

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Carlos Alberto Seifert Jr.

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL:
Da Concepção à Onda Reversa**

Porto Alegre

2021

Carlos Alberto Seifert Jr.

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL:**

Da Concepção à Onda Reversa

Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Seifert Jr., Carlos Alberto
INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL: Da Concepção
à Onda Reversa / Carlos Alberto Seifert Jr.. -- 2021.
130 f.
Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Meio Ambiente. 2. Políticas Públicas. 3.
Institucionalização e Desinstitucionalização. 4.
Capacidades Estatais. 5. Participação. I. Gugliano,
Alfredo Alejandro, orient. II. Título.

Carlos Alberto Seifert Jr.

**INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL:**

Da Concepção à Onda Reversa

Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 21 de maio de 2021

Resultado: Aprovado

BANCA EXAMINADORA:

Letícia Maria Schabbach

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Davide Carbonai

Escola de Administração

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Liandra Peres Caldasso

Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis (ICEAC)

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Para Jaqueline que me apoiou incondicionalmente.
Levarei para toda minha vida suas palavras e
conselhos. Amo tuas verdades e essa vida não
convencional que construímos juntos.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a todas as instituições e pessoas que, por meio das políticas públicas, tornaram possível a construção desta tese. Certamente, os espaços e caminhos abertos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas foram essenciais para a elaboração desta. Da mesma forma, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que possibilitou minha permanência e dedicação exclusiva ao meu processo de doutoramento.

Aproveito para agradecer todos (as) que lutam e se manifestam contra a fragilização de nossas Universidades Públicas e demais instituições de ensino, pesquisa e extensão. Afinal, é por meio dessas, e com ativa participação da sociedade, que poderemos construir os trilhos para superação das sucessivas crises que nosso país e o mundo têm atravessado. Pelo fortalecimento das políticas públicas de educação e ciência!

Agradeço ainda todas as professoras e professores que contribuíram nessa trajetória, em especial aqueles (as) que aceitaram participar da banca examinadora desta tese: Professora Liandra Peres Caldasso, Professora Letícia Maria Schabbach e Professor Davide Carbonai, muito obrigado!

A todos meus colegas, amigos e familiares, especialmente a Maria Paula Escobar Bins, Karina Pietro Biasi Ruiz e Guilherme de Queiroz Stein, muito presentes nesse momento de formação. Também ao meu amigo Edu que sempre deu um jeito de estar presente, mesmo com a distância imposta pelas circunstâncias. Minha eterna gratidão por todas contribuições e caminhos apontados.

Ao meu orientador, o Professor Alfredo A. Gugliano, deixo toda a gratidão possível de ser registrada nessas linhas. Sem dúvida, esse trabalho assume forma e conteúdo pela sua valiosa contribuição e direção ao estudo. Sou imensamente grato pela oportunidade de trabalhar contigo e desejo sinceramente que essa parceria seja duradoura.

Agradeço também ao Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública, um espaço construído a muitas mãos, onde os debates e reflexões foram fundamentais em toda essa construção.

Por fim, agradeço imensamente minha companheira de vida e de luta, também professora, Jaqueline Durigon. Teu amor e inteligência emocional me ajudam, dia após dia, a me tornar um ser humano melhor.

“Gracias por el abrazo constante
Y por aguantar mis disparates
Aunque nunca os diga lo que os quiero
Tengo tantas ganas ya de veros”.

Juan Gomez Canca (El Kanka)

RESUMO

O presente estudo buscou analisar e compreender a institucionalização das políticas públicas ambientais a partir de metodologias de pesquisa qualitativa, adotando bases analíticas do campo das políticas públicas, especialmente o modelo de capacidade estatal. No que se refere ao processo de institucionalização das políticas públicas ambientais, notou-se que suas origens remontam aos anos 1930, em um período de industrialização do país. Por sua vez, a estruturação de sua primeira instituição pública, a SEMA, deu-se décadas mais tarde, em 1973, em meio a um contexto autoritário da ditadura militar. Ao reestabelecer o regime democrático no país, a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988b) trouxe um capítulo sobre meio ambiente, garantindo uma sólida base e os fundamentos para a participação social nas políticas públicas ambientais. Mesmo atravessando um ideário de redução do papel do estado, nos anos 1990, a participação esteve presente na formulação (tendo como exemplo a atuação do Conselho Nacional do Meio Ambiente) e implementação das políticas ambientais. Da mesma forma, as próprias instituições, ainda que tenham atravessado períodos de limitação de recursos humanos e financeiros, seguiram funcionando. Posteriormente, as políticas públicas ambientais brasileiras observaram um período de incremento na capacidade estatal durante os governos do Partido dos Trabalhadores, muito embora algumas contradições tenham marcado o período. Com a mudança política que resultou na eleição de Jair Bolsonaro, pela primeira vez se observou um claro retrocesso em âmbito institucional, fragilizando tanto a formulação quanto a implementação dessas políticas. Ademais a fim de compreender os efeitos práticos em maior grau de detalhe, o estudo também analisou o processo de institucionalização da prevenção e controle de derramamentos de óleo no país. Nesse sentido, apesar dos próprios derramamentos impulsionarem a institucionalização, verificaram-se as mesmas tendências de mudanças, conforme as variações mais amplas observadas nas políticas ambientais no país.

Palavras-chave: Meio Ambiente, Formulação e implementação, capacidade estatal, participação social, derramamentos de óleo

ABSTRACT

The present study aimed to analyze and understand the institutionalization of environmental policies, using qualitative research methodologies and adopting analytical bases from the field of public policy, especially the state capacity model. Regarding the institutionalization process of environmental public policies, its origins date back to the 1930s, in a period of industrialization of the country. In turn, the structuring of its first public institution, SEMA, took place decades later, in 1973, in the authoritarian context of the military dictatorship. When reestablishing the democratic regime in the country, the Constitution of 1988 included a chapter on the environment, guaranteeing solid basis and fundamentals for social participation in public environmental policies. In the 1990s, the participation was present in the formulation (taking as an example the work of the National Environment Council) and implementation of environmental policies, even though the country was going through a reduction in the role of the state. Likewise, the institutions continued to function, despite of the limited human and financial resources in the period. Subsequently, during the governments of the *Partido dos Trabalhadores* (Workers' Party), the Brazilian environmental public policies experienced an increase in state capacity, although some contradictions marked the period. With the political changes that resulted in the election of Jair Bolsonaro, for the first time, a clear setback at the institutional level was observed, weakening both the formulation and implementation of the policies. Furthermore, the study also analyzed the institutionalization process of the prevention and control of oil spills in the country, in order to understand the practical effects in greater detail. In this sense, despite the spills themselves boosting institutionalization, the same trends of changes were observed, following the broadest variations in environmental policies in the country.

Key-words: Environment, formulation and implementation, state capacity, social participation, oil spill.

LISTA DE SIGLAS

AAAS - Avaliação Ambiental da Área Sedimentar
ABA - Associação Brasileira de Agroecologia
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AG21 - Agenda 21
ANA – Agência Nacional das Águas
ANA - Articulação Nacional de Agroecologia
ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
APP - Área de Preservação Permanente
Ascom - Assessoria de Comunicação
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BP - British Petroleum
CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CF – Constituição Federal
CGEMA - Coordenação Geral de Emergências Ambientais
CGMAC - Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros
CGPEG - Coordenação Geral de Petróleo e Gás
CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CNCPA - Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental
CNPE - Conselho Nacional de Política Energética
COEXP - Coordenação de Licenciamento Ambiental de Exploração de Petróleo e Gás
COFA - Comitê Orientador do Fundo da Amazônia
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP - Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas
COPROD - Coordenação de Licenciamento Ambiental de Produção de Petróleo e Gás
CP - Capitania dos Portos
CSO - Coordenadoria de Segurança Operacional
CTFA - Comitê Técnico do Fundo da Amazônia

CTMA - Comitê Temático de Meio Ambiente

DILIC - Diretoria de Licenciamento Ambiental

DPC - Diretoria de Portos e Costas

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

EIV - Estudos de Impacto de Vizinhança

ELPN - Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear

FBCN - Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FNMA - Fundo Nacional do Meio Ambiente

GAA - Grupo de Avaliação e Acompanhamento

GI-GERCO - Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro

GTPEG - Grupo de Trabalho Interinstitucional de Petróleo e Gás

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

ICMbio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPE – Instituto Brasileiro de Pesquisas Espaciais

LAC - Licenciamento Ambiental por Adesão e Compromisso

LC – Lei Complementar

MARPOL - International Convention for the Prevention of Pollution from Ships

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MEC – Ministério da Educação

MIT - Massachusetts Institute of Technology

MMA - Ministério do Meio Ambiente

NORMAM - Normas da Autoridade Marítima

ONG – Organização Não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OPRC - International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PEI - Plano de Emergência Individual

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLDS - Plano Local de Desenvolvimento Sustentável

PMGIRS - Planos Municipais de Gestão Integradas de Resíduos Sólidos

PMSB - Planos Municipais de Saneamento Básico

PNAPO - Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PNATER - Política Nacional para Assistência Técnica e Extensão Rural

PNC - Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo

PND - Planos Nacionais de Desenvolvimento

PNGATI - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro

PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente

PNMA – Programa Nacional do Meio Ambiente

PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima

PNPCT - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

PNRM - Política Nacional para os Recursos do Mar

PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos

PNSAN - Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPG-7 - Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais no Brasil

PROMINP - Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

Projeto RADAM – Projeto Radares da Amazônia

REDD+ - Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal

RQMA - Relatório de Qualidade do Meio Ambiente

SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente

SEMAM-PR - Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República

SGSO - Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional

SINGREH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNPS - Sistema Nacional de Participação Social

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SRH - Secretaria de Recursos Hídricos

SSM - Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente

STF - Supremo Tribunal Federal

SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

TCU - Tribunal de Contas da União

UC – Unidade de Conservação

UF – Unidade da Federação

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

Gráfico 1 - Número de atos administrativos publicados pelo IBAMA de 1997 a 2020	52
Gráfico 2 - Incremento no desmatamento na Amazônia Legal em km ² em uma década	82
Quadro 1 - Atos voltados às questões ambientais no período de “Administração dos Recursos Naturais”	24
Quadro 2 - Atos voltados às questões ambientais que sucederam o período de “Administração dos Recursos Naturais” até a redemocratização do país	32
Quadro 3 - Variação de Ministros/Secretários e nomenclaturas do órgão central ambiental de 1985 a 2003	40
Quadro 4 - Governos e aspectos-chave à prevenção e controle de incidentes com óleo	90

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL ANTES DA REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1985	22
2.1 PRIMEIROS PASSOS DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS	22
2.2 AS POLÍTICAS AMBIENTAIS DA DITADURA MILITAR	25
2.2.1 As políticas públicas ambientais a partir do “Milagre”	28
3 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS NO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO	35
3.1 A MUDANÇA DE REGIME POLÍTICO NO BRASIL	35
3.2 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS <i>VERSUS</i> IDEÁRIO NEOLIBERAL	36
3.3 O PAPEL DO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS (1995-2003)	44
3.4 A TRANSIÇÃO E BASES DOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES	49
3.5 OS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, A AGENDA SOCIOAMBIENTAL E O FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE ESTATAL	51
3.5.1 Contradições das políticas públicas ambientais nos governos do Partido dos Trabalhadores	61
4 A FRAGILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS, O DESMONTE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	67
4.1 O DERRETIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS	68
4.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM RUÍNA	72
4.3 QUANDO NECESSÁRIO, O CONGRESSO NACIONAL	77
4.4 EFEITOS PARA ALÉM DAS INSTITUIÇÕES	81
5 O DESMONTE NA PRÁTICA: INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE DE DERRAMAMENTOS DE ÓLEO NO BRASIL	89

5.1 PRIMEIROS PASSOS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PREVENÇÃO E CONTROLE DE INCIDENTES COM ÓLEO: O GOVERNO CARDOSO (1995-2003)	91
5.2 UM NOVO CICLO POLÍTICO: OS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2016)	93
5.3 FRAGILIZAÇÃO E DESMONTE DAS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE: O GOVERNO TEMER (2016-2018) E OS PRIMEIROS PASSOS DO GOVERNO BOLSONARO (2019-2020)	100
5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PREVENÇÃO E CONTROLE DE DERRAMAMENTOS DE ÓLEO NO BRASIL	105
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	116

1 INTRODUÇÃO

Diversas pesquisas, no âmbito das Ciências Sociais, estão voltadas para a análise das políticas ambientais brasileiras (FERREIRA E SALLES, 2016; MOURA, 2016; GUSMÃO E PAVÃO, 2020). Todavia, ainda há muito a avançar em termos dos estudos sobre políticas públicas na área. É nesse contexto que a presente tese pretende contribuir à produção de conhecimento.

Políticas públicas podem ser compreendidas como aquilo que governos escolhem fazer ou não fazer (DYE, 2013). De maneira mais detalhada, Souza (2006) define como ações intencionais, com objetivos pré-determinados e de longo prazo, envolvendo atores formais e informais em seus processos de formulação, decisão, implementação e avaliação. Dessa forma, a autora também compreende que as políticas públicas em um ciclo, ao relacionar a suas respectivas etapas, especialmente a formulação e implementação.

Ao desenvolver uma análise da literatura dedicada ao tema observei uma abundante produção sobre períodos específicos da implementação das políticas públicas ambientais, porém, percebi um menor número de análises dedicadas a entender as diferenças entre essas políticas no contexto das mudanças governamentais, também de regime político, que ocorreram no Brasil no século XX. O que nos traz a seguinte pergunta: Houve diferenças nos processos de formulação e implementação das políticas públicas ambientais ao longo dos diferentes governos e regimes políticos no país?

Essa acabou se tornando a questão central na minha pesquisa, na qual busquei compreender quais foram as variações na institucionalização das políticas públicas ambientais. Partindo da ideia de que a agenda ambiental nunca foi um processo fluído na arena política brasileira, acabei me deparando com a constatação de que, a cada mudança de governo, modificações substanciais na institucionalização das políticas públicas ambientais brasileiras foram verificadas, o que gerou instabilidade na aplicação de políticas públicas na área, muito especialmente em termos da caracterização do papel do meio ambiente no desenvolvimento do país.

Em termos conceituais, a “institucionalização”, que tratamos aqui, compreende um processo, ou seja, um conjunto de ações desempenhadas ao longo do tempo, voltados a regulação do comportamento social (HANS, 2017; JEPPEPERSON, 1991; HUNTINGTON, 1968). Nesse contexto, Hans (2017) identifica três aspectos que caracterizam o processo de institucionalização: 1) criação ou instalação de regras; 2)

adaptação de regras ou desenvolvimento de melhores práticas e; 3) mudança de regras ou substituição de regras antigas por novas. A partir dessa caracterização, o autor aponta que a institucionalização abarcaria a substituição, adaptação ou mudança nas regras. Dessa forma, não estaria englobada a simples retirada ou revogação das regras previamente estabelecidas, o que denominamos “desinstitucionalização”.

Historicamente, importantes setores econômicos voltados para a produção agrícola, assim como para uma variada gama de empreendimentos diretamente relacionados com a área ambiental, como o agronegócio, manifestaram a sua oposição à institucionalização das políticas ambientais no Brasil. Por exemplo, desde a formulação do *Sistema Nacional de Unidades de Conservação* (SNUC), nos anos 2000, os ruralistas travaram uma batalha contra a agenda das áreas protegidas em função de interesses econômicos que, nem de longe, estavam inspirados em interesses preservacionistas (PECCATIELLO, 2011). Tal fato é ilustrado pelos inúmeros conflitos fundiários, especialmente àqueles relacionados aos grandes proprietários de terra e a grilagem de terra, que dificultam ou impedem a implementação das unidades de conservação de proteção integral ou uso sustentável no país (BRITO *et al.*, 2019; BERNARD *et al.*, 2014; WILKINSON *et al.*, 2012).

Nos dias atuais, o Governo Bolsonaro representa um marco na gestão ambiental e (des)institucionalização das políticas ambientais no país, alterando grande parte da estrutura de proteção ambiental que foi sendo gradualmente estabelecida no país desde o começo da redemocratização em 1985 (LIMA, 2011; PECCATIELLO, 2011; CAMARA, 2013; MILARÉ, 2015; FONSECA, 2016a; FONSECA, 2016b; MOURA, 2016; ARAÚJO, 2020; GUSMÃO e PAVÃO, 2020). Nesse sentido, à exemplo do modelo interpretativo estabelecido por Samuel Huntington (1984) para analisar a evolução do regime democrático, estaríamos vivendo uma onda reversa das políticas públicas ambientais brasileiras, um processo de desinstitucionalização e fragilização das ações governamentais nesse campo.

Dentre muitos aspectos que apontam para essa situação, evidencia-se uma estratégia de desinformação sobre o tema, alimentada pela intervenção do gabinete governamental em diversas agências que cumpriam a informação de gerar e atualizar dados públicos sobre o meio ambiente no país. Uma interferência igualmente assentada numa retórica de ataque à implementação de medidas mais fortes de proteção do meio ambiente, atendendo interesses econômicos voltados para a exploração de áreas

preservadas, o que envolve um segmento que desde o período eleitoral sempre demonstrou proximidade com o principal mandatário do país (CAETANO, 2021).

Sobre a estratégia governamental na área, ficou famosa a frase do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, na reunião interministerial de 22 de abril de 2020:

“Então, para isso, precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de Covid e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de Ministério da Agricultura, de Ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação”¹.

A intervenção do Ministro Salles, na mencionada reunião ministerial, suscita diversas interpretações. Além da tentativa de exploração política de uma crise pandêmica, visando atender às necessidades governamentais, evidencia ainda mais a perspectiva de flexibilizar as normas e aspectos relativos à regulação ambiental no país, beneficiando setores específicos da economia, como o agronegócio e a mineração. Entretanto, isso é uma parte do problema.

Muito antes do atual processo agudo de desgaste imposto às políticas ambientais, segundo Dagnino, há uma *confluência perversa* visando paralisar maiores iniciativas preservacionista envolvendo o patrimônio ambiental brasileiro. De acordo com a autora, a expansão de um projeto democrático que garantiu uma maior participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas em geral, incluindo a área ambiental, acabou gerando, a partir de mudanças governamentais, “(...) a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004 p. 142). Há, portanto, um deslocamento de uma perspectiva de intervenção direta do Estado para outra voltada à uma minimização de sua atuação sobre as políticas ambientais, aspecto que será mais bem desenvolvido nas páginas a seguir.

Para uma compreensão mais abrangente e situada no contexto histórico das políticas ambientais brasileiras, antes da construção de qualquer análise sobre o governo Bolsonaro, incluindo suas políticas e não-políticas ambientais, é preciso revisitar o processo que antecede a sua gestão. Nesse sentido, a presente tese pretende analisar as

¹ Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/passar-a-boiada-pgr-arquiva-apuracao-sobre-fala-de-ricardo-salles/> Acessado em 19/04/2021.

políticas públicas ambientais no Brasil, por meio de uma comparação entre os distintos períodos que marcaram esse processo. Uma análise que também passa pelo processo de institucionalização da prevenção e controle de incidentes com óleo no Brasil, a fim de compreender o maior desastre ambiental em áreas tropicais do mundo: o derramamento de óleo na região nordeste brasileira (ESCOBAR, 2019; BRUM, 2020; SOARES, 2020a; SOARES, 2020b).

Com isso se busca contribuir para o debate sobre a institucionalização das políticas ambientais do país, reforçando uma perspectiva de fortalecimento dos instrumentos de planejamento e gestão ambiental em bases democráticas. Para isso, a contribuição da análise que vem do campo das políticas públicas é central, considerando a existência de importantes modelos de análise empírica, categorias analíticas, entre as quais uma das mais utilizadas neste trabalho é a de capacidade estatal.

Compreendo aqui capacidade estatal como “um conjunto de habilidades e recursos – ou competências e capacidades – necessárias para executar políticas” (WU *et al.*, 2015, p. 166). Um conjunto de habilidades que podem ser analíticas, operacionais e políticas, envolvendo os níveis individual, organizacional e sistêmico, e incluindo atores que atuam fora do universo governamental. Uma perspectiva especialmente importante em termos da análise da atuação de gestores públicos de alto-escalão, incluindo ministros e secretários; também organismos públicos como o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA), *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade* (ICMbio) e *Ministério do Meio Ambiente* (MMA).

Para conduzir uma análise na perspectiva da capacidade estatal, Cingolani *et al.* (2013) apontam que a autonomia burocrática tem se mostrado uma variável mais importante do que aspectos macroeconômicos. Marengo (2017), por sua vez, aponta que burocratas de carreira guardam maior autonomia, justamente por não se submeterem aos ciclos políticos e eleitorais, isolando-se em decorrência da sua estabilidade, reforçando a importância dessa variável. E Wu *et al.* (2015) sinaliza ainda que, para compreender a autonomia burocrática, é necessário verificar aspectos de confiança sobre as instituições, bem como, disponibilidade de pessoal e recursos.

