disponível em: <https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/serie-biodiversidade--03-legislacao-ambiental-brasileira-grau-de-adequacao-a-convencao-sobre-diversidade-biologica.pdf>. Acesso em 8 jan. 2024.

WWF Brasil **Conheça o Arpa**. WWF Brasil, sem data. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/areas\\_prioritarias/amazonia1/nossas\\_solucoes\\_na\\_amazonia/areas\\_protegidas\\_na\\_amazonia/arpa/](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/nossas_solucoes_na_amazonia/areas_protegidas_na_amazonia/arpa/). Acesso em: 23 jan. 2024.

WWF Brasil. **Conservar o Pantanal é pensar a Bacia como um todo**. WWF Brasil, sem data. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/areas\\_prioritarias/pantanal/bioma\\_pantanal/#:~:text=O%20Pantanal%20%C3%A9%20uma%20plan%C3%ADcie,entre%20200%20e%201.000%20metros](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/pantanal/bioma_pantanal/#:~:text=O%20Pantanal%20%C3%A9%20uma%20plan%C3%ADcie,entre%20200%20e%201.000%20metros). Acesso em: 23 jan. 2024.

WWF Brasil. **Pantanal**. WWF Brasil, sem data. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/areas\\_prioritarias/pantanal/?utm\\_source=google&utm\\_medium=cpc&gclid=CjwKCAiA5L2tBhBTEiwAdSxJX7cSngqE3YvwiMZfl\\_3LMqAu2VxWfVz8pIDFXAh43a1V5k-If2nETBoC1fkQAvD\\_BwE](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/pantanal/?utm_source=google&utm_medium=cpc&gclid=CjwKCAiA5L2tBhBTEiwAdSxJX7cSngqE3YvwiMZfl_3LMqAu2VxWfVz8pIDFXAh43a1V5k-If2nETBoC1fkQAvD_BwE). Acesso em: 23 jan. 2024.

## ANEXO I

O QRCode abaixo permite o acesso aos documentos primários utilizados pela dissertação, bem como o código utilizado para a nuvem de palavras, o levantamento de informações sobre as políticas nacionais e os relatórios emitidos pelos órgãos a partir de solicitações por meio da Lei de Acesso à Informação. O Projeto intitulado “Dados da dissertação ‘O papel das arena de pactuação da política ambiental brasileira’ (2024)” também pode ser acessado pelo link <https://osf.io/tcp6d/>.