No contexto das políticas públicas ambientais, a autonomia burocrática também apresenta grande relevância. Milaré (2015) aponta que, apesar do licenciamento ambiental consistir em um procedimento administrativo vinculado, os analistas ambientais gozam de substancial discricionariedade técnica. Dessa forma, em virtude dos elementos citados, a existência de concursos públicos na área ambiental governamental,

com carreiras estáveis, constitui-se como um aspecto importante para a análise, uma vez que são recursos determinantes à autonomia burocrática e, conseqüentemente, a capacidade organizacional das instituições públicas ambientais.

Entretanto, nem tudo está na burocracia, e a atenção dada pelo modelo de capacidade estatal sobre os aspectos relativos à confiança sobre as instituições (WU *et al.*, 2015) demonstra isso. Fonseca (2016), ao analisar o caso brasileiro na dimensão do licenciamento ambiental, aponta que o fortalecimento da capacidade estatal “deve ser acompanhado da necessária legitimidade, com alto grau de diálogo, transparência e controle social” (p. 285). A partir disso, nota-se que a dimensão da participação social é importante para a análise das capacidades estatais, uma vez que atores da sociedade civil podem contribuir para o fortalecimento e legitimidade das instituições públicas, nos processos formulação e implementação das políticas públicas ambientais.

Do ponto de vista metodológico, a presente tese apresenta uma reconstrução histórica, resultado da triangulação da análise de dados obtidos por recursos de pesquisa qualitativa, incluindo entrevistas semi-estruturadas (para o caso da prevenção e controle de derramamentos de óleo) e análises documentais. No que se refere ao levantamento das políticas públicas e demais aspectos aplicáveis ao caso, foram conduzidos levantamentos e análises documentais diversas, incluindo: programas, planos e projetos de governo; normas; projetos legislativos; decisões de tribunais; manifestações e comunicações (ofícios, memorandos, resoluções, etc.); publicações científicas e governamentais; entre outros documentos relevantes à análise.

Para a elaboração da análise sobre as políticas de prevenção e controle de derramamentos de óleo no país, foram realizados levantamentos de dados observando-se dois períodos: 1997-2012 e 2013-2020². Na primeira, além de análises documentais e revisão da legislação pertinente à institucionalização da prevenção e controle de incidentes com óleo no Brasil, utilizou-se um banco de dados de entrevistas semi-estruturadas transcritas para a elaboração do estudo de Seifert Jr. (2013). Na segunda etapa, foram realizadas análises documentais, com atualização da legislação aplicável.

Em relação ao primeiro período, para escolha dos entrevistados, foram identificadas as instituições que apresentam competência de atuação no tema e, posteriormente, foram selecionados os atores que ocupavam cargos de articulação entre os processos decisórios e atuação técnica no exercício burocrático dessas instituições. Por

² Os períodos foram estabelecidos por um aspecto de levantamento de dados, de modo que o primeiro (1997-2012) compreende a utilização do banco de dados obtidos pelo estudo de Seifert Jr. (2013).

sua vez, para a segunda fase, as informações também foram obtidas por meio das análises documentais, revisão da legislação e levantamento primário de dados, por meio de comunicações diretas com integrantes e ex-integrantes da burocracia, os quais ainda atuam ou atuaram na agenda.

A análise de todos resultados fez uso da técnica de triangulação da informação e coleta de dados, considerando que foram utilizadas fontes diversas para compreensão dos fenômenos, validando os dados e evitando vieses às informações qualitativas obtidas.

Além da introdução e conclusão, a tese está organizada a partir de três grandes enfoques: o primeiro, que abrange o maior período de tempo, porém a etapa de menor desenvolvimento de políticas, se tratando dos primórdios da formação das políticas ambientais no Brasil até a conclusão do Golpe Militar de 1964; o segundo inicia com a redemocratização de 1985 e vai até o golpe parlamentar que finaliza o Governo Dilma Rousseff em agosto de 2016; já o terceiro período trata das políticas ambientais aplicadas pelos governos que sucederam esse evento.

Ao final do trabalho, serão destacados os principais aspectos que influenciaram a formulação e implementação das políticas públicas ambientais, bem como seu processo de institucionalização, assim como apresentadas reflexões relacionadas aos desafios presentes e futuros estabelecidos às políticas públicas ambientais no país, bem como, à própria relação da sociedade com o meio ambiente.

2 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL ANTES DA REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1985

A política brasileira no século XX esteve marcada pela transição de um modelo econômico agroexportador para outro de cunho industrial, acarretando inúmeras mudanças estruturais, políticas e sociais. Segundo Fausto (2018) o processo de urbanização se intensificou, especialmente a partir dos anos 1950, de modo que em 1980 a população urbana representava 51,5% do país, aproximadamente 120 milhões de habitantes - em 1950 a população brasileira era de 51,9 milhões). Esse processo de industrialização atravessou distintos períodos e estratégias, variando da nacionalização da indústria, ao desenvolvimentismo e abertura ao capital internacional. Como a problemática das políticas ambientais se desenvolve nesse contexto será tratado a seguir.

2.1 PRIMEIROS PASSOS DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS

No Brasil, podem se destacar normas voltadas a regulação de aspectos ligados ao meio ambiente desde o período colonial, tais como as “ordenações” que restringiam caça de animais e corte de árvores. No transcorrer do tempo, outras normas regulamentaram o acesso e uso dos recursos naturais, contudo, somente a partir do *Código Civil* de 1916, surgiram os primeiros documentos visando estabelecer regras específicas voltadas a fatores ambientais (MILARÉ, 2015). Nesse momento, marcado pelo fim da *República Velha* (1889-1930), prevalecia um modelo político centrado na dominação oligárquica, concentrado no sudeste brasileiro, e economia agroexportadora baseada no café, um dos principais produtos para exportação (FAUSTO, 2018).

Nos anos 1930 são instituídas as primeiras políticas públicas estabelecendo diretrizes, princípios e regras para o uso específico de recursos hídricos, minerais e florestas (CAMARA, 2013). Com a *Revolução de 1930* Getúlio Vargas assumiu a presidência do país, estruturando um modelo diferenciado da política oligárquica tradicional. Esse período inaugurou um processo de nacionalização dos recursos naturais, incluindo as minas, e um processo inicial de industrialização no país, especialmente siderúrgica e, mais tarde, petróleo (FAUSTO, 2018). O que também se refletiu na formulação de uma concepção de políticas públicas ambientais em um sentido amplo, firmando os aspectos iniciais da regulação do uso dos recursos naturais:

O modelo de integração (nacional e societária) daí recorrente marcou o início de um período caracterizado pelo controle federal sobre o uso e ocupação do território e de seus recursos naturais, numa lógica de disputa de hegemonia entre as forças políticas e as elites econômicas locais de diferentes estados, e o governo central (CAMARA, 2013, p. 130)

Também surgiram os primeiros diplomas legais instituindo o *Código das Águas*, *Código de Mineração* e o *Código Florestal*, todos de 1934. Todavia, nesse contexto cabe destacar que

nas décadas de 1930 a 1960 não havia propriamente uma política ambiental no Brasil ou uma instituição gestora da temática ambiental. Havia políticas setoriais que consideravam tangencialmente a questão ambiental, tendo como foco a exploração dos recursos naturais. A principal preocupação no período era a administração ou o “controle racional” dos recursos naturais, visando o melhor uso econômico. (MOURA, 2016, p. 14)

Isto é, até os anos 1960 o Brasil ainda dava passos extremamente tímidos em ritmos da regulamentação do seu patrimônio ambiental. De acordo com Monosowski (1989), é possível distinguir quatro abordagens estratégicas das políticas ambientais brasileiras adotadas até o processo de redemocratização no país: a administração dos recursos naturais; o controle da poluição industrial e o planejamento territorial; e a gestão integrada de recursos. No Quadro 1, expõem-se as principais normas e atos, levantadas por revisão documental, que determinaram o período de “Administração dos Recursos Naturais” proposto pela autora.

A primeira fase, baseada numa estratégia de administração dos recursos naturais, foi marcada pelo surgimento das primeiras perspectivas de proteção especial, em face de características ambientais relevantes:

A criação de instrumentos legais que preconizavam a proteção da natureza com foco na definição de tipologias de áreas a serem especialmente protegidas teve início no Brasil em 1934, com o Código Florestal, o qual declarava de “interesse comum a todos os habitantes do país” o conjunto das florestas existentes e demais formas de vegetação, classificando-as nas seguintes tipologias: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. Este Código estabeleceu as condições necessárias para a criação, em 1937 (Decreto nº 1.713 de 14 de junho de 1937), do Parque Nacional de Itatiaia, o primogênito dos parques nacionais brasileiros (PECCATIELLO, 2011, p. 77)

Quadro 1 - Atos voltados às questões ambientais no período de “Administração dos Recursos Naturais”.

ANO	DESCRIÇÃO
1921	Serviço Florestal do Brasil
1923	Regulamento do Departamento de Saúde Pública
1934	Código das Águas
1934	Código de Mineração
1934	Código Florestal
1937	Constituição Federal (BRASIL, 1937a) no art. 134 estabelece a proteção de monumentos históricos, artísticos e naturais
1937	Decreto-Lei 25/1937 (BRASIL, 1937b) inclui como patrimônio nacional os monumentos naturais, sítios e paisagens de valor notável.
1937	Parque Nacional do Itatiaia
1938	Código de Pesca
1939	Parque Nacional do Iguaçu
1939	Parque Nacional da Serra dos Órgãos
1940	Código de Minas
1940	Código Penal
1944	Seção de Parques Nacionais do Serviço Florestal
1946	Floresta Nacional de Araripe-Apodi
1960	Ministério das Minas e Energia
1962	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE)
1964	Estatuto da Terra
1965	Novo Código Florestal
1965	Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica

Fonte: Produção própria para o período estabelecido por Monosowski (1989)

Após o suicídio de Getúlio Vargas em 1954 o nacionalismo passa a dar lugar ao desenvolvimentismo (FAUSTO, 2018). Segundo o autor, como consequência, o processo de industrialização do Presidente Juscelino Kubitschek passou a ser acompanhada também pela atração de capital estrangeiro, tendo como prioridades: indústria automobilística, transportes aéreos, estradas de ferro, eletricidade e aço. Nesse período, mais especificamente em 1960, é criado o *Ministérios das Minas e Energia*. Em matéria ambiental,

a política de “administração dos recursos naturais” ainda refletia uma visão de sistema econômico pouco integrado com as questões ambientais. Ou seja, as potencialidades e restrições naturais não eram adequadamente consideradas nas decisões relacionadas à produção com vistas no longo prazo. A julgar pela opção de desenvolvimento baseada em uma industrialização voltada à exploração intensiva de recursos naturais não renováveis, especialmente minério de ferro e petróleo. Estratégia estas, notadas tanto na primeira industrialização promovida no governo de Getúlio Vargas, como na gestão de Juscelino Kubitschek nos anos 1950 (FERREIRA E SALLES, 2016)

A partir disso, a sucessão presidencial deu lugar a Jânio Quadros, eleito Presidente da República pela crítica à corrupção governamental, e João Goulart (Jango), eleito como seu vice. Conforme a legislação eleitoral daquele período, a eleição para presidente e vice-presidente se davam de maneira independente. Com isso, poderiam ser eleitos presidentes e vices de chapas distintas, conforme o caso observado.

O governo de Jânio Quadros durou pouco e, conforme aponta Fausto (2018), iniciaram um conjunto de manobras para evitar que Jango assumisse a presidência. Após insucesso, buscou-se reduzir os poderes presidenciais por meio de uma mudança do regime político visando aprovar um sistema parlamentarista. O insucesso dessa estratégia foi marcado por um contexto de grandes mudanças estruturais no país, sendo que Jango retomou uma perspectiva nacionalista e passou a implementar um conjunto de reformas de base, sendo uma das principais a reforma agrária.

Na época as mudanças também impulsionaram movimentos sociais. Fausto (2018) aponta que paralelamente as reformas de Jango, ocorreu um aumento exponencial de mobilizações sociais e greves no país. Adicionalmente, apesar do intuito das reformas adotarem uma perspectiva de modernização do capitalismo, isso também não agradou a elite dominante. Após uma sucessão de fatos, incluindo a promulgação de normas para a desapropriação de refinarias de petróleo e sujeição a desapropriação de propriedades subutilizadas, o Golpe Militar estava a ponto de ser dado.

2.2 AS POLÍTICAS AMBIENTAIS DA DITADURA MILITAR

O golpe militar de 1964 representou o fim de uma reorganização da política brasileira baseada num amplo apoio popular à amplas reformas em diferentes áreas do país. Alentado pela guerra fria e o interesse norte-americano em fortalecer seu espaço político na América Latina, o movimento militar que levou a morte da democracia em meados da década de 1960 marcou, no campo político, o início de uma nova era de forte censura política, aumento da repressão e a legitimação da tortura como principal forma de obter confissões de presos políticos.

Do ponto das políticas econômicas, a ditadura militar foi marcada pelo ingresso maciço de investimentos estrangeiro, especialmente capital norte-americano, buscando combater a estagnação econômica e inflação por meio de um ajuste conjuntural e estrutural da economia (GUGLIANO, 2000; HERMANN, 2005).

Nesse período, poucas políticas ambientais foram formuladas, sendo um dos avanços a promulgação do *Código Florestal* de 1965. Nesse contexto, organizações da sociedade civil tinham poucas condições e espaço para atuar junto à formulação de políticas ambientais. Conforme Gusmão e Pavão (2020), a *Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza* (FBCN) era uma dessas poucas organizações, participando inclusive da elaboração do anteprojeto do *Código Florestal*. Segundo os autores, a atuação da FBCN se deu pela ligação dos seus membros e algumas instituições governamentais, o que denota um comportamento mais direcionado exclusivamente ao estabelecimento de regramentos em prol do meio ambiente. Corroborando essa afirmação, nota-se que

a FBCN assumia a defesa dos parques nacionais e oferecia uma tribuna para os cientistas que trabalhavam na burocracia do Estado. Dessa parceria resultaram as principais formulações de políticas ambientais do período, geralmente ligadas à administração de parques nacionais e reservas equivalentes e a pesquisas sobre a biodiversidade. A FBCN, diferente de boa parte das ONGs que começaram a surgir nos anos 1980, pautava a sua ação mais pela colaboração do que pela confrontação com o Estado. Buscava ampliar os seus espaços de atuação dentro dele. Entendia que a natureza, como conjunto de recursos econômicos, deveria ser explorada racionalmente no interesse das gerações presentes e futuras, e, como diversidade biológica, objeto de ciência e contemplação estética, deveria ser protegida. (FRANCO, 2009, p. 76)

Com o aumento do investimento estrangeiro, gradualmente os governos militares foram acelerando projetos de industrialização voltados para o desenvolvimento de setores estratégicos do capital em território nacional, políticas em grande medida aceleradas após que o economista Delfim Netto assume a frente do *Ministério da Fazenda*, entre 1967 e 1974 (GUGLIANO, 2000; HERMANN, 2005).

Paralelamente, com o incremento da industrialização, ainda no primeiro ano de gestão do General Costa e Silva, surge uma das primeiras normas definidoras do conceito de poluição no país, o Decreto-Lei nº 303/1967 (BRASIL, 1967), que instituiu o *Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental*:

(...) o Decreto-Lei fixou uma proibição geral de poluição ao determinar em seus artigos 2º e 3º que não se admitiria o despejo de resíduos oriundos de atividades industriais, comerciais, agropecuárias, domiciliares que poluíssem as águas, o que seria confirmado pelo estabelecimento de “padrões para os despejos” ou por “padrões de qualidade para as águas receptoras”. Disposições similares foram instituídas para as emissões

atmosféricas. Com vistas ao controle da poluição foi criado junto ao Ministério da Saúde, o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental [CNCPA]. O CNCPA tinha natureza tecnocrática, haja vista que constituído obrigatoriamente por técnicos “identificados com os problemas específicos da engenharia de controle da poluição ambiental”. Era um conselho basicamente governamental, admitindo-se em “casos específicos”, a oitiva de representantes das confederações empresariais da indústria, da agricultura e do comércio, as quais se encontravam sob rígido controle do governo (ANTUNES, 2019, p. 12).

O conselho teve vida curta, uma vez que a norma que o instituiu foi revogada no mesmo ano da sua criação. Contudo, inaugurou o debate e a institucionalização do controle da poluição no país, representando uma primeira tentativa governamental de enfrentar os previsíveis efeitos colaterais ambientais gerados pela expansão da produção industrial.

Nesse contexto, não é possível dissociar a construção das políticas públicas ambientais brasileiras das pressões advindas do exterior, geradas a partir tanto de movimentos e organizações ambientais internacionais, quanto de intelectuais. Do ponto de acadêmico, obras pioneiras como o livro *Primavera Silenciosa*, escrita em 1962 por Rachel Carson, denunciaram o uso indiscriminado de pesticidas em boa parte dos países e os efeitos negativos que o mesmo gerava para as pessoas, assim como para o planeta através da bioacumulação em organismos (CARSON, 2010). Assim, pouco a pouco, foram se firmando as bases globais às futuras políticas de controle das atividades poluidoras e da degradação ambiental. Inevitavelmente, esses movimentos ambientalistas internacionais surtiram efeitos no Brasil, mesmo considerando a reação negativa por parte da ditadura militar no país.

Nesse contexto, ao analisar o histórico das unidades de conservação no Brasil, Diegues (2008) afirma que, até a década de 1960, os parques nacionais estavam restritos, em sua maioria, às regiões sudeste e sul; somente a partir dessa década, com a expansão da fronteira agrícola e a destruição de florestas, foram criados em outras regiões. O autor afirma ainda que muitas instituições tiveram que ajustar a sua lógica institucional, destacando o paradoxo da atribuição do *Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal* (IBDF), a partir de 1967, para implantação e administração das unidades de conservação, considerando que antes disso a função do IBDF era basicamente a de desmatar grandes áreas de florestas naturais para implantação de empreendimentos voltados para fins industriais e de silvicultura (DIEGUES, 2008).

Nesse período do país, grandes mudanças econômicas ocorriam, muito embora o “milagre econômico” (1969-1973) da Ditadura tenha sido repleto de contradições. Ao mesmo tempo que elevou o PIB do país, carregou profundas dependências financeiras internacionais e produtos importados, ao mesmo tempo que acirrou as desigualdades sociais no país (FAUSTO, 2018). Iniciou assim um período de maior abertura ao capital internacional, incluindo à exploração dos recursos naturais, protagonizado por um tecnopresariado (com influências internas no aparelho do Estado) que logo antes havia afeiçoado do Golpe de 64 (DREIFUSS, 1981). Apesar disso, alguns avanços começaram a ocorrer no processo de institucionalização das políticas públicas ambientais, o que deve ser explicado sob uma ótica que extrapola a escala nacional, tratado adiante.

2.2.1 As políticas públicas ambientais a partir do “Milagre”

Por “milagre econômico” foi chamado um período das políticas econômicas brasileiras, entre 1968-1973, de intenso crescimento do PIB do país. Nessa fase, o país recebeu importantes investimentos e empréstimos internacionais, que possibilitaram a expansão de um parque industrial nacional. A estratégia implementada na época foi a principal responsável pelo crescimento da inflação e da dívida externa no período posterior (GUGLIANO, 2000).

Embora, segundo Fausto (2018), o capitalismo selvagem tenha dominado o período do “milagre econômico”, paradoxalmente avanços substanciais nas políticas públicas ambientais ocorreram no período. Em grande parte, isso derivou da necessidade de responder, em termos ambientais, à implementação de um modelo baseado em grandes obras de infraestrutura e expansão sobre territórios até então inexplorados, especialmente a Amazônia (ALBERT, 1991). Isso também levou à implementação de áreas protegidas:

É, sobretudo, na década de 1970 que a criação de novas áreas protegidas toma dimensão internacional, devido em parte ao reconhecimento da rápida destruição das espécies e também à estratégia do governo brasileiro de integrar e desenvolver todas as regiões do país, aliada ao controle do território. Ressalta-se nesse período o projeto estratégico nacional RADAMBRASIL, responsável pelo levantamento dos recursos naturais de todo território brasileiro (PECCATIELLO, 2011, p. 78).

No âmbito das relações internacionais, o Relatório “Limites do Crescimento”, publicado pelo *Clube de Roma* e pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT),

embasou a *I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*, da ONU, a *Conferência de Estocolmo* de 1972. A conferência, por sua vez, assumiu fundamental relevância às bases internacionais para a formulação das políticas ambientais. À época, Ignacy Sachs, um dos organizadores da conferência, formulou o conceito de “ecodesenvolvimento”, que mais tarde se reconfiguraria em “desenvolvimento sustentável”. Este último conceito veio a se constituir, posteriormente como a perspectiva dominante à promoção e análise das relações entre meio ambiente, sociedade, desenvolvimento (SACHS, 2009).

A partir disso, no Brasil e no mundo, passou-se a internalizar a regulamentação e controle ambiental no rol de políticas públicas, verificando-se um processo de difusão política, o processo pelo qual tomadores de decisão são influenciados por escolhas previamente estabelecidas e outras instâncias e locais (GILARDI, 2015). Diversos sub-modelos foram estabelecidos para compreensão do processo de difusão das políticas. Dentre os listados pela literatura, destaca-se o Modelo de Influência Vertical, no qual os autores comumente apontam situações de influência de um governo nacional sobre estaduais (BERRY; BERRY, 2007). Aqui, no caso em destaque, deve ser observada a influência de organizações internacionais sobre o Estado brasileiro: convenções e acordos internacionais, foram determinantes para o regramento interno, especialmente durante a ditadura.

Nesse contexto,

As conferências internacionais (...) induziram o governo brasileiro a instituir gradualmente um sistema de agências ambientais, fazendo do Estado o agente protagonista da formulação e implementação de políticas e de práticas de gestão ambiental no país (LIMA, 2011, p. 123).

Assim, em 1973, pouco depois da *Conferência de Estocolmo*, apesar da pouca disposição brasileira a priorizar o meio ambiente em suas ações governamentais, em virtude da pressão e movimento internacional de criações de agências ambientais em diversos países, foi instituída a *Secretaria Especial de Meio Ambiente* (SEMA), vinculada ao *Ministério do Interior* (DUARTE, 2004; SILVA-SÁNCHEZ, 1999; PECCATIELLO, 2011). No que toca ao papel do órgão,

a Sema se dedicava ao avanço da legislação e aos assuntos que demandavam negociação em nível nacional, tais como a produção de detergentes biodegradáveis, a poluição por

veículos, a demarcação de áreas críticas de poluição e a criação de unidades nacionais de conservação. De fato, as medidas de governo se concentravam na agenda de comando e controle, normalmente em resposta a denúncias de poluição industrial e rural. (...) O modelo da política ambiental brasileira elaborada a partir da Conferência de Estocolmo tinha assim como pilares: o controle da poluição e a criação de unidades de conservação da natureza (Sousa, 2005, p. 3).

Cabe destacar que o naturalista Paulo Nogueira Neto esteve à frente da SEMA durante toda sua existência. Segundo relatos do próprio, em entrevista publicada na forma de artigo, o convite foi direcionado a ele por Henrique Brandão Cavalcanti, à época secretário geral do *Ministério do Interior*, o qual apresentou a Nogueira-Neto a proposta de decreto, já aprovada, de criação da SEMA (NOGUEIRA-NETO, 2007). Segundo ele,

(...) o decreto, tal como estava, não teria força alguma, não tinha nenhum poder de multar. Seu objetivo era apenas fazer estudos sobre o meio ambiente, verificar que problemas existiam, com uma ação mais missionária e exploratória do que outra coisa. Fiz essas críticas e no final ele me convidou para ser o secretário. (...) imediatamente percebi que ali havia questões importantes em jogo, das quais dependiam o futuro do meio ambiente. (...). Minha permanência no cargo deveria ser curta, pois dentro de dois meses haveria uma troca de governo, mas o presidente seguinte, o Geisel, me convidou para ficar. Sobrevivi então ao autoritarismo e só deixei o cargo já em pleno regime democrático, no meio do governo Sarney. (Nogueira-Neto, 2007, p. 16)

Nogueira-Neto (2007) consistiu numa figura importante no processo de institucionalização das políticas ambientais no país. Tanto foi que, após a redemocratização, seguiu atuando junto ao CONAMA³.

Ainda à luz da *Conferência de Estocolmo*, surgiu, no Brasil, o *Manifesto Ecológico Brasileiro: O fim do Futuro* (1976), encabeçado pelo ambientalista José Lutzenberger, o qual criticou duramente o modelo de desenvolvimento adotado à época. O documento criticava aquilo que denominava ideologias de progresso, à esquerda ou à direita, propondo um novo modelo baseado na promoção da diversidade ambiental. Segundo Antunes (2019), a publicação do documento, no auge da repressão da Ditadura

³ Órgão consultivo e deliberativo: o *Conselho Nacional do Meio Ambiente* (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (Lei 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente)

Militar brasileira, representou uma atitude corajosa que reverberou na sociedade e impulsionou a formulação futura de uma política de Estado para o Meio ambiente.

Nesse período se inicia, no âmbito estadual, a criação de órgãos ambientais especializados, em São Paulo (CETESB em 1973) e no Rio de Janeiro (FEEMA em 1975) especialmente visando o controle da poluição da água e do ar, sendo que posteriormente essas políticas passaram a ser incorporadas e aperfeiçoadas à União (MILARÉ, 2015).

Obviamente que, em um contexto ditatorial, as políticas públicas que avançavam no país não adotavam mecanismos democráticos para sua formulação e implementação:

Avaliando-se o período em que mais foram criadas unidades de conservação no Brasil (1979-1986), em pleno regime militar e autoritário, a criação dessas unidades era feita de cima para baixo, sem consultar as regiões envolvidas, ou as populações afetadas em seu modo de vida pelas restrições que lhes eram impostas quanto ao uso dos recursos naturais. (Diegues, 2008, p. 118)

Apesar do processo histórico supracitado, até então, não havia uma política central ambiental que definisse claras diretrizes e objetivos, bem como dimensões institucionais, competências e instrumentos:

Ao final da década de 1970 e início dos anos de 1980, foram conduzidos no Brasil os primeiros estudos de avaliação de impacto ambiental em razão de exigências do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD). As agências financiaram os projetos de implantação das usinas hidrelétricas de Sobradinho, Tucuruí e o terminal Porto Ferroviário Ponta da Madeira, além do asfaltamento da BR-364 (Cuiabá/Rio Branco), facilitando a implantação de assentamentos rurais causadores de grandes áreas desflorestadas. No entanto, como o País ainda não dispunha de normas ambientais próprias, esses estudos foram realizados de acordo com as normas de agências internacionais. (Camara, 2013, p. 131)

A formulação de uma política, específica ao tema, dá-se em meio a um processo de gradual redemocratização do país, por meio Lei 6.938/81 a qual promulgou a *Política Nacional do Meio Ambiente* (PNMA) e o *Sistema Nacional do Meio Ambiente* (SISNAMA). Certamente não contemplou todos os aspectos originalmente propostos pelo movimento ambientalista da época, mas garantiu avanços no fortalecimento da gestão ambiental brasileira:

Quando o projeto foi votado, só recebeu dois votos contra; foi uma aprovação quase unânime. Na véspera da votação, um líder do governo me procurou dizendo que o projeto previa pena de prisão para quem poluísse e que, se isso fosse mantido, eles votariam contra. Fizemos uma reunião de emergência com o Montoro e resolvemos retirar esse item, engolir esse sapo. Precisávamos da aprovação do resto do projeto, que era muito bom, e a questão da prisão não faria tanta diferença assim (Nogueira-Neto, 2007, p. 18)

A PNMA, instituída no Governo Figueiredo (1979-1985), o último presidente da ditadura militar, consolidou os fundamentos da política ambiental que se dispõe no território nacional atualmente, inaugurando uma estratégia de gestão integrada dos recursos no país (MONOSOWSKI, 1989). O Quadro 2, sintetiza o contexto normativo imediatamente anterior que derivou para a instituição da PNMA.

Quadro 2 - Atos voltados às questões ambientais que sucederam o período de “Administração dos Recursos Naturais” até a redemocratização do país.

PERÍODO	ANO	DESCRIÇÃO
Controle da Poluição Industrial e Planejamento Territorial	1967	Lei de Proteção à Fauna
	1967	Código de Pesca
	1967	Código de Mineração
	1967	Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental
	1967	Política Nacional de Saneamento
	1967	Penalidades ao lançamento de óleo por embarcações
	1967	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)
	1970	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)
	1972	Conferência de Estocolmo
	1973	Criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente
	1974	Criação da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)
	1975	Lei de Controle da Poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais
	1977	Lei de responsabilidade civil por danos nucleares e responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares
	1977	Lei de criação de áreas especiais e locais de interesse turístico
	1978	Criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas
	1979	Lei de Parcelamento do solo urbano
1979	Regulamento dos Parques Nacionais	
1979	Plano de Sistema de Unidades de Conservação	
1980	Diretrizes à Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM)	
Gestão Integrada dos Recursos	1981	Política Nacional (PNMA) e Sistema Nacional de Meio Ambiente

Fonte: Produção própria, a partir dos períodos estabelecidos por Monosowski (1989)

Nesse cenário, Nogueira-Neto pode ser considerado o maior empreendedor político⁴ da época em matéria ambiental, sendo capaz de aproveitar oportunidades políticas e promover a institucionalização do meio ambiente como política de Estado no país. O papel do movimento ambientalista também não pode ser negligenciado, tendo sido capaz de aportar à política diversas demandas de participação democrática, mesmo em um período ditatorial (SILVA-SÁNCHEZ, 1999). Nesse sentido,

a ação de movimentos sociais contrários ao ritmo de degradação ambiental, nessa época, gerou articulações entre esses e outros organismos internacionais, ocasionando pressões políticas que passaram a ameaçar o fluxo de capitais estrangeiros que custeavam parte dos programas de desenvolvimento econômico do Governo federal, demandando uma revisão profunda do contexto político-institucional no início dos anos de 1980. (CAMARA, 2013, p. 131)

Contudo, não é possível apontar que a formulação da PNMA tenha ocorrido a partir de uma construção endógena no país, mas pela contrapartida necessária aos financiamentos obtidos pelos bancos internacionais, para a condução das grandes obras do projeto militar para o país. Essa contrapartida, conforme Fonseca (2016), também fez com que o governo passasse a se utilizar de padrões e instrumentos utilizados internacionalmente para a gestão ambiental, como o próprio licenciamento.

Por exemplo, Diegues (2008) destaca que o governo militar brasileiro passou a implementar as unidades de conservação em decorrência do endividamento externo brasileiro, a partir do financiamento para viabilização de grandes projetos junto as entidades como o *Banco Mundial* e o BID. Tais entidades exigiam cláusulas de conservação ambiental, especialmente na Amazônia. A mesma lógica fez os militares considerarem, nos *Planos Nacionais de Desenvolvimento* (PND), aspectos relativos ao potencial de devastação ambiental dos grandes projetos, conforme citado no próprio II PND implementado entre 1975 e 1979 (BRASIL, 1974).

Cabe ainda sublinhar que, “nas décadas de 70 e 80 do século XX, o debate sobre os problemas causados por grandes obras preparou o terreno para a instituição do licenciamento ambiental como um dos principais instrumentos da *Política Nacional de Meio Ambiente*” (ZHOURI *et al.* 2005, p. 89). Assim, como o seu mais importante

⁴ Zahariadis (2007), aponta que o empreendedor político é aquele que, frente a uma janela de oportunidade, é capaz de maximizar a condição para adoção de uma política. Destaca também a questão da manipulação, de modo que empreendedores políticos buscam manipular tomadores de decisão.

instrumento, a PNMA surge em atendimento à política macroeconômica do Estado e, em ampla medida, permaneceu assim mesmo após a redemocratização do país.

Foi nesse contexto de industrialização do país que iniciou no Brasil um processo de institucionalização das políticas públicas ambientais. Esse processo, concebeu perspectivas iniciais à estruturação de órgãos e mecanismos de controle da poluição e degradação ambiental no país, incluindo uma política central ao tema.

Apesar de iniciar um processo voltado a regulação do uso de recursos naturais a partir dos anos 1930, apenas na década de 1970 o país inaugurou uma estrutura institucional dedicada a questão ambiental: a SEMA. Nesse momento, as tímidas políticas públicas ambientais, impulsionadas pelo contexto internacional, dispunham baixíssimo grau de participação social e grande centralidade decisória por parte do corpo técnico que ocupava a estrutura institucional. Uma década mais tarde, em 1981, a PNMA, ao instituir um *Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA*, já demonstrava os efeitos do processo de redemocratização no país, trazendo uma das primeiras estruturas de conselhos deliberativos, o CONAMA, antes mesmo da *Constituição de 1988* (BRASIL, 1988b). Segundo o próprio Secretário à época, Nogueira-Neto, a composição do conselho, com participação minoritária do governo foi um golpe de sorte:

Houve um episódio engraçado na primeira reunião do Conama. O ministro Mario Andreazza estava presente, e, quando foi a minha vez de falar, eu disse uma provocação: “Acho que pela primeira vez o governo federal está em minoria num conselho federal”. Ele ficou perplexo: não tinha feito as contas, mas eu tinha! Uma vez, na véspera de uma reunião que ia examinar um projeto de lei para restringir o uso de agrotóxicos, ele me ligou e disse: “O que foi que você fez? Convocou uma reunião contra o governo dentro do meu ministério!” Bem, na época o Delfim Netto, ministro da Agricultura, que não gostava muito do meio ambiente – aliás, não gostava nada mesmo –, representando os interesses do setor, pressionava contra a reunião. Eu respondi: “Senhor ministro, vamos então fazer a nossa reunião fora do ministério, e se mesmo assim o senhor discordar, pode me demitir”. Todos nós, membros do conselho, tomamos um ônibus e realizamos a reunião fora do ministério (Nogueira-Neto, 2007, p. 19).

Foi esse o contexto que inaugurou um processo de democratização das políticas ambientais no país, fortalecido, posteriormente, pela *Constituição de 1988* (BRASIL, 1988b). O capítulo a seguir tratará sobre as consequências da redemocratização do país sobre a institucionalização das políticas públicas ambientais no país.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS BRASILEIRAS NO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

3.1 A MUDANÇA DE REGIME POLÍTICO NO BRASIL

O período de transição de regimes no Brasil, ocorrido entre 1974 e 1985, foi considerado, para Huntington (1994), como a mais longa dentre todas as experiências que compuseram a terceira onda de democratizações no mundo. Em adição, O'Donnell (1989) afirma que o processo foi estreitamente controlado pelo regime militar. Dentre os aspectos que podem evidenciar isso, destaca-se que não houve punições àqueles que, durante a ditadura, torturaram e assassinaram militantes políticos contrários ao regime autoritário. Proteção garantida pela *Lei da Anistia*, instituída pela Lei 6.683/1979 (BRASIL, 1979). De um modo geral:

A estratégia da transição “lenta, gradual e segura” partiu do próprio governo. Ela só poderia ser modificada, em seu ritmo e em sua amplitude, se a oposição tivesse força suficiente para tanto, ou se o desgaste do próprio regime autoritário provocasse seu colapso. Nem uma coisa nem outra aconteceram (Fausto, 2018, p. 290).

Nesse contexto, é importante destacar que não existem documentos que tornem possível uma análise sobre negociações feitas entre o regime militar e a oposição. Todavia, a transição ocorrida no país “pode ser considerada como uma reforma negociada (ou pactada), (...) a partir de um acordo entre as elites, envolvendo: membros de segmentos militares, civis pró-ditadura e civis pró-oposição democrática” (GUGLIANO; GALLO, 2011, p. 34).

Esse cenário, além de promover a manutenção da anistia para militares envolvidos em cenas de graves violações aos direitos humanos, possibilitaram a manutenção de militares em aspectos relacionados a formulação e implementação de políticas públicas, incluindo as ambientais, aspecto tratado adiante. Todavia, além do próprio resgate dos aspectos relacionados às questões de cidadania, a redemocratização foi fundamental para o fortalecimento do movimento ambientalista. Assim sendo,

(...) o processo de redemocratização teve um papel destacado para a expansão do movimento ambientalista, na medida em que possibilitou a associação das questões ambientais com as problemáticas políticas e ideológicas que também estavam na agenda de outras organizações. Tal período se caracterizou

também pelo retorno de antigos militantes e intelectuais que se opunham ao regime militar e que, no exílio, converteram-se ao ambientalismo. Foram eles que elaboraram os primeiros trabalhos sobre a questão ambiental no Brasil, de modo que foi a partir do contato com os movimentos ambientalistas europeus e da apropriação militante, por parte dos principais fundadores do ambientalismo brasileiro, que são incorporadas certas abordagens que estavam sendo elaboradas para dar conta do ativismo ambientalista naquelas situações, como é o caso das análises centradas nas categorias dos “Novos Movimentos Sociais” (Oliveira, 2008, p. 100).

O processo também despertou a atuação de movimentos ligados a uma perspectiva socioambiental. Tais movimentos buscavam vincular às perspectivas ambientalistas aspectos relacionados ao combate da iniquidade e promoção da inclusão social. Nesse ambiente se destaca uma importante figura de resistência às comunidades extrativistas, Chico Mendes, o qual se constituiu como:

líder do movimento dos seringueiros que lutou contra fazendeiros e grileiros que invadiam florestas amazônicas usadas para extração natural da borracha, era um importante ativista ambiental. Quando ele foi assassinado em 1988, sua morte publicizada largamente ajudou a disseminar a ideia de que os protetores da floresta sabiam como usar e proteger a floresta ao mesmo tempo. Marina Silva, que viria a ser ministra do Meio Ambiente sob o governo Lula, começou sua carreira política como parte do movimento liderado por Mendes (ABERS; OLIVEIRA, 2015, p. 344).

A seguir serão tratados os principais aspectos relacionados às políticas públicas ambientais construídas a partir desse contexto de superação do autoritarismo, estabelecido no país desde o Golpe de 1964.

3.2 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS *VERSUS* IDEÁRIO NEOLIBERAL

Os ares democráticos foram profícuos à institucionalização das políticas ambientais no país. Em 1985 foi criado o *Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente* e promulgada a Lei 7.347/1985 (BRASIL, 1985), a qual, entre outros aspectos, disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente. Dentre diversos aspectos trouxe ao *Ministério Público* diversas competências, enquanto fiscal da lei em matéria ambiental.

No ano seguinte, em 1986, o *Conselho Nacional do Meio Ambiente* (CONAMA) publicou a primeira resolução direcionada a aspectos de regulamentação da política

ambiental. Até então, desde sua criação junto ao SISNAMA, o CONAMA havia publicado resoluções voltadas apenas à comunicação junto as esferas estaduais e proposição de estudos para assessorar a formulação e implementação das políticas ambientais junto a SEMA. Assim, a CONAMA 01/1985, ao dispor sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental, representou um marco quanto ao seu papel deliberativo e regulamentador das políticas ambientais no país.

É importante destacar ainda a formulação de uma política intersetorial de grande relevância: o Gerenciamento Costeiro. Instituído pela Lei 7.661/1988 (BRASIL, 1988a), o *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro* (PNGC) institucionalizou uma política integrada, entre as Políticas de Recursos do Mar e Meio Ambiente, para a gestão territorial marinha e costeira no país. Assim, o PNGC inaugurou uma perspectiva de integração das políticas ambientais com as demais políticas de Estado, aspecto posteriormente observado em outras agendas: Educação Ambiental; Agroecologia; *Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*; entre outras.

Ainda no contexto do PNGC, ao centralizar a atualização e aprovação do PNGC na *Comissão Interministerial para os Recursos do Mar* (CIRM), coordenada pela *Marinha do Brasil*, conferiu amplos poderes políticos aos militares desse segmento. Esse protagonismo atravessou todos os governos após a redemocratização do país, sendo o *Ministério do Meio Ambiente* uma espécie de “segundo escalão” nos espaços de formulação dessa política. Esse fato demonstra que, após a redemocratização, os militares não perderam poder político na área, pelo contrário, seguiram ocupando agendas estratégicas na formulação e implementação das políticas públicas brasileiras, incluindo àquelas relacionadas ao meio ambiente (DHENIN, 2016; NUNES, *et al.* 2012).

O processo constituinte que se seguiu, trouxe um novo patamar às políticas ambientais e mobilizou a sociedade civil sobre o tema, processo alimentado pelo *Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum* (BRUNDTLAND, 1991), elaborado no mesmo período no âmbito da *Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* da ONU, o qual firmou o conceito de desenvolvimento sustentável. Assim, a formulação da Constituição (BRASIL, 1988b) se encontrava em um período favorável em matéria ambiental, fato que ajudou a consolidar um capítulo dedicado ao meio ambiente:

O movimento ambiental formou a Frente Verde, que trabalhou pela inclusão do Capítulo do Meio Ambiente (Art. 225) à Constituição Federal de 1988 (CF/88). O capítulo trouxe

avanços significativos ao declarar o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” (Art. 225, caput) como direito do cidadão, especificando-se várias atividades a serem desenvolvidas pelo poder público para garanti-lo. Além disso, a CF/88 apresentou outras referências ao tema nos princípios gerais da atividade econômica (Art. 170, inciso VI) e em diversos dispositivos esparsos, tais como os referentes ao direito de propriedade, à gestão urbana e ao gerenciamento dos recursos hídricos (Moura, 2016, p. 16).

Nesse contexto, a redemocratização, juntamente com o processo constituinte brasileiro, trouxe um ganho institucional profundo às políticas ambientais: a participação cidadã. A partir da *Constituição de 1988* (BRASIL, 1988b), diversas instituições colegiadas foram criadas ou fortalecidas (como o caso do CONAMA), buscando um processo de maior descentralização e participação nas políticas públicas ambientais no país sendo que, em especial:

A partir da CF/88, ocorre uma maior descentralização da política ambiental e uma conseqüente estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, com a criação de órgãos e/ou secretarias, bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, resultado da definição da temática ambiental como competência executiva comum entre União, estados e municípios (Moura, 2016, p. 17).

Por outro lado, apesar do ganho democratizante e atribuição de papéis às distintas esferas de governo (estados e municípios), a Constituição (BRASIL, 1988b) é concebida também em meio a um ideário neoliberal que, com início nos anos 1980, devido ao endividamento realizado pelos governos militares e conseqüente imposição de limitação aos investimentos públicos, fortalece-se nos anos 1990. Precisamente,

O avanço neoliberal, por seu turno, tanto estimulou a expansão do setor privado e dos negócios, através de iniciativas privatizantes; quanto operou no sentido de restringir a ação e o alcance da intervenção do Estado nos planos político, econômico e ideológico. Ideológica e discursivamente, tratava-se de desacreditar o potencial regulador da administração pública e de simultaneamente estimular a substituição desse papel do Estado por alternativas e iniciativas privadas de gestão, seja sob a forma de privatizações e/ou parcerias com organizações do terceiro setor, seja em associações público-privadas com grupos empresariais (Lima, 2011, p. 124).

Assim, a descentralização ambiental também culminou em processos de minimização do papel do Estado, por meio do redirecionamento do protagonismo das instituições públicas, sobre as políticas ambientais, às organizações privadas, incluindo, na perspectiva neoliberal, o terceiro setor (SCARDUA; BURSZTYN, 2003). Nesse

sentido, Uhr *et al* (2012) constataram que as ONGs, juntamente com ruralistas, influenciaram consideravelmente na formulação das políticas públicas ambientais no país. Da mesma forma, projetos de grande vulto levaram as ONGs internacionais a implementarem parte das políticas ambientais de conservação, especialmente na Amazônia (DIEGUES, 2008).

Apesar de avanços democratizantes gerados pela nova Constituição (BRASIL, 1988b), o sucesso do avanço neoliberal nas políticas ambientais no país foi, certamente, maior que o avanço na descentralização e participação. A esse respeito, é possível sublinhar que:

Apesar da Política Nacional de Meio Ambiente ter nascido descentralizada, o que ocorreu foi uma ausência de instrumentos operacionais para que fosse realizada uma gestão ambiental de forma adequada. A falta de capacidade institucional, por falta de recursos humanos (quali/quantitativamente) levou à instabilidade dos órgãos ambientais que, no bojo das mudanças políticas, também contribuíram para a desestabilização do sistema ambiental (Scardua e Bursztyn, 2003, p. 310).

Assim, ao mesmo tempo em que se obtiveram ganhos à capacidade estatal, tendo como destaque a criação do *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA)⁵, por meio da Lei nº 7.735/1989 (BRASIL, 1989a), órgão executor do SISNAMA, também foram criados mecanismos para viabilizar a reorientação público-privada destacada anteriormente.

Esse foi o caso do *Fundo Nacional de Meio Ambiente* (FNMA), estabelecido pela Lei 7.797/1989 (BRASIL, 1989b), criado para apoiar financeiramente projetos, elaborados por entidades públicas ou privadas, relacionados à implementação das políticas públicas ambientais no país. Contudo, apesar da fragilização do papel do Estado, a institucionalização de um fundo ambiental trouxe avanços consideráveis para a promoção da qualidade socioambiental, promovendo projetos de abrangência nacional e ampliando as bases de governança ambiental. Sobre a descentralização:

(...) o processo de institucionalização de políticas e da gestão ambiental no Brasil experimentou avanços consideráveis, sobretudo nos aspectos institucionais e legais, na tendência à descentralização política no sentido do deslocamento de atribuições e de poderes para os níveis estaduais e municipais e também no sentido do compartilhamento de aspectos da gestão ambiental com entidades da sociedade civil e do setor privado e,

⁵ Moura (2016) aponta que nesse período ocorreu uma reestruturação dos órgãos federais encarregados da questão ambiental, por meio do programa Nossa Natureza, em 1989, incluindo a unificação dos órgãos setoriais (SUDEPE e IBDF) em um único órgão, o IBAMA.

por último, na construção e no fortalecimento da noção de desenvolvimento sustentável como recurso político na negociação dos conflitos que emergem da articulação entre o desenvolvimento e o ambiente (LIMA, 2011 p. 124).

Em 1990, o Presidente Collor cria a *Secretaria do Meio Ambiente* com vinculação direta à *Presidência da República*, possuindo status de Ministério, retornando à configuração de *Ministério do Meio Ambiente* dois anos depois, já no governo do Presidente Itamar Franco (1992-1995). Aliás, ao longo do tempo, esse Ministério adotou diversas nomenclaturas após a redemocratização do país (Quadro 3).

Quadro 3 - Variação de Ministros/Secretários e nomenclaturas do órgão central ambiental de 1985 a 2003.

Presidente da República	Secretário/Ministro	Período		Nomenclatura
José Sarney	Flávio Rios Peixoto da Silveira	1985	1986	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
	Deni Lineu Schwartz	1986	1987	
	Prisco Viana	1987	1988	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
	Ben-hur Luttembarck Batalha	1988	1989	Secretaria Especial do Meio Ambiente
Fernando Collor	José Lutzenberger	1990	1992	Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República
	José Goldemberg	1992	1992	
	Flávio Miragaia Perri	1992	1992	
Itamar Franco	Fernando Coutinho Jorge	1992	1993	Ministério do Meio Ambiente
	Rubens Ricupero	1993	1994	Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal
	Henrique Brandão Cavalcanti	1994	1995	
Fernando Henrique Cardoso	Gustavo Krause	1995	1999	Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
	Sarney Filho	1999	2002	Ministério do Meio Ambiente
	José Carlos Carvalho	2002	2003	

Fonte: Produção própria

No Governo Collor de Mello (1990-1992), o ano de 1992 foi marcado por profundas instabilidades políticas, incluindo o processo de impeachment e posterior

renúncia do Presidente em função de contundentes denúncias de desvios de recursos públicos, o que refletiu também sobre as instituições ambientais.

Somado a isso, a breve atuação do ambientalista José Lutzenberger, entre 1990-1992, à frente da pasta ambiental também acirrou a crise. Em uma reunião de organização para a *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento* no Rio de Janeiro (Rio-92), na sede da ONU, Lutzenberger fez denúncias sobre a corrupção dentro da política ambiental brasileira. Segundo Pereira *et al.* (2020), o então Secretário afirmou que o departamento voltado à gestão de florestas e madeiras do IBAMA seria uma sucursal dos interesses das madeireiras e, da mesma forma, manifestou preocupações de que recursos internacionais para projetos ambientais acabassem sendo desviados em função da corrupção. Como resultado, Lutzenberger que já havia sido retirado do protagonismo de organização da citada conferência, cuja organização ficou a cargo do Ministro das Relações Exteriores, foi demitido do ministério e não participou mais dos processos ligados a Rio-92.

Em meio a essa instabilidade política, foi possível observar que, apenas naquele ano, a titularidade do órgão central do SISNAMA esteve sobre responsabilidade de 4 gestores distintos (Quadro 3). Semelhantemente, Silva-Sánchez (1999) aponta que, durante o governo Collor, o IBAMA possuiu 6 Presidentes distintos. Cabe destacar que o rodízio na alta burocracia trouxe descontinuidades e rupturas consideráveis à formulação e implementação das políticas públicas ambientais à época. Nesse sentido,

(...) o foco na estabilidade/instabilidade do primeiro escalão do governo é útil em função das suas múltiplas repercussões sobre o trabalho burocrático. Num ambiente de grande rodízio de ministros, não só a segurança do primeiro escalão (secretários executivos, burocracia de alto nível, funções comissionadas superiores) fica prejudicada, mas também a continuidade das políticas públicas pode vir a ser afetada. Há, potencialmente, um efeito desorganizador sobre rotinas administrativas, programas e projetos do ministério que toda mudança política brusca provoca (Codato, *et al.*, 2018, p. 300).

Silva-Sánchez (1999) ainda destaca que, apesar das tentativas do Presidente Collor de Mello de “esverdear” o discurso, com intuito de agradar o contexto internacional, não houve uma política ambiental nesse governo. Ainda assim, justamente pelo país ter sido sede da Conferência Internacional Rio-92, assinando importantes acordos internacionais, embora sem avanços significativos, as políticas públicas

ambientais seguiram existindo sem grandes desgastes à legislação ou mesmo à configuração institucional como um todo (MOURA, 2016).

Nesse frágil contexto, ainda no período do Governo Collor de Mello, inaugurou-se o *Programa Nacional do Meio Ambiente* (PNMA)⁶, implementado ao longo desta década e resistindo, com reajustes, às variações de governos futuras. Frente a uma nova ordem constitucional no país, o PNMA foi o primeiro grande facilitador à descentralização e institucionalização da gestão ambiental dos municípios brasileiros:

O Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) iniciou sua atuação em 1991, como o primeiro grande investimento (com empréstimo do Banco Mundial) realizado pelo governo federal para investir na área ambiental. (...) A primeira etapa do PNMA (1991 a 1999) teve como linhas de ação o desenvolvimento institucional (principalmente estruturação do Ibama e do MMA), a gestão de UCs federais, a proteção de ecossistemas (Pantanal, Mata Atlântica e Zona Costeira) e os Projetos de Execução Descentralizada (PEDs), estes últimos executados pelos municípios que apresentavam projetos de melhoria de qualidade ambiental. Como os estados candidatos a participar do programa deveriam cumprir uma série de requisitos, comprovando avanços quanto à instituição de instrumentos de gestão ambiental, a etapa de qualificação ao programa também alavancou o desenvolvimento institucional nas Unidades da Federação (UFs) (Moura, 2016, p. 18).

Contudo, Scardua e Bursztyn (2003) apontam que o PNMA, assim como outros programas implementados ao longo da década de 1990, constituíram “ações esparsas e desestruturadas, na tentativa de estruturar e fortalecer o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA e os órgãos seccionais de meio ambiente” (SCARDUA; BURSZTYN, op. cit., p. 310).

Já no governo de Itamar Franco (1992-1995), cabe destacar que o PPG-7, programa derivado da Rio-92, sob financiamento pelo então grupo dos países mais industrializados do mundo, implementou projetos experimentais direcionado à proteção das florestas. Dentre muitos aspectos, este foi o embrião para a institucionalização das pautas socioambientais que viriam a ser alavancadas, posteriormente, pelos governos do Partido dos Trabalhadores, especialmente do Presidente Lula (2003-2011). Cabe destacar ainda que, no fim da gestão do Presidente Itamar Franco, foi internalizada a *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas* (UNFCCC), sendo também o despertar ao processo de institucionalização da agenda. Ficou conferido ao *Ministério da*

⁶ O acrônimo adotado para o programa é o mesmo do utilizado para a Política Nacional do Meio Ambiente

Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) as atribuições para implementação dos compromissos da convenção (TEIXEIRA *et al.*, 2016).

Contudo, frente a carência de investimentos públicos, os anos 1990, especialmente a sua primeira metade, trouxeram avanços tímidos às políticas ambientais:

O MMA foi criado em 1992, com a extinção da Semam/PR. Nesta década, o MMA operou com poucos recursos humanos e financeiros, a maior parte oriunda de empréstimos via agências multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud). Como estes recursos eram de difícil utilização, em vista da necessidade de uma contrapartida nacional e da rigidez das regras dos financiadores, havia uma morosidade na execução dos projetos que faziam parte de programas como o PNMA e o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PP-G7). Neste período, o ministério operou apenas com alguns poucos funcionários cedidos de outros órgãos (como o Ibama) e terceirizados com contratos temporários intermediados pelo Pnud, agência que intermedia recursos dos financiadores externos nos empréstimos realizados para os programas do órgão (Moura, 2016, p. 18).

É possível compreender, portanto, que a primeira metade dos anos 1990 consistiu em um período de “sobrevivência institucional” das políticas públicas ambientais em face da perspectiva de minimização do papel do Estado que avançava no país. Na realidade, segundo Ianoni (2009), o país atravessava uma crise multidimensional com início na ditadura militar, mais precisamente a partir de 1979, originados por um conjunto de fatores macroeconômicos (deterioração das relações de troca, alta das taxas de juros nos EUA e concentração de operações de curto-prazo no mercado financeiro nacional), que aceleraram a inflação no país. Ainda, segundo esse autor, após 12 tentativas de estabilização da moeda, no último ano do governo de Itamar Franco (1992-1995), o sucesso do Plano Real tornou o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, do *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), o candidato favorito à sucessão presidencial. Sobre a sua eleição e governo:

Em 1994, o Plano Real permitiu a Fernando Henrique Cardoso uma vitória relativamente fácil sobre o candidato da esquerda, hoje presidente, Luiz Inácio Lula da Silva. FHC retomou o projeto neoliberal de inserção no processo de globalização econômica iniciado por Collor de forma mais bem articulada e com estabilidade na execução do processo (VIZENTINI, 2005, p. 382).

Apesar de manter a perseguição ao ideário neoliberal, o que implicou na baixa alocação de recursos à implementação das políticas públicas ambientais, o Governo Cardoso liderou o país num contexto de formulação de importantes políticas públicas ambientais, aspecto tratado adiante.

3.3 O PAPEL DO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS (1995-2003)

Após a inércia da primeira metade dos anos 1990, o país inicia uma retomada, com foco maior na formulação do que implementação do processo de institucionalização das políticas públicas ambientais. Começam a ser incorporados maiores aspectos socioambientais para proteção de populações tradicionais e se formulam importantes políticas para controle da poluição e degradação ambiental no país. A esse respeito é possível apontar que,

Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o ministério se expandiu dramaticamente com a incorporação de um grande portfólio para projetos de irrigação, que objetivava fazer o ministério politicamente atrativo para o conservador partido PFL, o principal parceiro de coalizão do governo de Cardoso. Gustavo Krause, um político do PFL do Nordeste, tornou-se ministro. Durante a primeira administração de Cardoso, a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) tinha mais de 90% do orçamento do ministério, eclipsando o PPG-7, coordenado pela Secretaria de Coordenação da Amazônia (ABERS; OLIVEIRA, 2015, p. 345).

É nesse período que surge a *Política Nacional de Recursos Hídricos* (PNRH), por meio da Lei 9.433/1997 (BRASIL, 1997a). Além de definir um conjunto de instrumentos, com destaque à outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, a PNRH instituiu um *Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos* (SINGREH). O sistema, por sua vez, definiu um conjunto de instâncias, incluindo os *Comitês de Bacias Hidrográficas*, com caráter participativo e deliberativo, e, da mesma forma, abriu espaço para a criação da *Agência Nacional de Águas* (ANA), dois anos depois com a aprovação da Lei 9.984/2000 (BRASIL, 2000b).

A ANA, à época vinculada ao *Ministério do Meio Ambiente* (MMA), representou um avanço fundamental para a regulação da questão hídrica no país. Ao compreender a bacia hidrográfica como a unidade territorial para implementação da PNRH, a vocação

ambiental da política foi evidenciada, o que resultou na vinculação institucional da ANA ao MMA.

No mesmo ano da PNRH, o CONAMA celebrou a publicação de sua resolução mais importante que trata da regulamentação da política ambiental. Como já fora dito, a partir da redemocratização o colegiado passou a atuar mais intensamente no processo de formulação das políticas públicas ambientais. A Resolução CONAMA 237/1997, ao regulamentar aspectos do licenciamento ambiental, consolidou bases para disciplinar o planejamento, localização, implantação, operação e ampliação de empreendimentos potencialmente poluidores, incluindo aqueles potencialmente causadores de significativa degradação, os quais dependeriam de apresentação de *Estudo de Impacto Ambiental* – EIA e seu respectivo relatório, o RIMA.

Como efeito, houve um aumento significativo da atuação do órgão ambiental federal. Desde a sua criação, até 1997, os atos administrativos relativos a licenças e autorizações ambientais emitidos pelo IBAMA não chegavam a uma dezena. O efeito dessa resolução foi imediato para ampliar a atuação do órgão no controle de atividades, de modo que, em 1998, foram registrados 91 atos, entre autorizações e emissões, renovações e prorrogações de licenças ambientais⁷. Dessa forma, o órgão passou a assumir maior protagonismo e, de fato, posicionar-se, no SISNAMA, como órgão executor da PNMA.

Também em 1997, ocorre o *Protocolo de Quioto* e o Brasil, ao ratificá-lo, começa a formular mecanismos para a questão. Nesse contexto, a *Lei do Petróleo*, Lei 9.478/1997 (BRASIL, 1997b), ao dispor sobre a política energética nacional e quebrar o monopólio de exploração de petróleo pela Petrobras, fixou que 10% da participação especial - uma das formas de participação governamental na exploração de petróleo -, seria destinada ao MMA. Mais tarde, isso viria a constituir aspecto-chave ao aporte de recurso para o *Fundo Clima*. Ainda neste tema, em 1999 foi formada a *Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima* e, no ano seguinte, o *Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas*, uma estrutura colegiada com finalidade de assessoria científica à Presidência da República.

Retomando a linha temporal, a *Lei de Crimes Ambientais*, Lei 9.605/1998 (BRASIL, 1998a) pode ser considerada um marco importante na medida em que, a partir da sua aprovação, o Brasil se tornou um dos poucos países a dispor de um direito penal ambiental (MOURA, 2016). A partir disso, instrumentalizaram-se, em termos jurídicos,

⁷ Dados disponíveis em (acesso em 14/04/2021): https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_rel_licencia_por_ano.php

órgãos de controle ambiental, incluindo o IBAMA, com os respectivos órgãos ambientais estaduais e municipais, e o próprio *Ministério Público* que, em âmbito federal e estadual, seria responsável pela condução de ações civis, administrativas e penais de tutela ao meio ambiente.

Mantendo sua popularidade, Fernando Henrique Cardoso é reeleito Presidente da República, dando continuidade às perspectivas adotadas pelo seu governo. Contudo, algumas alterações foram estabelecidas para a agenda ambiental governamental:

Em 1999, após a reeleição de Cardoso, o MMA foi reestruturado e o portfólio de irrigação foi retirado do ministério. O PFL ainda chefiava o ministério, mas, dessa vez, com menos poder de barganha por conta de sua perda orçamentária. O MMA foi entregue a José Sarney Filho, que ainda estava para se estabelecer como um nome forte na política nacional. Sarney Filho nomeou Mary Allegretti para o cargo de secretária de coordenação da Amazônia, que se tornou a secretaria mais importante do ministério naquela gestão. Allegretti tinha um longo histórico de ativismo que começou nos anos 1980 como uma das auxiliares mais próximas de Chico Mendes. Ela era também fundadora de uma ONG, na qual trabalhou nos anos 1980 e 1990 em defesa de políticas socioambientais, com um foco especial em reservas extrativistas. Tinha laços fortes com o movimento dos seringueiros e abriu as portas para esses ativistas durante sua administração. Ela era próxima a Marina Silva, que, na época, era senadora e colaborava regularmente com Allegretti (Abers e Oliveira, 2015, p. 345).

Posteriormente, a Lei 9.795/1999 (BRASIL, 1999) instituiu a *Política Nacional de Educação Ambiental*, traçando elementos para o processo educativo formal e não-formal⁸. Segundo a norma, entende-se a educação ambiental como os “processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente” (BRASIL, 1999). A educação ambiental, enquanto política pública brasileira, procurou integrar as políticas de Estado voltadas ao Meio Ambiente e Educação, definindo competências em ambos os ministérios dedicados às respectivas pastas. Nesse contexto,

(...) a educação ambiental insere-se nas políticas públicas do Estado brasileiro de ambas as formas, como crescimento horizontal (quantitativo) e vertical (qualitativo), pois enquanto no âmbito do MEC pode ser entendida como uma estratégia de

⁸ Milaré (2015, p. 964) define que a educação ambiental não-formal “tem grande aplicabilidade na educação popular, contribuindo para aperfeiçoar a consciência dos problemas ambientais e para buscar soluções práticas para eles a partir de reflexões e debates dentro da própria comunidade em que o cidadão está inserido”.

incremento da educação pública, no do MMA é uma função de Estado totalmente nova (Sorrentino, *et al.* 2005).

Alguns acordos celebrados durante a Rio-92 foram sendo implementados, ainda que de modo tardio. Esse foi o caso do *Sistema Nacional de Unidades de Conservação* (SNUC), Lei 9985/2000 (BRASIL, 2000c), a qual foi apresentada como projeto em 1992 no Congresso Nacional. Segundo Peccatiello (2011), grande parte da explicação para a demora em instituir o SNUC, deu-se pelas disputas entre preservacionistas, conservacionistas, socioambientalistas e ruralistas sobre questões inerentes às populações tradicionais, a participação popular no processo de criação e gestão das UCs e desapropriações. A autora enfatiza ainda que, apesar de problemas de implementação, o SNUC logrou amplo sucesso no tocante a expansão de áreas protegidas no país.

O SNUC dividiu 12 categorias de UCs em 2 grupos: Proteção Integral (sem uso direto) e Uso Sustentável. Diegues (2008) aponta que, apesar disso, se manteve um viés preservacionista direcionando às UCs de Uso Sustentável uma perspectiva de Unidades de categoria inferior. Comprova a visão do autor o fato do próprio SNUC definir que os recursos, originários da compensação ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação, devam priorizar a destinação às UCs de Proteção Integral. Dessa forma, segundo o referido autor, ainda se mantinham perspectivas que remontavam às origens e importação de um modelo norte-americano dos parques nacionais, os quais foram desastrosos para as populações tradicionais brasileiras, levando à expulsão destas de seus territórios.

Há, contudo, que se considerar o avanço na incorporação da dimensão social e antropológica no SNUC, antes negligenciada, e que preparou o terreno para, mais tarde, a criação da *Política Nacional e Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*, Decreto 6.040/2007 (BRASIL, 2007b) e do próprio *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade* (ICMbio), via a Lei 11.516/2007 (BRASIL, 2007c).

Assim, em termos do meio ambiente, os anos 2000 são marcados pela institucionalização de uma política para conservação da sociobiodiversidade, que, apesar de todas as dificuldades associadas, em especial as disputas fundiárias, garantiu espaços de resistência ao avanço do capital ruralista e da especulação imobiliária no país.

Também em 2000, foi instituída a *Lei do Óleo*, Lei 9.966/2000 (BRASIL, 2000a), como resposta ao derramamento de óleo na Baía de Guanabara no Rio de Janeiro. Apesar da denominação adotada, além de conceber uma política para prevenção e controle de

derramamentos de petróleo e derivados, a norma tratava também de aspectos relacionados a substâncias nocivas e perigosas como um todo.

Outro marco de 2000 foi a implementação da segunda etapa do *Programa Nacional do Meio Ambiente* (PNMA II). Assim,

(...) iniciou-se a segunda etapa do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II), que estendeu-se até 2006 e atuou em duas linhas principais. A primeira linha, de gestão integrada de ativos ambientais, apoiou projetos de melhoria de qualidade ambiental em áreas consideradas prioritárias pelos estados participantes, nos quais se colocava em prática a ideia de reunir todos os atores (stakeholders) relacionados ao equacionamento dos problemas prioritizados. A segunda linha atuou no desenvolvimento institucional dos estados, em três áreas: licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro (Moura, 2016, p. 19).

O PNMA II fortaleceu importantes instrumentos da Política Nacional, como o licenciamento ambiental e o *Relatório de Qualidade do Meio Ambiente* (RQMA), um importante mecanismo para accountability⁹ das políticas públicas ambientais. O impulso gerado pelo PNMA II também abriu caminho à regulamentação do gerenciamento costeiro no país, por meio do Decreto 5.300/2004 (BRASIL, 2004), o qual representou um marco à gestão territorial marinha e costeira no país (OLIVEIRA; NICOLODI, 2012; JABLONSKI; FILET, 2008). Ao regulamentar a Lei 7.661/88 (BRASIL, 1988a), conhecida como *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro*, o decreto trouxe um conjunto de instrumentos e definições de competências institucionais, fortalecendo as bases para compatibilização de usos da zona costeira e marinha no país.

Em 2001, o *Estatuto da Cidade*, Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2001) traz um importante marco a integração da Política Nacional Urbana com o meio ambiente. Ao firmar competências, especialmente nas esferas federal e municipal, destaca importantes instrumentos à promoção de um desenvolvimento urbano sustentável: plano diretor; zoneamento ambiental; incentivos e benefícios tributários para manutenção de áreas verdes; *estudos de impacto de vizinhança* (EIV); participação cidadã; entre outros.

À luz da *Convenção da Biodiversidade* resultante da Rio-92, promulgada em 1998, no Brasil, através do Decreto 4.339/2002 (BRASIL, 2002), se “institui princípios e

⁹ Segundo Arato (2002) pode ser definido por uma forma de conexão de representantes e representados, em uma “avaliação retrospectiva” e “responsabilização” de atos públicos desempenhados pelos representantes. Pinho e Sacramento (2009) apontam iniciativas para tradução do termo “accountability” para “responsabilização” ou “prestação de contas”, no entanto, não há consenso na língua portuguesa para o termo.

diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade”. Milaré (2015) sinaliza que apesar do decreto instituir princípios e diretrizes, não há, previamente, uma política nacional formalizada para a matéria. Dessa forma, dado o vácuo legislativo anterior, pode-se inferir que o próprio decreto acaba instituindo uma política de biodiversidade no Brasil, o que, segundo o autor, guarda certa fragilidade a matéria.

3.4 A TRANSIÇÃO E BASES DOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

O capital político de Fernando Henrique Cardoso, como responsável pela estabilização da moeda no país, a partir do Plano Real, arrefeceu após seu segundo mandato. Durante seus governos (1995-2003) a implementação de uma agenda neoliberal foi marcada por processo de privatizações e perda de capacidade estatal no campo econômico” (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019; SALLUM JR.; GOULART, 2016). Segundo Rodrigues e Jurgensfeld, (2019) dentre os processos de privatizações, destacaram-se aqueles que favoreceram o mercado especulativo, de modo que fundos de investimentos e bancos adquiriram ações a bons preços para vendas futuras de curto-prazo (poucos anos) com alta lucratividade. De modo geral, poder-se-ia afirmar que o Presidente Cardoso:

(...) internamente, intensificou o processo de privatizações das grandes e eficientes empresas públicas (aeronáutica, petroquímica, siderúrgica e telecomunicações) sem se preocupar com as empresas privadas e os custos sociais. Adotou também o hábito de não se referir ao Brasil como um país subdesenvolvido, contudo não se pode desconsiderar que tal condição ultrapassava a questão conceitual, pois a estabilização monetária foi fundada sobre o endividamento externo e o Plano Real acabou com o histórico superávit comercial nacional. (Vizentini, 2005, p. 382)

O então candidato de oposição ao PSDB, Luiz Inácio Lula da Silva do *Partido dos Trabalhadores* (PT), já havia perdido outras três eleições presidenciais, sendo duas delas para o próprio Fernando Henrique Cardoso. Segundo Novelli (2010), em virtude de um acirramento da campanha eleitoral e da deterioração das condições macroeconômicas do país, no último ano do mandato do Presidente Cardoso, o então candidato Lula e o PT

mudaram o tom de seus discursos. Com isso, durante encontro do PT sobre o programa de governo, Lula apresenta a “Carta ao Povo Brasileiro”¹⁰:

Nesse documento, o então candidato petista buscava tranquilizar “os mercados”, assumindo um compromisso com a mudança ao mesmo tempo em que se comprometia com o respeito aos contratos e a geração do superávit primário. Da mesma forma, o programa de governo reafirma a tese da transição e adota a moderação do discurso, que passa a ser o da “responsabilidade”, evitando-se temas considerados “radicais” (NOVELLI, 2010, p. 229).

Após intensa campanha eleitoral Lula é eleito Presidente da República com mais de cinquenta milhões de votos. Inicia, nesse momento, uma nova etapa da política brasileira que, segundo Singer (2012), é marcada pelo pacto conservador estabelecido na carta dirigida ao povo brasileiro anteriormente mencionada. Somado a isso,

(...) a vitória eleitoral do presidente não foi acompanhada pela conquista de estados importantes, e o novo governo não possuía maioria parlamentar, obrigando-o a promover um pacto amplo com outros partidos, o que viria a diluir ainda mais projeto governamental e a deixar as forças de esquerda sem coesão ou orientação. (VIZENTINI, 2005, p. 387)

Singer (2012) aponta que, ao reproduzir uma proposta de economia conservadora sem o mesmo êxito que os anteriores governos conservadores, o primeiro ano do Governo Lula apresentou resultados negativos para o crescimento econômico, renda média e desemprego. Todavia,

“teria havido, a partir de 2003, uma orientação que permitiu, contando com a mudança da conjuntura econômica internacional, a adoção de políticas para reduzir a pobreza – com destaque para o combate à miséria – e para a ativação do mercado interno, sem confronto com o capital”. (SINGER, 2012, p. 13)

Além de uma melhoria generalizada em indicadores econômicos básicos – taxas de juros; superávit primário; salário-mínimo; inflação, por exemplo -, aliada às políticas sociais de combate à miséria), houve também um notável reconhecimento da política externa exercida durante o período governando pelo Presidente Lula, entre os anos de

¹⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml> acessado em 28/04/2021

2003 e 2011 (SINGER, 2012; VIZENTINI, 2005). Independentemente disso, frente às suas raízes sindicalistas, o Presidente Lula se revelou um negociador político formidável:

“É verdade que o PT nunca foi um partido revolucionário, mas é verdade também que o discurso petista nunca foi o da conciliação de classes. Todavia, foi esse o discurso predominante na campanha de 2002, explorado simbolicamente nas figuras do próprio Lula, o operário, e do candidato a vice-Presidente, José Alencar, o industrial. Lula fez, por diversas vezes, referência a sua experiência, como ex-líder sindical, em negociar, fazer acordos, “sentar à mesa com o patrão” e, ainda assim, ser capaz de defender os interesses dos trabalhadores (Novelli, 2010, p. 237)

Nesse cenário, um contexto novo também se formou para a continuidade da institucionalização das políticas públicas ambientais, envolvendo inclusive a ampliação da capacidade da sociedade civil interferir na questão.

3.5 OS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, A AGENDA SOCIOAMBIENTAL E O FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE ESTATAL

A partir dos anos 2000, celebrou-se um processo de institucionalização das políticas públicas ambientais e posterior fortalecimento da capacidade estatal e participação social. Sobre isso, Losekann (2012) aponta que o Governo Lula desenvolveu uma série de canais institucionais e não-institucionais de participação cidadã na política ambiental. A autora ainda destaca que isso colaborou para um processo de amadurecimento, por parte da sociedade civil, quanto ao uso de ferramentas institucionais em âmbito jurídico, legislativo e executivo, visando promover aspectos relativos a formulação e implementação das políticas ambientais.

No tocante ao fortalecimento da capacidade estatal, os governos do Partido dos Trabalhadores também foram responsáveis pela expansão de concursos públicos para os órgãos ambientais (BREDARIOL; D’AVIGNON, 2018). Até 2003, o MMA dispunha de uma série de consultores¹¹ e poucos servidores. Nesse contexto,

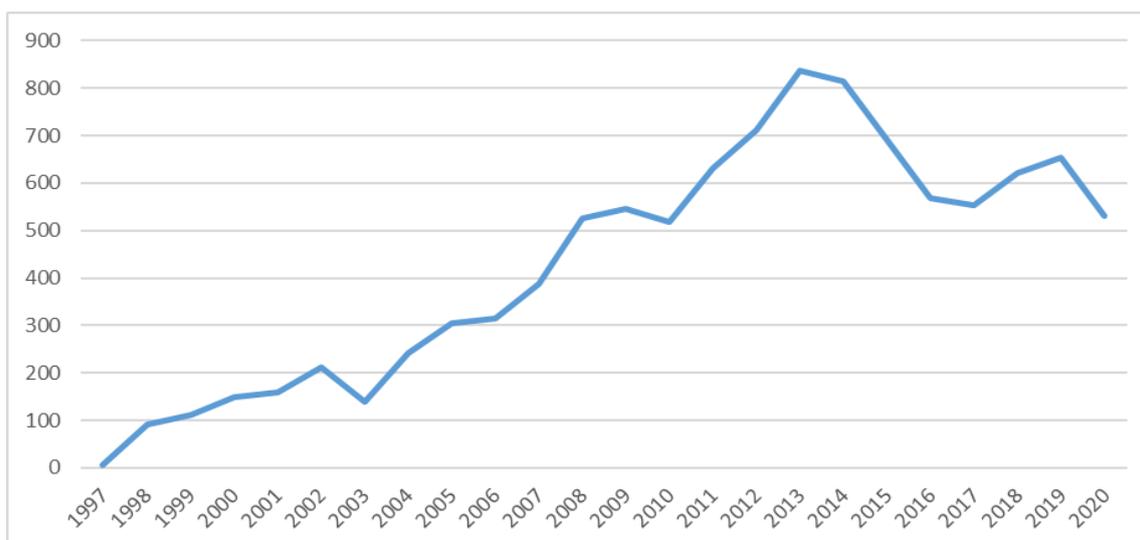
Lula, ao assumir o governo, por recomendação do Ministério Público da União, comprometeu-se a acabar com esse tipo de contrato considerado precário e realizou vários concursos

¹¹ Segundo Abers e Oliveira (2015) esses consultores eram contratados, em grande parte por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Apesar da boa remuneração, não tinham estabilidade nem direitos trabalhistas assegurados.

públicos para fortalecer a burocracia estatal. Marina Silva aproveitou essa oportunidade para consolidar a carreira de especialista em meio ambiente, criando, ao longo dos cinco anos de sua gestão, 1.474 novas vagas no Ministério do Meio Ambiente e em suas autarquias, as quais foram preenchidas por meio de concursos públicos. De 2003 a 2013 foram criadas, ao todo, 2.258 novas vagas para a carreira de analista ambiental (ABERS; OLIVEIRA, 2015, p. 352).

Além de fortalecer a dimensão do planejamento ambiental, junto ao Ministério do Meio Ambiente, tornou o órgão executor da PNMA, o IBAMA, mais atuante na implementação das políticas pública ambientais. Nesse período, conforme Gráfico 1, nota-se um considerável incremento na emissão de atos administrativos pelo órgão, com seu ápice em 2013, ano que coincide com as últimas nomeações de analistas e técnicos realizadas ao órgão (ABERS; OLIVEIRA, 2015).

Gráfico 1 - Número de atos administrativos¹² publicados pelo IBAMA de 1997 a 2020.



Fonte: Produção própria¹³

Ao assumir a Presidência da República em 2003, o Presidente Lula nomeou Marina Silva como Ministra do Meio Ambiente. Na época Marina Silva era uma liderança com grande força nos movimentos ambientalistas e no próprio *Partido dos Trabalhadores*, pelo qual exercia mandato de Senadora pelo Acre. Nesse aspecto,

(...) essa "dupla cidadania" lhe concedeu influência em ambos os campos, uma vez que a senadora tinha conexões e prestígio tanto

¹² Incluindo autorizações e aspectos relativos às licenças ambientais.

¹³ Dados disponíveis em (acesso em 14/04/2021): https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_rel_licencia_por_ano.php

no partido quanto no movimento. Mas essa condição também seria fonte de tensões quando se tornou ministra. Se, por um lado, os líderes do partido solicitavam que ela mantivesse o movimento ambientalista sob controle, por outro, os ativistas ambientalistas pressionavam para que conseguisse concessões do partido (ABERS; OLIVEIRA, 2015, p. 337).

A esperança do movimento ambientalista, em termos da implementação de mudanças nas políticas governamentais, foi arrefecendo ao longo do tempo, na medida em que as concessões em prol da pauta ambiental não foram tantas quanto o esperado pelo movimento. Esse foi o fator-chave da saída de Marina Silva do governo.

Todavia, cabe salientar que a agenda socioambiental avançou consideravelmente durante sua gestão (LEANDRO, *et al.* 2015). Dentre algumas medidas esteve outro aspecto derivado da Rio-92 e também implementado tardiamente: a *Agenda 21*. A iniciativa, considerada o mais importante resultado da Conferência de 1992, reuniu o mais amplo conjunto de premissas e recomendações, sendo assinada por 179 países (SILVA, 2004). Ao detalhar sua importância, nota-se que

(...) a Agenda 21 apresentou programas que podem ser considerados instrumentos fundamentais para a elaboração de políticas públicas em todos os níveis e que privilegiam a iniciativa local. Nestes termos, a Agenda 21 brasileira foi lançada em julho de 2002 com uma grande preocupação em efetivar a síntese entre o ambiental e o urbano e, para tanto, busca orientar as políticas ambientais, transmitindo-as do nível nacional para o estadual e municipal, concretizadas por meio de planos e regulamentos. Este posicionamento da Agenda 21 brasileira estabeleceu-se diante da crise do modelo de política ambiental executado no Brasil ao longo dos anos 1990, a qual evidenciou a necessidade de redefinição das opções de política ambiental e do próprio papel do Estado brasileiro (Peccatiello, 2011, p. 76).

Cabe destacar que a fase de consulta da *Agenda 21* no Brasil se deu em 1997, tendo sido responsável também pelas ações relativas à formulação e implementação da educação ambiental enquanto política pública em escala local (JACOBI, *et al.* 2012). Teoricamente, a partir dos anos 2000, a *Agenda 21* se apresentou como proposta estratégica de inclusão em políticas de planejamento, especialmente no contexto municipal, porém, isso não ocorreu de fato:

[A] Agenda 21 brasileira, cuja preparação iniciou-se em 1997, foi lançada apenas em 2002. O processo envolveu consultas públicas e a realização de seis estudos temáticos – cidades sustentáveis; redução das desigualdades sociais; agricultura

sustentável; gestão de recursos naturais; ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável e infraestrutura e integração regional – que deram origem ao documento final. Apesar dos méritos do documento, que refletiu uma visão própria dos problemas ambientais do país, a Agenda 21 brasileira vem sendo obscurecida por novas prioridades, não cumprindo seu papel de direcionar a política ambiental brasileira e de orientar as políticas de desenvolvimento para o país. O processo de elaboração de Agendas 21 locais também perdeu fôlego – quase 2 mil municípios elaboraram suas agendas, entretanto, em sua maioria, estas não têm sido consideradas como documento orientador para o planejamento municipal (Moura, 2016, p. 19).

No período, foi realizado um esforço, impulsionado pela Ministra Marina Silva de incluir a *Agenda 21* como um dos programas do *Plano Plurianual* de 2004-2007. Afinal, a própria ministra guardava grande expectativa sobre os resultados futuros e destacava os avanços que já haviam sido conquistados em termos formativos (SILVA, 2004). Porém, a *Agenda 21* pouco avançou dessa etapa e, de fato, não se constituiu como elemento estratégico à formulação das políticas públicas de desenvolvimento no país. Posteriormente, buscou-se promover a *Agenda 21* em escala local, mas o caminho traçado foi semelhante ao que ocorreu em escala nacional:

Assim como a AG21 Brasileira, as AG21 locais foram concebidas como projetos que muitas vezes se encerravam com a publicação de um documento final, o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável. Após a publicação de tais documentos, o processo frequentemente é esvaziado. Nada garante que aquelas ações indicadas no PLDS tenham condições objetivas de serem implementadas. Déficit com relação à disponibilidade de recursos e à vontade política e problemas de representatividade, participação efetiva e vulnerabilidade às mudanças políticas são comuns em tais processos, que, assim como o processo nacional, não tiveram sucesso em modificar o modelo de desenvolvimento vigente (Fonseca, 2016, p. 325).

Em 2002, ainda que os impactos tenham sido menores em relação a Rio-92, a Conferência Rio +10, realizada em Johannesburgo, África do Sul, teve suas derivações nas políticas ambientais brasileiras. Sobre a Conferência cabe destacar que:

Em 2002 foi realizada a Conferência Ambiental Rio+10, em Joanesburgo, África do Sul, tendo como um dos principais objetivos a avaliação dos acordos e convênios ratificados na Rio-92. No encontro, as questões de enfrentamento à pobreza mobilizaram os debates. Os principais focos ambientais da conferência foram as mudanças climáticas (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL, Protocolo de Kyoto) e a discussão sobre fontes energéticas renováveis. A Conferência resultou em um Plano de Implementação, porém, desprovido de

meios de execução ou de cronogramas rígidos. (MOURA, 2016. p.19)

Nesse momento, é necessário traçar um paralelo sobre o surgimento, em âmbito institucional, de uma agenda unificadora entre a pauta da produção agrícola e a promoção da biodiversidade no país: a agroecologia. Petersen (2013) afirma que a institucionalização da agroecologia surgiu, a partir dos anos 1980, por iniciativa de movimentos sociais camponeses e organizações da sociedade civil. Esses se pautavam pela defesa da agricultura familiar em um modelo afastado da lógica da produção agrícola industrial, caracterizada pelo agronegócio, tendo como denominação inicial o de agricultura alternativa. Do ponto de vista das políticas públicas, nos anos 1990 houve embriões e diversos processos pilotos implementados que apontava na direção desse novo modelo agrícola, incluindo a implantação e promoção de agroflorestas por meio do PPG-7, porém, tratava-se de aspecto ainda muito localizado e específico (MOURA, 2016).

Paulatinamente, a agroecologia foi ganhando corpo, como teoria e prática, nas instituições de ensino, pesquisa e extensão rural. A partir dos anos 2000, organizações como a *Articulação Nacional de Agroecologia* (ANA) e a *Associação Brasileira de Agroecologia* (ABA) foram responsáveis pela sua expansão, assumindo um importante papel para institucionalização das políticas públicas sobre o tema (PETERSEN, 2013).

A partir de 2003, foram sendo instituídas ações de *Assistência Técnica e Extensão Rural* (ATER), o que mais tarde levou a promulgação da Lei 12.188/2010 (BRASIL, 2010a), a qual criou a *Política Nacional para Assistência Técnica e Extensão Rural* (PNATER), adotando a agroecologia como sua principal abordagem. Ainda no mesmo ano, o Decreto 7.272/2010 (BRASIL, 2010c) instituiu a *Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (PNSAN), que também fixou como diretriz a produção de base agroecológica. Finalmente, em 2012, o Decreto 7.794/2012 (BRASIL, 2012c), instituiu a *Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica* (PNAPO), constituindo-se como um marco na institucionalização do tema.

Anos depois, em 2007, é promulgada a Lei 11.445/2007 (BRASIL, 2007) que instituiu a *Política Nacional de Saneamento Básico*. Desse modo se iniciou:

(...) um novo período que aponta caminhos para a solução de uma velha problemática nacional ligada, visceralmente, às perspectivas de desenvolvimento com sustentabilidade. Na verdade, essa solução - ao mesmo tempo nova e antiga - volta-se para a saúde pública, passando previamente pela saúde ambiental e, por que não dizer, integrando o direito ao meio

ambiente ecologicamente equilibrado, como corolário, ao final, da própria dignidade da pessoa humana (Milaré, 2015, p. 1122).

Assim define-se uma política que, por um lado, busca equacionar aspectos históricos de saúde pública e, por outro lado, promove a qualidade ambiental urbana no sentido de minimizar processos de contaminação hídrica, especialmente.

Ainda o Decreto 6.040/2007 (BRASIL, 2007b) instituiu a *Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais* (PNPCT). Porém,

O fato de essa Política Nacional ter sido instituída por decreto – e não por lei – deixa-a vulnerável, de alguma forma. Apesar do seu conteúdo intrínseco de máximo relevo, ela se apresenta mais como uma política governamental do que uma política pública *pleno sensu*. Na realidade, ela poderia ser revogada com uma simples canetada por quem a editou ou por seus sucessores, ao passo que uma política pública estabelecida sobre o alicerce da lei goza de estabilidade e respaldo maiores (Milaré, 2015, p. 1150).

No primeiro semestre de 2007, ao rejeitar as licenças ambientais de usinas hidrelétricas no rio Madeira, em Rondônia, intensificaram-se críticas sobre a atuação dos órgãos ambientais no sentido de dificultar ações de desenvolvimento:

O debate se acirrou sob a pressão para que o órgão ambiental federal concedesse as licenças prévias, abrindo caminho para a licitação das obras. Em 26 de abril, em meio às polêmicas, a ministra do Meio Ambiente divulgou a mudança institucional do MMA e do IBAMA, na contramão da medida que um dia uniu as instituições federais que gerenciavam políticas ambientais, e reconhecia a necessária articulação de ações na gestão ambiental. Foi por meio da Medida Provisória nº 366/07 (MP 366/07) que o IBAMA foi desmembrado em duas autarquias, criando-se o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que ficaria responsável pela gestão das Unidades de Conservação (Loureiro, *et al.*, p.59).

Posteriormente, a Lei 11.516/2007 (BRASIL, 2007c) selou essa mudança, instituindo o ICMBio e transferindo ao órgão o patrimônio, recursos orçamentários e pessoal vinculados ao Ibama, relacionados às competências direcionadas ao novo órgão pela norma. Contudo, a permanência da Ministra Marina Silva no governo federal se mostrou insustentável, a qual passou a ser ainda mais pressionada pelo lançamento do *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), que aportou consideráveis recursos à expansão de grandes obras de infraestrutura no país. Sobre sua saída:

A Ministra Marina Silva se manteve até 2008, quando deixou o Ministério do Meio Ambiente pelo agravamento da oposição à sua agenda dentro do governo. Nessa ocasião, pediram demissão o presidente do IBAMA e o presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, também secretário-executivo do Ministério (LOUREIRO, *et al.* 2013, p. 61).

Cabe destacar que, grande parte do embate interno da Ministra Marina Silva, deu-se fortemente com a Ministra Dilma Rousseff, quando ela esteve à frente do *Ministério de Minas e Energia* (2003-2005) e, posteriormente, como Ministra-chefe da *Casa Civil* (2005-2010). Assim, a saída de Marina Silva abriu espaço a nomeação de outro ambientalista para assumir à frente do *Ministério do Meio Ambiente*: Carlos Minc. Dentre os compromissos do novo ministro, esteve a garantia à celeridade de processos de licenciamento ambiental, especialmente àqueles de interesse público. Minc precisou ainda distensionar as derivações da separação que levou à criação do ICMBio, tratando como uma de suas prioridades a estruturação e fortalecimento do órgão. Sobre o assunto:

Carlos Minc, secretário do Ambiente do Rio de Janeiro, tomou posse como ministro do Meio Ambiente em 2008, com o compromisso de fortalecer a gestão ambiental no país e com a garantia de tornar ágil o licenciamento ambiental de projetos, assegurando, no entanto, maior rigor no processo. Nessa ocasião, os chefes das unidades de conservação federais no Amazonas denunciaram, em manifesto ao Ministério do Meio Ambiente, a situação de abandono e isolamento das áreas que se encontravam sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes. Os gestores das UCs alegavam que a reforma administrativa imposta ao IBAMA tinha gerado uma “competição esquizofrênica” entre a autarquia e o Instituto Chico Mendes por recursos financeiros e humanos, resultando em uma instabilidade institucional. (LOUREIRO, *et al.* 2013, p. 62)

Independentemente do fato de que a criação do ICMBio fragilizou o IBAMA, é preciso destacar que a nova estrutura executora das políticas ambientais nacionais passou a se constituir como o grande *locus* não apenas para a implementação, mas também formulação das políticas voltadas à sociobiodiversidade, incluindo aspectos relativos à promoção da participação social nos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação (PRADO *et al.* 2020). Da mesma forma, na medida em que o órgão foi se estruturando, por meio de um conjunto de diretorias e coordenações dedicadas ao tema, houve considerável ganho à capacidade estatal no sentido de implementar as políticas públicas voltadas à gestão ambiental do país.

Em 2009, a *Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas* de 2009 (COP-15) teve efeitos sobre o Brasil. O país foi um dos que apresentou maior

protagonismo – quiçá o maior – na conferência. Ao discursar, o então Presidente Lula foi ovacionado repetidas vezes ao assumir compromissos e criticar a falta de contribuição dos países com maior nível de industrialização. Em face disso, dias após a COP-15, a Lei 12.187/2009 (BRASIL, 2009b) instituiu a *Política Nacional sobre Mudança do Clima* (PNMC):

Durante a COP 15, em 2009, o Brasil assumiu o compromisso voluntário, junto à UNFCCC, de atingir metas de redução de emissão de GEE com base na significativa diminuição do desmatamento na Amazônia registrada nos anos anteriores. A fim de corresponder a este compromisso, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) foi instituída e oficializou o objetivo de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9%, em relação às emissões projetadas até 2020 (Teixeira *et al.*, 2016, p. 290)

O Ministro Carlos Minc seguiu à frente do Ministério por cerca de 2 anos. Entretanto, apesar de sua raiz ambientalista, optou-se por se afastar de uma postura mais radical e ceder à expansão da agenda de infraestrutura promovida durante o Governo Lula (ABERS; OLIVEIRA, 2015). Dentre os aspectos mais polêmicos sob sua gestão, que afastaram ainda mais o movimento ambientalista do apoio ao governo, esteve a concessão da licença ambiental para a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, alvo de mobilizações internacionais contrárias. Entretanto, sua saída do governo se deu por interesse político, para disputar e, após vitória eleitoral, assumir como deputado estadual no estado do Rio de Janeiro.

Minc é então substituído por Izabella Teixeira, a qual assume interinamente e, após a eleição presidencial de Dilma Rousseff, é nomeada ministra. A nova ministra, de perfil técnico, afastou-se profundamente do movimento ambientalista, incluindo uma restrição ao apoio às ONGs ambientalistas que já atuavam na política ambiental mesmo antes dos governos petistas (ABERS; OLIVEIRA, 2015). A partir dessa fase foram maiores as contradições dos governos petistas em relação a proposta que, originalmente, aglutinaram o apoio de movimentos em defesa das pautas socioambientais.

Dentre alguns avanços nas políticas públicas ambientais, na gestão da Ministra Izabella Teixeira, estiveram a *Política Nacional de Resíduos Sólidos* (PNRS), promulgada por meio da Lei 12.305/2010 (BRASIL, 2010b), e a Lei Complementar 140/2011 (BRASIL, 2011). Segundo Carbonai *et al* (2020), a PNRS supre aspectos relativos à gestão integrada de resíduos sólidos, não compreendidos pela *Política*

Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007). Dentre seus aspectos mais relevantes, a política proposta define questões relativas à competência municipal à gestão do tema:

Os Planos Municipais de Gestão Integradas de Resíduos Sólidos (PMGIRS) trazem inovações relevantes: *in primis*, o escopo de planejamento que não deve tratar apenas dos resíduos sólidos urbanos (domiciliares e limpeza urbana), e sim de uma ampla variedade de resíduos sólidos (art. 13 da PNRS). O conteúdo mínimo dos PMGIRS está previsto no art. 19, incisos I a XIX, da PNRS. Importante salientar que os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), disciplinados pela Lei 11445/2007, podem também contemplar o conteúdo mínimo estabelecido pela PNRS para o eixo de resíduos sólidos, de modo a otimizar a integração entre a Lei de Saneamento Básico e a PNRS, bem como para aumentar a escala de municípios que tenham um planejamento mais abrangente e orientado pelas diretrizes da Lei 12305/2010. Afinal, a PNRS integra a 11.445/2007 no sentido de possibilitar a adoção de instrumentos integrados de planejamento na área ambiental (Carbonai *et al*, 2020, p. 141).

Por sua vez, a LC 140/2011 equacionou problemas históricos relativo ao federalismo ambiental no país. Apesar da Resolução CONAMA 237/1997 ter apresentado um conjunto de competências das esferas federal, estadual e municipal, especialmente no tocante a aspectos relativos ao licenciamento ambiental, vários segmentos apontavam para a insegurança jurídica da norma (MILARÉ, 2015). Isso decorre do fato de que a regulamentação de competências citadas, que se relacionam ao art. 23 da Constituição (BRASIL, 1988b), deveria ser realizada por meio de lei complementar. Isto é:

Antes da LC no 140/2011, a atuação na esfera ambiental trazia, na prática, diversos conflitos de competência entre os entes federativos, por exemplo, autuações cumulativas (multas) do Ibama, do órgão ambiental estadual e municipal de meio ambiente e aplicação de diversas sanções administrativas a um único empreendimento, decorrentes da mesma infração ambiental. Estas sobreposições implicavam em insegurança jurídica aos empreendedores e ineficiência na atuação do Sisnama. A LC, além de estabelecer o conceito de licenciamento ambiental, traz a determinação expressa de que os processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades de significativo impacto ambiental serão submetidos a um único crivo, sendo que os demais entes que integram o Sisnama continuam com o poder de manifestar-se sobre a concessão da licença ou autorização (Moura, 2016, p. 28).

Apesar da descentralização impulsionada desde a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988b), ainda faltava, no ordenamento jurídico brasileiro, aspectos que tornassem claro

as atribuições, especialmente das esferas estaduais e municipais, facilitando, assim, o processo de descentralização de poder:

O governo federal, ao editar a Lei no 6.938/81 subtraiu do controle da autoridade estadual as atividades capazes de causar maior impacto ambiental e poluição, utilizando-se para tal da doutrina de segurança nacional, então em voga. Foi somente em 2011, com a edição da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro que se buscou redistribuir o poder relativo ao controle ambiental que, no entanto, ainda permanece muito centralizado (Antunes, 2019, p. 8).

Nesse contexto, a LC 140/2011 ainda facilitou os mecanismos de cooperação, em formas de convênios e comissões para atuação supletiva ou subsidiária¹⁴ entre os entes da Federação. Contudo, em meio à política de expansão das infraestruturas nacionais derivadas do PAC, novas críticas foram levantadas quanto a diminuição do papel do CONAMA, à falta de proposição das políticas ambientais nacionais e redução da participação da sociedade civil em decorrência da figura da Comissão Tripartite estabelecida pela nova norma e que não previa tal participação (HOCHSTETLER, 2017).

A *Conferência Rio + 20*, considerado a maior evento já realizado pelas Nações Unidas, não atingiu o sucesso que se propusera. Moura (2016) destaca um contexto internacional desfavorável para a Conferência, incluindo uma crise financeira na Europa e a não adesão norte-americana quanto a redução de emissões atmosféricas, em virtude das prévias à sua eleição presidencial. De um modo geral,

Os resultados da conferência foram, em geral, analisados como insuficientes e mesmo decepcionantes. O documento final aprovado na conferência, *The future we want* (O futuro que queremos), foi considerado frágil e tímido, pois não estabeleceu compromissos obrigatórios e um duro consenso foi obtido a partir da retirada de todos os pontos divergentes que deveriam ser superados (MOURA, 2016, p. 22).

Paralelamente, a *Cúpula dos Povos* teve profundo destaque envolvendo diversos atores da sociedade civil de diversos países. Foram 23 mil inscritos, dos quais foram

¹⁴ Segundo a própria Lei Complementar 140/2011 (BRASIL, 2011), define-se como atuação supletiva a “ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições” e atuação subsidiária a “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”.

selecionados 15 mil representantes da sociedade civil¹⁵, os quais criticavam a centralidade do debate em economia verde, adotado pela *Conferência Rio + 20*.

Para o Brasil, a cúpula dos povos acabou surtindo maiores efeitos do que a própria Conferência, de modo que o Decreto 7.747/2012 (BRASIL, 2012b) instituiu a *Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas* (PNGATI). Milaré (2015), contudo, aponta que a nova norma explicitou ainda mais a fragilidade dessa política pela sua forma em decreto, sinalizando o conteúdo genérico de natureza programática. Todavia, essa política foi um marco no que toca a integração das agendas indigenistas e ambientais.

3.5.1 Contradições das políticas públicas ambientais nos governos do Partido dos Trabalhadores

A fragilização das políticas e a flexibilização das normas ambientais não são recentes. Apesar do processo percorrido, como esperado, a institucionalização não ocorreu de modo linear em termos das políticas ambientais, observando reveses mesmo quando a capacidade estatal pudesse estar sendo gradativamente ampliada. A partir da redemocratização do país foram registradas diversas ocasiões que violaram princípios do Direito Ambiental Brasileiro, como o Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental¹⁶.

A título de exemplo, a partir dos anos 2000, nota-se que a Medida Provisória nº 2.147/2001 estabeleceu prazos exageradamente curtos para análise, por parte dos órgãos ambientais, de estudos ambientais relativos, por exemplo, a linhas de transmissão de energia; gasodutos e oleodutos; usinas termoeletricas; usinas hidroelétricas; geração de energia elétrica por fontes alternativas, entre outros. Em 2003, o Tribunal de Contas da União (TCU), assinalando lacunas no processo de licenciamento de atividades de petróleo e gás, destacou a carência de quadro técnico do IBAMA, de modo que a ANP disponibilizava apenas 25 consultores com honorários pagos pela agência (TCU, 2003). Zhouri (2005) cita ainda que, em 2004, a então Ministra de Minas e Energia Dilma Rousseff, apontou o licenciamento ambiental como entrave ao processo de crescimento econômico e expansão do setor energético.

¹⁵ Registro disponível em: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20/o-que-e-cupula-dos-povos/cupula-dos-povos/index.html@searchterm=None.html Acessado em 15/04/2021.

¹⁶O princípio, segundo Milaré (2015, p.277), “vem exatamente no sentido de garantir que no evoluir do tempo, e da edição de novas normas e de sua aplicação, também se mantenha o piso de garantias constitucionalmente postas ou se avance na proteção do meio ambiente”.

Cabe destacar que o pacto político-econômico em operação desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) reafirmou a dominação política, econômica e ideológica do agronegócio no país, garantindo o fortalecimento de setores de produção em larga-escala, agroindustriais e financeiros, por meio da exportação de *commodities* (PETERSEN, 2013). Nesse contexto, Svampa (2017) demonstra que os governos progressistas na América Latina, incluindo os governos de Lula e de Rousseff, viabilizaram suas políticas sociais com base o boom das *commodities*, notadamente a partir de 2004.

Apesar do fortalecimento da capacidade estatal relativa às políticas ambientais, os governos de Lula e, especialmente, de Rousseff, também apresentaram consequências negativas em termos socioambientais. Tal fato decorre de um modelo de base neoextrativista e a considerável priorização de obras de infraestrutura em âmbito nacional, por meio dos Programas de Aceleração do Crescimento (CARDOSO JR.; NAVARRO, 2016).

O modelo econômico de base neoextrativista no Brasil inicia a partir da implementação do neoliberalismo e passa a ser gradualmente fortalecido a partir da financeirização das *commodities* (ZONTA; TROCATE, 2015). É caracterizado por um modo intensivo de expansão econômica primária, qual seja pela exploração de recursos naturais em larga escala, voltados à exportação sem prévio processamento e beneficiamento (ACOSTA, 2016). Pode-se definir ainda,

(...) como um modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico e baseado na apropriação de recursos naturais, em redes produtivas pouco diversificadas e na inserção subordinada na nova divisão internacional do trabalho. O fenômeno vem sendo associado a diferentes tensões, sejam ligadas ao baixo crescimento econômico de longo prazo, sejam associadas a impactos sociais e ambientais diversificados (MILANEZ; SANTOS, 2013, p. 119).

Nesse cenário macroeconômico, tendo como elemento propulsor o setor do agronegócio, infraestrutura e petróleo e gás, observaram-se também ocasiões de flexibilização da legislação ambiental. Um dos aspectos de maior destaque foi a instituição do Novo Código Florestal, por meio da Lei 12.651/2012 (BRASIL, 2012a), a

qual, apesar de vetos da Presidente, anistiou desmatadores e fragilizou importantes aspectos, como as Áreas de Preservação Permanente (APPs) ¹⁷.

Do mesmo modo, verificaram-se também circunstâncias de pressão política para licenciamento de empreendimentos, especialmente de infraestrutura, como os casos das Usinas no Rio Madeira¹⁸, catalisadores da separação da gestão da biodiversidade do IBAMA e, mais tarde, da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Inaugurada em 2016, a obra já fazia parte dos desejos dos governos durante a ditadura militar e foi um dos casos de maior reverberação internacional naquele momento, especialmente em virtude da afetação de comunidades indígenas e ecossistemas florestais de grande relevância.

Sintetizando a questão:

A intenção de construir Belo Monte remonta ao regime militar, e a previsão da obra já constava no Plano Nacional de Energia Elétrica 1987-2010. (...) A possibilidade de impactos ambientais e sociais, sobretudo atingindo comunidades indígenas e ribeirinhas, foi a tônica de um discurso que uniu movimentos e organizações ambientalistas e sociais nos níveis internacional, nacional e local. (...) A pressão pela construção aumentou em 2001-2002, após o Brasil atravessar um período de racionamento energético conhecido como crise do apagão. Este momento evidenciou a precariedade e a vulnerabilidade da matriz energética nacional, apontando a deficiência de investimentos em geração e distribuição de energia, que caracterizou a década de 1990. A construção de Belo Monte estava entre as medidas previstas em um plano emergencial para aumentar a oferta de energia, que foi elaborado em resposta à crise. A usina também foi incluída como obra prioritária do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal (Fonseca, 2016, p. 266).

Em grande parte dos projetos que derivaram do Programa de Aceleração do Crescimento, setores defensores ou encarregados pelo PAC ecoavam críticas aos processos de licenciamento ambiental e necessidade de celeridade na liberação de empreendimentos, apostando na via da flexibilização do instrumento. Por vezes, isso refletiu em decisões por parte de encarregados da chefia dos órgãos ambientais que confrontavam a análise técnica de seus analistas ambientais (HOCHSTETLER, 2017).

¹⁷ Conforme a própria lei, a APP é definida como uma “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”. Sendo assim, exerce função de profunda relevância a manutenção dos processos naturais em zonas de ocupação urbanas e rurais

¹⁸ Para compreender mais sobre os aspectos relativos ao licenciamento e participação social aplicáveis ao caso do Rio Madeira, veja o estudo de Gugliano e Luiz (2019)

Hochstetler (2017), ao analisar os dois governos de Lula e o primeiro de Rousseff, afirma que a viabilização das políticas ambientais sempre se deu pelo equacionamento entre as pressões da sociedade civil, de um lado, e das coalizões do presidencialismo de outro. Interessantemente, a escolha dos ministros da pasta não seguiu as coalizões, mas derivaram da expertise dos mesmos na agenda ambiental. Nesse período, observaram-se 3 ministros do meio ambiente: Marina Silva, Carlos Minc e Izabela Teixeira. Os dois primeiros com raízes no ambientalismo e a última com perfil técnico. Sobre isso:

Entrevistados afirmaram que o perfil do governo Dilma é mais técnico que os anteriores, e maior responsabilidade é dada aos servidores públicos de carreira. Assim, enquanto o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi marcado pela permeabilidade do Estado aos movimentos sociais – com vários profissionais de movimentos sociais e ONGs assumindo cargos de confiança –, o perfil do novo governo foca no burocrata. Isso fez com que os servidores dos diversos órgãos públicos compartilhassem uma linguagem comum. Segundo entrevistados dos setores ambiental e de infraestrutura, tais características têm tido sucesso em aumentar os pontos de contato e coordenação entre órgãos do governo federal, nestas duas áreas de políticas públicas. (FONSECA, 2016, p. 277)

Contudo se, por um lado, Fonseca (2016) ressalta a adoção de um perfil técnico na composição da burocracia ambiental no governo de Dilma Rousseff, por outro lado, reconhece o afastamento da sociedade civil. Assim, diferentemente dos ministros anteriores dos governos petistas, a Ministra Izabella Teixeira atuou ainda mais alinhada com a Presidenta Dilma Rousseff e afastada dos movimentos ambientalistas e da sociedade civil.

A adoção do perfil focado na burocracia técnica também tornou a agenda ambiental governamental ainda mais subordinada a agenda econômica do governo. Como resultado, se por um lado as políticas de Marina Silva no primeiro governo de Lula levaram a reduções significativas no desmatamento, por outro lado, durante o primeiro Governo Rousseff o Programa de Proteção da Amazônia perdeu 72% de seu orçamento, repercutindo em um incremento das taxas de desmatamento (HOCHSTETLER, 2017, p. 269).

Apesar disso, o orçamento da área ambiental no período entre 2003 e 2010 alcançou a escala de 0,1% do PIB, o que, apesar de insuficiente para todas as demandas ambientais, consistiu mais do que o dobro do que foi posteriormente aplicado após o golpe sobre Rousseff (PREVIDELLI; SOUZA, 2018). Dessa forma, é preciso considerar que a

mudança política iniciada na reeleição da Presidenta Dilma Rousseff, em 2014, e consumada com o golpe parlamentar de 2016 implicou em consequências graves às questões socioambientais.

Se a Constituição Federal (BRASIL, 1988b) garantiu a democratização e participação social no país, também esteve apoiada em um período de fragilização das instituições públicas. Caso se considere o ideário neoliberal, em seu auge nos anos 1990, de maneira isolada, suas consequências certamente seriam desastrosas às políticas públicas ambientais. Assim, se não fossem as grandes conferências internacionais de grande relevância, como a Rio-92, a trajetória dessa institucionalização poderia ter sido outra. Afinal, os compromissos adotados nesses espaços demarcaram a necessidade de seguir mantendo as estruturas institucionais, ainda que isso possa ter ocorrido em um cenário de escassez de recursos.

Apesar de ainda estar imerso na perspectiva neoliberal dos anos 1990, diferentemente da primeira metade da década, durante o Governo Cardoso houve avanços importantes às políticas ambientais. Ainda que se encontrassem órgãos ambientais fragilizados e com reduzido número de servidores, havia certa vontade política à formulação das políticas públicas ambientais.

Como já foi sinalizado, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, a implementação de uma agenda neoliberal foi marcada por privatizações e redução na intervenção estatal sobre a economia (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019; SALLUM JR.; GOULART, 2016). Nesse cenário, a existência de um conjunto de espaços à formulação das políticas ambientais no período demonstrou a importância que a agenda tomou após as grandes conferências internacionais. Também como aspecto explicativo, apesar do processo privatista que dominou o período, era garantida uma mínima regulação da atividade econômica:

Embora a orientação neoliberal tenha conduzido a uma grande redução do papel empresarial do Estado, este não perdeu sua capacidade de regulação e, em algumas áreas, até a incrementou, mantendo capacidade considerável de intervir ativamente na vida econômica. Com efeito, o neoliberalismo se efetivou no núcleo das políticas macroeconômicas, mas não conseguiu se converter em diretriz orientadora da totalidade das políticas de Estado na esfera econômica (SALLUM JR. GOULART, 2016, p.122).

Posteriormente, embora o pacto conservador tenha viabilizado as eleições do Presidente Lula e a manutenção dos governos do PT, perpetuando políticas econômicas

ortodoxas (SINGER, 2012), houve diferenças marcantes nas políticas ambientais em relação ao período imediatamente anterior. Apesar das contradições que permeiam o período, notáveis ganhos à capacidade estatal foram observáveis. As políticas ambientais receberam uma nova forma, abarcado mais do que nunca a pauta socioambiental e fortalecendo a capacidade organizacional por meio do aporte de recursos humanos, notadamente através de uma sucessão de concursos públicos à área ambiental governamental.

Sobre as contradições, é preciso destacar a impossibilidade de se conciliar a implementação de um modelo de desenvolvimento de base neoextrativista com a promoção de um desenvolvimento socioambiental. Os impactos das grandes obras, como a Usina de Belo Monte, e a expansão do agronegócio, assim como demais atividades neoextrativista, foram evidentes no período. Contudo, paradoxalmente, o fortalecimento da capacidade estatal esteve aliado com o modelo de desenvolvimento adotado: era necessário fortalecer os órgãos ambientais para viabilizar da maneira mais rápida possível os grandes projetos de infraestrutura e exploração de recursos naturais.

Todavia, o período seguinte aos governos do Partido dos Trabalhadores coloca esse modelo em outro patamar: um aprofundamento do neoextrativismo e intensa fragilização das políticas públicas ambientais nunca antes observado desde sua concepção.

4 FRAGILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E O DESMONTE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS¹⁹

Em face da eleição para o legislativo no mesmo ano da segunda eleição da Presidenta Dilma Rousseff, ampliou-se a base de oposição ao governo que, por sua vez, passou a incorporar políticas mais conservadoras. Isso, entretanto, não se mostrou suficiente para a manutenção do governo e, em 2016, a Presidenta é deposta por meio de um golpe parlamentar (SANTOS, 2016). Assim, uma agenda voltada à flexibilização de políticas sociais passa a ser implementada já no Governo Temer, juntamente com a impulsão, no poder legislativo, de uma série de projetos voltados para a flexibilização da legislação ambiental.

Pode-se verificar que, no período, abriu-se uma janela de oportunidade para a viabilização de políticas de setores como o agronegócio, mineração e demais interesses do mercado nacional e internacional, em plena minimização da regulação ambiental. Dentre os aspectos de destaque, aquele que atravessa diversas políticas e demonstra impactos substanciais nas políticas ambientais, consiste na promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, a qual congelou os investimentos públicos por 20 anos. Dentre suas derivações para as políticas ambientais, destaca-se a possível inviabilização futura de um conjunto de ações voltadas às atividades de regulação e fiscalização ambiental, especialmente em face da ampliação da competição entre as diferentes áreas governamentais por recursos cada vez mais escassos.

Nesse momento do país, o breve governo do Presidente Michel Temer e a ação legislativa já parecia profundamente problemático em matéria ambiental. Entretanto, a radicalização da extrema direita brasileira acirrou de maneira profunda os efeitos políticos e materiais sobre as questões socioambientais no Brasil. Os efeitos sobre a participação cidadã são aspectos de destaque no Governo Bolsonaro e a fragilização, em grau nunca antes observado, da institucionalização das políticas públicas ambientais.

Esse processo se distingue de todos os períodos anteriores, pois, especialmente após a redemocratização, havia uma institucionalização gradual e incremental²⁰ das

¹⁹ Elementos dessa seção foram utilizados, com algumas alterações e adaptações, para composição de um artigo submetido para publicação. A produção do artigo foi realizada em coautoria de Guilherme Stein e Alfredo Gugliano (orientador desta tese). Os coautores formalizaram concordância com a utilização do texto neste documento.

²⁰ Ao definir incrementalismo, Hayes (2013) aponta que resultados incrementais são praticamente inevitáveis ao processo político, em virtude da necessidade de se barganhar sobre um número limitado de alternativas que apresentam diferenças parciais perante as políticas previamente instituídas. Destaca ainda

políticas ambientais, embora de maneira não linear e com variada intensidade ao longo do tempo. Em face disso, o Governo Bolsonaro, constitui-se como uma onda reversa a esse processo. A seguir, reuniram-se argumentos que apontam para essa onda reversa, marcando uma ruptura de uma histórica institucionalização das políticas pública ambientais e participação cidadã.

4.1 O DERRETIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Jair Bolsonaro se elege Presidente da República em 2018 com promessas de campanha voltadas à moralização da política extermínio das políticas “esquerdistas” e redução no “tamanho” e burocracia estatal²¹. Conseqüentemente, sinaliza-se para uma limitação ou encerramento de um conjunto vasto de políticas públicas que, para além daquelas relacionadas aos aspectos sociais, trabalhistas e de previdência, têm forte olhar sobre as questões socioambientais.

O enfraquecimento dessas agendas conta com amplo apoio do capital internacional, especialmente com interesse sobre recursos naturais (petróleo, gás, mineração, patrimônio genético, entre outros) e setores econômicos domésticos, em especial o industrial e o agronegócio²².

Desde a campanha eleitoral, Bolsonaro tinha um foco discursivo sobre as políticas ambientais no que toca a sua flexibilização, fragilização e desmonte. Ainda no palanque, antecipou vários aspectos que seriam implementados depois de eleito. Para seus potenciais eleitores o então candidato elencou críticas ao que ele chamou de indústria da multa na área ambiental, ao excesso de terras destinadas à indígenas, assim como defendeu a necessidade de expandir atividades produtivas em áreas voltadas à preservação ambiental, quais sejam unidades de conservação, áreas de preservação permanente ou reservas legais.

que o incrementalismo admite que mudanças maiores são possíveis de ocorrer por meio do acúmulo de etapas incrementais, a partir da repetição de ciclos políticos.

²¹ Cabe destacar que a compreensão de “burocracia”, expressada durante as campanhas e por apoiadores do Presidente Bolsonaro, em nada se relaciona com os conceitos expressos nos estudos sobre burocracia, mas a uma perspectiva de senso comum, apontando a burocracia como um entrave aos processos públicos e privados. Nesse contexto, instrumentos da política ambiental, como o licenciamento ambiental, consistiriam em uma “burocracia” (alguns denominam ainda “burrocracia”, em remissão à palavra “burro”) à implementação de empreendimentos e atividades.

²² Santos (2017) destaca o papel da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) para a viabilização do golpe parlamentar. Segundo análise de Dreifuss (1981) sobre o golpe de 1964, percebe-se que a federação também auxiliou na derrubada do governo de João Goulart.

Após as eleições nacionais essa proposta começou a ser posta em prática a partir da montagem da equipe responsável pelas políticas ambientais do governo federal, composta nos principais cargos por um número significativo de militares e representantes do agronegócio. Dirigindo essa estrutura foi indicado como Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles²³, ex-diretor jurídico da Sociedade Rural Brasileira e um dos fundadores do Movimento Endireita Brasil. Assim, ao nomear o Ministro Salles, o Presidente Bolsonaro demonstrou claramente sua perspectiva de ruralizar à agenda ambiental governamental²⁴.

O Ministro Salles é figura central – contando com o apoio de setores e bancadas parlamentares ruralistas – na criação de obstáculos à atuação dos órgãos ambientais, bem como flexibilização de instrumentos de políticas públicas, incluindo o licenciamento ambiental (FERRANTE; FEARNESIDE, 2019).

No primeiro ano do seu governo destacou-se por ações visando o desmonte de inúmeros convênios entre instituições ambientais do governo federal e ONGs, assim como redução dos recursos que o governo destinava para projetos desenvolvidos pelas próprias comunidades. A caçada do ministro sobre convênios entre instituições ambientais do governo federal e ONGs aponta uma redução da relação das comunidades com as políticas ambientais. Afinal, por meio dessas relações institucionais residiam inúmeros projetos voltados à manutenção dos processos ecológicos conciliados à inclusão de populações em vulnerabilidade social.

Assim, já nos primeiros dois anos do Governo Bolsonaro, colocaram-se em prática boa parte dos princípios que identificam um modelo neoextrativismo associado à perspectiva neopopulista conservadora²⁵, traduzidos pelo desmonte da estrutura de proteção ambiental do governo federal, ataque à movimentos sociais e ativistas, ou privatização de áreas antes dedicadas à preservação ambiental.

²³ O Ministro chegou a ser condenado em 1ª instância em 2018 por crime ambiental, quando exercia a função de Secretário do Meio Ambiente do Governo do Estado de São Paulo em 2016. No fim de 2020 o Tribunal de Justiça revisou a sentença em 2ª instância e o absolveu. À época, as acusações apontavam o favorecimento de empresas, incluindo algumas ligadas a FIESP, a adulterar o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê, quando foi Secretário do Meio Ambiente no estado de São Paulo.

²⁴ A intenção inicial do Presidente era fundir o Ministério do Meio Ambiente ao Ministério da Agricultura, subordinando toda a estrutura de gestão ambiental governamental à pasta da Agricultura.

²⁵ Ao tratar de perspectivas populistas de direita, compreendemos, conforme Margareth Canovan (1999), que um aspecto central a sua caracterização, diz respeito aos representantes afastarem o envolvimento das camadas populares nas tomadas de decisão. Isso porque se colocam como fiéis representantes das vontades do povo, tornando-o, nessa perspectiva, dispensável à condução dos processos políticos.

Nesse período, a agenda ambiental sofreu ataques sem precedentes desde a institucionalização da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81 (BRASIL, 1981) e o art. 225 da CF/88 (BRASIL, 1988b) que trouxe um capítulo sobre o tema. O Presidente Bolsonaro não acabou com o IBAMA como prometido na campanha eleitoral, mas engessou suas ações. Do ponto de vista institucional, o principal órgão de fiscalização do governo federal foi uma das primeiras vítimas da nova política ambiental. Já em abril de 2019, no seu quarto mês de governo, o Presidente Bolsonaro assinou decreto que criou audiências de conciliação com poder de questionar, mudar ou anular as multas ambientais aplicadas pelo Instituto. Foram exonerados 21 superintendentes nos estados, reduzindo recursos para funcionamento das diferentes atividades, assim como dificultando a aplicação de multas diante de crimes ambientais.

Em dezembro de 2019, o *Observatório do Clima* publicou relatório no qual identifica uma série de problemas nas ações do governo federal concernentes à política ambiental. Dentre os dados apresentados, especificamente sobre as ações de fiscalização do IBAMA, o documento aponta uma redução de 25% e, por sua vez, uma redução de 35% nas ações para prevenção e controle de incêndios florestais, se comparado com o orçamento precedente, ainda que os focos de incêndio na Floresta Amazônica em 2019 tenham crescido em relação ao ano anterior.

O problema de redução das ações fiscalizatórias foi ampliado para um processo maior de ingerência política. No final do mês de abril de 2020, diversos diretores do IBAMA, responsáveis pela repressão ao garimpo ilegal e invasão de terras indígenas, foram demitidos após uma operação contra atividades ilegais em terras indígenas no sul do estado do Pará. Ainda, em 2020 foi também registrado o menor índice de aplicação de multas ambientais dos últimos 25 anos, o que não coincide com um menor índice de irregularidades cometidas de fato (OC, 2021).

Algo semelhante ocorreu com o *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade* (ICMBio), órgão responsável pelo *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*, podendo ainda fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, assim como exercer atividade de polícia ambiental nas Unidades de Conservação federais.

Nos primeiros meses do governo os técnicos que ocupavam a Presidência e as diretorias do instituto foram substituídos por militares vinculados ao gabinete

presidencial²⁶, interferindo diretamente na autonomia da instituição e de seus analistas ambientais. Tal fato levou a publicação de uma carta aberta de servidores, na qual pediam nomeações de gestores técnicos e supressão de ingerências sobre os atos técnico-administrativos, o que, apesar de expor a situação, não reverteu o processo²⁷.

Essa militarização também alcançou o próprio IBAMA refletindo uma divisão clara de poder nos órgãos que ocupam o *Sistema Nacional de Meio Ambiente* (SISNAMA): o órgão central, o Ministério, passou a ser comandado por forças políticas ruralistas, enquanto os órgãos executores da PNMA se tornam braços institucionais das forças militares do país.

Ainda, no início de 2021, outra denúncia da *Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente* (ASCEMA Nacional)²⁸ alertou para os efeitos da Portaria n. 151/2021, a qual “delega ao Diretor de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento (tenente-coronel da reserva Sr. Marco Aurélio Venâncio), a competência para autorizar previamente a publicação de manuscritos, textos e compilados científicos produzidos no âmbito do ICMBio, em periódicos, edições especializadas, anais de eventos e afins” (MMA/ICMBio, 2021). Na manifestação, a ASCEMA atenta para o risco de censura à produção científica sobre dados e servidores relacionados ao instituto.

Dessa forma, para além das ameaças a política ambiental, a produção de conhecimento também tem sido alvo de cerceamento durante o Governo Bolsonaro. Aliás, a redução de transparência (incluindo a limitação da produção científica) e centralização de poder, demarcam as características do neopopulismo conservador de Bolsonaro. Isso também tem implicações severas à participação e democracia ambiental no país, aspecto abordado a seguir.

Por fim, o orçamento também foi reduzido: em 2021, segundo o Projeto de Lei Orçamentária Anual encaminhado pelo governo Bolsonaro ao Congresso, verificou-se uma queda de 27,4%, em relação ao ano anterior, no orçamento federal previsto para fiscalização ambiental e combate a incêndios florestais e, em relação a 2019, a queda foi de 34,5%. Comparativamente aos governos que antecederam o Governo Bolsonaro, as perdas de recurso para a área ambiental são ainda maiores.

²⁶ Notícia acessada em 22/04/2021, disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/05/13/governo-aumenta-presenca-de-militares-no-icmbio.ghtml>.

²⁷ Notícia acessado em 29/04/2021, disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/08/30/interna_nacional,1081218/em-carta-ao-presidente-do-icmbio-servidores-pedem-fim-de-assedio-e-in.shtml.

²⁸ Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/ascema-nacional-denuncia-mais-uma-tentativa-de-censura-no-icmbio/> Acessado em 29/02/2021

Segundo dados apresentados pelo Observatório do Clima (OC, 2021), entre 2000 e 2013, existe um notório incremento no orçamento autorizado às instituições ambientais federais, alcançando aproximadamente U\$S 3,4 bilhões (de acordo com a cotação à época). Por sua vez, o orçamento apresentado pelo governo Bolsonaro, em 2021, é de aproximadamente U\$S 0,3 bilhões (de acordo com a cotação no início de 2021), ou seja, 10% do valor que já fora autorizado à política ambiental federal em períodos anteriores. Ao considerar os últimos 20 anos, antes de Bolsonaro, os valores nunca estiveram abaixo da casa de U\$S 1 bilhão (segundo as cotações à época).

4.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL AMBIENTAL EM RUÍNAS

Talvez um dos atos de maior ataque à democracia, desde a redemocratização, deu-se pelo Decreto 9.759/2019 (BRASIL, 2019a). O decreto extinguiu todas as formas colegiadas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Além de desestruturar os conselhos, propriamente ditos, também revogou o Decreto 8.243/2014 (BRASIL, 2014), o qual instituiu a *Política Nacional de Participação Social* (PNPS) e o *Sistema Nacional de Participação Social* (SNPS) que, dentre outros aspectos, segundo a norma que instituiu, previa uma série de mecanismos de participação, como: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; e ambiente virtual de participação social.

Esse decreto teve impacto particular na área ambiental, modificando substancialmente a forma como essa política era desenvolvida no país. Como apresentado nas seções anteriores, o campo ambiental havia avançado em termos de instituições participativas, envolvendo conselhos, conferências, comissões de políticas sustentáveis e audiências públicas diversas. Essas instâncias, nos últimos anos, cumpriram papel central não apenas para aproximar o governo federal das necessidades apontadas pelas próprias comunidades locais, também para fortalecer o sistema de fiscalização de crimes ambientais na região.

Em abril de 2019, ajuizou-se junto ao *Supremo Tribunal Federal* (STF), a ação direta de inconstitucionalidade, ADI 6121, questionando a constitucionalidade de dispositivos presentes no decreto. Tal fato resultou em deferimento de medida cautelar (provisória) até o exame definitivo da ADI 6121, sem trânsito em julgado até o 1º semestre de 2020. Sendo assim, o STF afastou a possibilidade de ter-se a extinção de

colegiado, por ato unilateral editado pelo Chefe do Executivo, cuja existência encontre menção em lei, como o caso do CONAMA. Contudo, a decisão judicial não interrompeu o avanço antidemocrático e Bolsonaro passou a promulgar uma série de decretos tendo como uma de suas prioridades a desmonte das políticas de participação na área ambiental.

Alston *et al.* (2006) reconhecem que, no Brasil, o recurso presidencial do decreto é uma forma de contornar o *Congresso Nacional* e deriva dos fortes poderes que o presidente apresentava durante a ditadura militar. Talvez este seja um dos elementos que leve Hochstetler (2017) a reconhecer que, no sistema presidencialista brasileiro, a tendência é que os resultados políticos fiquem muito próximos da agenda própria do presidente e/ou da coalizão que ele depende para governar.

Segundo a citada autora, embora uma parcela da literatura aponte aos processos globais de difusão e emulação como determinantes a formulação das políticas públicas, o presidencialismo, e seu *modus operandi* é que tem determinado os resultados das políticas ambientais no Brasil. Ainda que o Presidente Bolsonaro busque se distanciar do presidencialismo de coalizão brasileiro, conceitualizado por Abranches (1988), sua coalizão formada especialmente por representantes do agronegócio, militares e líderes evangélicos neopentecostais tem expressão política, mesmo que pulverizada em diversos partidos, e acaba determinando os resultados da política ambiental, ou, nesse caso, a redução dela.

Apesar da decisão judicial, nesse contexto de amplos poderes presidenciais, os conselhos que não foram extintos sofreram alterações. O Decreto 9.806 de maio de 2019 (BRASIL, 2019b), modificou substancialmente a composição do CONAMA, reduzindo o número de integrantes do conselho, que passaram de 96 membros para apenas 23; ampliando a participação de representantes governamentais em detrimento das organizações da sociedade civil. Especificamente, a sociedade civil e entidades trabalhistas que ocupava 22 cadeiras passaram a constituir apenas 4 assentos no órgão.

Ao considerar a participação do poder público, as representações no CONAMA passaram a expressar diretrizes da esfera federal, excluindo a ampla participação de estados e municípios, anteriormente conquistada. No seu novo formato o conselho conta com 10 representantes do governo federal, com vaga cativa, 7 representantes de governos estaduais e municipais e 2 representantes de confederações empresariais. Comunidades indígenas, instituições de pesquisa e representantes dos demais poderes da República também não possuem mais a representação na nova configuração. De igual modo, houve mudança na forma de eleger os integrantes desse organismo, além dos representantes do

governo com vaga cativa, os outros 13 membros são sorteados, anualmente, a partir de inscrições previamente realizadas.

A atuação desse conselho também foi muito reduzida. No ano de 2019 o conselho reuniu-se, de maneira ordinária, apenas duas vezes, tratando de aspectos administrativos internos. Em nenhum momento temas relevantes daquele ano, como o aumento das queimadas na Amazônia ou o rompimento da Barragem de Brumadinho, em Minas Gerais, entraram na ordem de discussões, de modo que o conselho aprovou uma única resolução.

Com exceção ao ano de 1992, quando era reestruturado o *Sistema Nacional do Meio Ambiente*, esse foi o menor registro, desde a redemocratização do país em 1985. Em 2020, o cenário se repetiu e, novamente, foram registradas apenas duas reuniões ordinárias. Em uma delas, boa parte da pauta se concentrou à revogação de mecanismos de proteção às Áreas de Preservação Permanente, incluindo áreas de mangues e restingas. Assim, além de reduzir a atuação do CONAMA, o Governo Bolsonaro também inverte seu papel enquanto instituição de proposição e qualificação da política ambiental brasileira, impulsionando o desgaste às políticas ambientais por meio do próprio conselho. No momento, o tema da última reunião em destaque se encontra judicializado.

Posteriormente, o Decreto 10.144 de novembro 2019 (BRASIL, 2019d) diminuiu a participação da sociedade civil (2 para 1)²⁹, municípios (1 para nenhuma) e estados (2 para 1) na *Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+*. A comissão, central na estratégia nacional para cumprimento dos acordos internacionais, também sofreu efeito de centralização dos assentos. Se, anteriormente, a participação da sociedade civil era aberta para inscrição de todas as instituições interessadas, passou a ser restrita ao secretário-executivo do *Fórum Brasileiro de Mudança do Clima*.

Para além de outras normas específicas, o mês de fevereiro de 2020 foi intenso para a agenda ambiental do Presidente Bolsonaro, de modo que diversos decretos direcionados ao tema foram publicados. O Decreto 10.224/2020 (BRASIL, 2020b) excluiu por completo a sociedade civil do Conselho Deliberativo do *Fundo Nacional do*

²⁹ Anteriormente, a participação da sociedade civil era aberta para todas as instituições da sociedade civil organizada. Agora, a única participação deverá ser, obrigatoriamente, representado pelo Secretário-Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima

Meio Ambiente (FNMA). O Fundo, segundo a Lei 7.797/1989 (BRASIL, 1989b), visa apoiar projetos voltados para o uso sustentável de recursos naturais, incluindo manutenção, aperfeiçoamento ou recuperação da qualidade ambiental, tendo como objetivo melhorar a qualidade de vida da população. Antes, o conselho era formado por 8 representantes do governo federal e 10 de organizações não-governamentais, a partir do novo decreto a gestão é realizada apenas por 6 representantes do governo. Dessa forma, o decreto minimiza as pautas do Fundo, demandas sociais provenientes de organizações da sociedade civil ou mesmo demandas socioambientais propriamente ditas.

Um dia antes, o Presidente Bolsonaro já havia publicado um Decreto Nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020a), que revogou parcialmente 17 e, integralmente, 283 decretos publicados desde 1969 até 2018. Ampla parcela desses incluem a instituição, composição e/ou regulamentação de comissões, grupos executivos, grupos de trabalho, conselhos e outras formas colegiadas. Especificamente em matéria socioambiental, decretos que tratam sobre povos indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais, assim como questões afeitas ao clima, desastres socioambientais e outros aspectos técnicos ambientais são alvo de revogação.

Ao analisar o conteúdo das revogações, cabe apontar que algumas dessas medidas simplesmente não tinham justificativa jurídica para tal, por constituírem elementos temporários já encerrados, como a convocação de conferências ou comissões com destinação específica e finita.

Nesse contexto, independente de relevância e real necessidade de revogação, determinados temas como a questão climática global, assim como aspectos relativos as populações tradicionais e indígenas, foram alvo do Governo Bolsonaro. Assim, constata-se que, apesar da retórica da eficiência do Estado, a simples existência de normas com determinados temas socioambientais, instituindo ou não aspectos concretos, foram suficientes para provocar a necessidade de revogação por parte do governo.

Outra mudança na estrutura dos conselhos na área ambiental foi levada adiante pelo Decreto 10.239/2020 (BRASIL, 2020c) que reestruturou o *Conselho Nacional da Amazônia Legal*³⁰, transferindo o mesmo do *Ministério do Meio Ambiente* para a *Vice-Presidência da República*. Criado em 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, o conselho se encontrava inoperante. Dentre suas atribuições o conselho deve

30A Amazônia Legal abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do estado do Maranhão, totalizando 5.217.423 km², o que corresponde a cerca de 60% do território brasileiro.

propor políticas visando a preservação proteção e desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, acompanhar políticas públicas relacionadas com inclusão social e cidadania, assim como o cumprimento das metas globais em matérias de combate às mudanças climáticas.

Esse conselho foi formado exclusivamente por representantes de 14 Ministérios, além da Vice-Presidência, excluindo representantes da sociedade civil, órgãos federais de proteção ambiental e governadores dos estados da região. Entre titulares e suplentes nomeados em 2020, dos 28 membros do conselho 19 são militares e 04 delegados de polícia.

Além de minimizar o papel do *Ministério do Meio Ambiente*, transferindo o conselho à *Vice-Presidência da República*, o decreto também excluiu os governos estaduais da composição do mesmo. Tal fato, compromete sobremaneira a capacidade de formulação e implementação das políticas nos territórios que abrangem a *Amazônia Legal*, uma vez que centraliza na esfera federal a tomada de decisão, excluindo demandas e soluções que possam emergir dos estados. Ademais, superdimensiona a representação dos setores militares em detrimento dos demais segmentos da região.

Cabe destacar que a exclusão dos governadores se deu *a posteriori* dos mesmos, em setembro de 2019, apresentarem o *Consórcio da Amazônia Legal*, como via alternativa ao *Fundo Amazônia* para investimentos oriundos da Alemanha, Noruega, Reino Unido e França, de maneira independente ao governo federal. Em outras palavras, os governadores buscaram exercer um papel diplomático que não estava sendo realizado pelo governo federal. Essa movimentação dos governadores ocorreu após uma sequência de fatores, incluindo os incêndios na Floresta Amazônica no primeiro semestre de 2019 e divulgação de dados relativos ao desmatamento no Bioma, que levaram a interrupção de doações para o *Fundo Amazônia* por parte da Noruega e Alemanha.

Por fim, cabe destacar que algumas instâncias extintas pelo Decreto 9.759/2019 (BRASIL, 2019a), foram reinstituídas posteriormente. Esse foi o caso do *Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro* (GI-GERCO), responsável por promover a articulação das ações federais, auxiliar na tomada de decisões, articular e integrar os órgãos incidentes na Zona Costeira a partir da aprovação de *Planos de Ação Federal*.

O Grupo foi instituído novamente pela Portaria 236/MB/2019, com validade de 1 ano. Contudo, além de reduzir o GI-GERCO a um dos grupos técnicos de assessoramento da *Comissão Interministerial dos Recursos do Mar* (CIRM) (Santos *et al*, 2020), a Portaria nunca foi implementada e não houve mais reuniões do grupo. Assim, como o GI-

GERCO, diversas estruturas e órgãos formalmente instituídos, após o Decreto, não foram operacionalizadas. Sendo assim, como consequência indireta, o decreto e as políticas sobre meio ambiente e participação do Presidente Bolsonaro também desmobilizaram as instâncias participativas remanescentes.

Frente ao contexto apresentado, nota-se que as mudanças nas políticas ambientais são peça-chave de um modelo de desenvolvimento que está sendo aperfeiçoado no Brasil. Isso explica o porquê o governo não tardou em, já nos primeiros meses, implantar um conjunto de mudanças que transformaram substancialmente as políticas ambientais brasileiras.

A primeira metade do Governo Bolsonaro foi suficiente para reduzir a capacidade de movimentos sociais e organizações da sociedade civil interferirem na política ambiental, ao mesmo tempo em que ampliou a possibilidade de exploração de recursos naturais, tanto via investimentos nacionais quanto estrangeiros. Igualmente militarizou os principais órgãos de gestão ambiental no país.

Finalmente, ainda que a capacidade de condução da fragilização às políticas ambientais encontre facilidades pela via do decreto presidencial, levando o Presidente Bolsonaro a centralizar junto ao poder executivo essas mudanças, existem limites. No Brasil, quando as alterações almejadas se encontram originalmente instituídas na forma de lei, ou mesmo pela Constituição (BRASIL, 1988b), o Presidente necessita do *Congresso Nacional* para obtenção de seus resultados. A seguir, listam-se os principais projetos que, até 2021, encontram-se em tramitação, demonstrando assim, a reverberação, junto ao Poder Legislativo, das perspectivas adotados pelo Governo Bolsonaro.

4.3 QUANDO NECESSÁRIO, O CONGRESSO NACIONAL

A base de apoio do Presidente Bolsonaro, incluindo as bancadas ruralista, evangélica e militar, junto ao Congresso Nacional, tem garantido maioria suficiente para promoção das mudanças políticas em matéria ambiental. Apenas a bancada ruralista constitui 44% de todo parlamento, viabilizando que, segundo Ferreira (2019), as proposições lideradas pela bancada tenham alta taxa de aprovação.

Contudo, apesar da base de apoio mencionada, há, no entanto, uma barreira que não ocorre na revisão normativa realizada pela via do poder executivo: o tempo. Projetos legislativos tendem a demandar maior tempo de negociação, devido ao maior número interesses de partidos políticos e bancadas, bem como instâncias, por meio das comissões

que analisam os projetos antes da liberação para votação na Câmara de Deputados e Senado Federal. Nesse sentido, tramitam diversos projetos no poder legislativo que caminham no mesmo sentido do poder executivo, sendo alguns detalhados a seguir.

Em âmbito legislativo o Projeto de Lei 2362/19, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro, trouxe preocupações àqueles que ainda consideravam a revisão do Código Florestal de 2012 um profundo retrocesso ambiental. O PL propôs a extinção da reserva legal, instrumento que obriga proprietários de terra a manterem parte de suas propriedades cobertas com vegetação nativa. Dentre os argumentos do PL, destacaram-se: ser necessária a conversão da vegetação nativa para aumentar a área agrícola; o Brasil protege mais áreas naturais do que outros países; a reserva legal impede o desenvolvimento econômico; a agricultura é o setor que mais contribui para a conservação; a conservação está ligada a pobreza; entre outros aspectos. Em face disso, ambientalistas no país e no mundo questionaram a proposta, incluindo a veiculação de matérias e notícias no Brasil e no mundo contrárias ao projeto.

À luz da discussão, uma ampla mobilização da comunidade científica ocorreu por meio da publicação do artigo “Why Brazil needs its Legal Reserves” (METZGER *et al.*, 2019). Na publicação-manifesto, que contou com a assinatura de 407 cientistas de 79 instituições brasileiras de pesquisa, os autores contestaram todos os argumentos apresentados no PL e destacaram a importância das reservas legais para: proteção da biodiversidade; regulação climática; energia e segurança hídrica; polinização, controle biológico e segurança alimentar; controle de zoonoses e saúde humana; valor econômico e função social. As mobilizações contrárias surtiram efeito e o projeto foi retirado pelo autor, encerrando a tramitação da proposta.

Contudo, apesar das reações contrárias de ambientalistas e comunidade científica sobre os retrocessos ambientais, algumas propostas seguem avançando consideravelmente, como é caso do Projeto de Lei 6299/02, o denominado “PL do Veneno”, e o PL 3729/2004, que visa instituir a Lei Geral do Licenciamento. Ambas as propostas foram concebidas no início dos anos 2000, mas observaram, durante o governo neoconservador do Presidente Bolsonaro, uma janela de oportunidade para tramitação.

A proposta do “PL do Veneno” tem a finalidade de alterar as disposições sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos. Em resumo, o PL busca flexibilizar todos os

aspectos que regulam os agrotóxicos no país e, no primeiro semestre de 2021, já se encontra pronto para votação em plenário (tendo tramitado por todas as comissões).

Por sua vez, o projeto que visa instituir a Lei Geral do Licenciamento busca alterar o instrumento mais institucionalizado e fortalecido derivado da *Política Nacional do Meio Ambiente*: o licenciamento ambiental. Amparado pelo Princípio Jurídico³¹ do Direito Ambiental Brasileiro “Controle do Poluidor pelo Poder Público” (MILARÉ, 2015), o licenciamento ambiental consiste em um importante exercício do poder de polícia administrativa dos órgãos ambientais, mostrando-se como elemento central na relação de controle do Estado sobre as atividades “efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental”³².

Cabe sinalizar que, apesar de seu elevado grau de institucionalização o licenciamento ambiental apresenta diversos problemas, tanto sob uma ótica procedimental (ZHOURI, 2008), quanto pela qualidade dos estudos ambientais. Destacam-se a falta de procedimentos padronizados e, em alguns casos, a inexistência ou fragilidade de termos de referência³³. Ainda, a falta de uma efetiva transparência e participação democrática também refletia uma dificuldade ao cumprimento da sua função de “averiguar e avaliar a viabilidade ambiental e social de empreendimentos causadores de irreversíveis impactos socioambientais” (ZHOURI *et al.* 2005, p. 113).

Esses elementos evidenciam a necessidade de fortalecimento e qualificação do instrumento e seus respectivos estudos de impacto ambiental que, apesar de tudo, seguiram existindo, sendo comparativamente fortes em termos internacionais (HOCHSTETLER, 2017). Contudo, juntamente com o um conjunto vasto de conquistas jurídicas em matéria ambiental, recentemente sua institucionalização está sendo posta em cheque.

Processos de fragilização do licenciamento já ocorrem há muito no país, podendo-se listar a *Proposta de Emenda Constitucional 65/2012*, que teve sua tramitação encerrada, e o *Projeto de Lei do Senado 654/2015* ainda em tramitação. Ambos surgem de algumas bancadas no *Congresso Nacional*, em grande parte apoiadas por setores do

³¹ Ao reconhecer os princípios jurídicos como “Fonte de Direito”, Fazoli (2007) aponta que estes “deixaram de ser simples orientações para se tornarem comandos dotados de efetividade e juridicidade. Comandos estes que devem ser obedecidos por todos e que servem de lastro para a satisfação imediata de direitos subjetivos” (p. 14).

³² O Direito Ambiental Brasileiro se utiliza desta terminologia a fim de tipificar as atividades passíveis de licenciamento ambiental, em especial aquelas com maior potencial poluidor, as quais demandam a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental – EIA.

³³ “Termos de referência” ou “instruções técnicas” constituem diretrizes para a preparação de estudos ambientais. (Sánchez 2008, p. 141)

agronegócio, mineração e infraestrutura, setores pautados pela celeridade desses empreendimentos. Zhouiri (2008, p. 103) já sinalizava que os setores vinham buscando essas medidas, observando o licenciamento ambiental entendido como entrave burocrático ao desenvolvimento. Nesse sentido o PL 3729/2004 traz alguns elementos de grande controvérsia: o licenciamento ambiental por adesão e compromisso (LAC); a licença corretiva; a exclusão da noção de Área de Influência Indireta. Além do mais, não sujeita o licenciamento ambiental as atividades ou empreendimentos, serviços e obras direcionados à melhoria, modernização, e manutenção de infraestrutura de transportes em instalações pré-existentes ou em faixas de domínio e de servidão.

Ao instituir o LAC, isso representaria, na prática, instituir um sistema automático de autolicensing. Na primeira vista, isso se mostra interessante para atividades de baixíssimo impacto, mas não há nesse projeto qualquer limitação nesse sentido, o que pode levar a interpretações que transponham essa noção. Na mesma linha, a licença corretiva traz a mesma noção de anistia aos desmatadores posta pelo *Código Florestal* de 2012. Assim, aquele que não observar a regulamentação relativa às licenças poderiam corrigir sua situação sem maiores consequências, como aquelas impostas pela *Lei de Crimes Ambientais*.

Ainda, é reconhecido que empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental transponham seus impactos a fora de seus limites. Ao retirar a noção de “área de influência indireta” dos empreendimentos, o projeto enfraquece um aspecto básico de reconhecimento dos impactos deles. Por fim, ainda que sejam destinados ao interesse da coletividade, empreendimentos e atividades públicas também devem observar e atenuar seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente.

Ao excluir essa noção, a pretensa norma pode refletir graves consequência, como pode ser observado em dragagens de manutenção de portos. Recentemente, um grande evento de lama na turística Praia do Cassino, no Rio Grande do Sul, revelou contaminantes oriundos do canal portuário que havia sido dragado pouco tempo antes (MIRLEAN *et al.*, 2020).

Outro projeto de lei que vem apresentando rápida tramitação, diz respeito ao PL 191/2020, o qual busca estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas, instituindo a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Assim, a expansão do modelo

neoextrativista, pela produção minerária de larga escala, ocorre, em âmbito legislativo, em detrimento da proteção territorial aos povos indígenas.

Uma das poucas agendas positivas, em matéria ambiental, pautadas no âmbito do Congresso Nacional foi a promulgação da Lei 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. A política prevê, entre outras formas, pagamentos monetários e não monetários àqueles que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos em áreas urbanas e rurais. Dentro das perspectivas de desmonte identificadas anteriormente, nota-se que uma explicação possível à aprovação da Política se deu pela possibilidade de benefícios a produtores rurais, ainda que o texto normativo priorize o pagamento a populações tradicionais, povos indígenas e agricultores familiares.

4.4 EFEITOS PARA ALÉM DAS INSTITUIÇÕES

Obviamente que a fragilização das políticas ambientais, flexibilização da legislação e ampla redução dos mecanismos participativos não teriam suas consequências reduzidas aos limites institucionais. Podem-se listar aspectos que transitam por incrementos nas taxas de desmatamento até desastres socioambientais graves. A fragilização dos principais organismos ambientais brasileiros coincidiu com o incremento de desastres e intensos processos de destruição ambiental, como o crescimento das queimadas na Amazônia em 2019, um problema que persistiu em 2020.

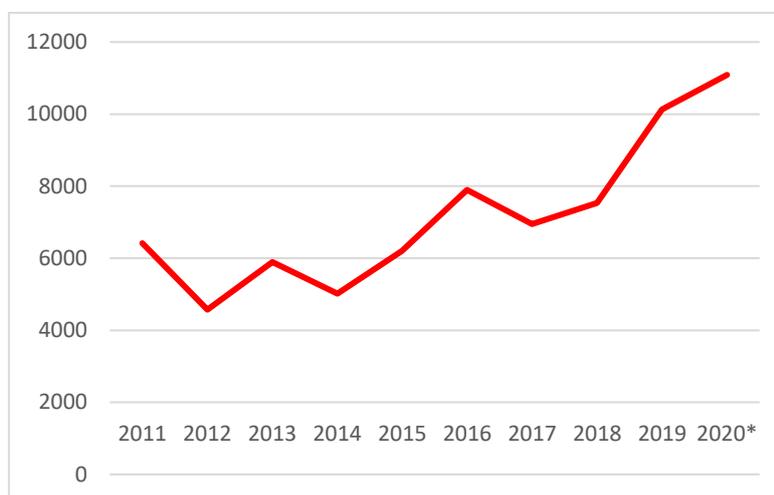
Da mesma forma, os conflitos de terra, envolvendo a invasão de territórios indígenas, aumentaram desde o primeiro ano do Governo Bolsonaro, sendo que sete lideranças de comunidades indígenas foram assassinadas, o maior número em onze anos. Em 2019, o Brasil se encontrava em 4º lugar, segundo a Frontline Defenders (2020) empatado com o México, em número de assassinatos de defensores de direitos humanos, totalizando 23 casos no país. A organização ainda estima que 40% dessas pessoas atuavam pela defesa da terra, povos indígenas e direito ambiental. Em 2020, o país manteve o status dentre aqueles que mais assassinam defensores de direitos humanos, totalizando 16 assassinatos (FRONTLINE DEFENDERS, 2021)

Os discursos alusivos à questão socioambiental, adotados pelo atual Presidente da República, incluindo aquelas falas referentes à necessidade de acabar com as políticas e instituições ambientais, atacando reiteradamente à demarcação de terras indígenas, quilombolas e unidades de conservação, não colaboraram para a inibição de práticas

criminosas. Pelo contrário, essa atividade política discursiva, concentrada especialmente nas mídias sociais, induziu práticas criminosas no país, tais como incêndios florestais (CAETANO, 2021). Além disso, o desmanche da estrutura dos conselhos ambientais, acompanhada pelo enfraquecimento das agências de fiscalização e controle, repercutiu igualmente no aumento de ações criminosas em área de floresta, envolvendo desmatamento, mineração e a invasão de terras indígenas.

Em face disso, em pleno cenário de incêndios na Amazônia, um grupo criminoso no estado do Pará, compostos por fazendeiros, empresários e produtores rurais, realizaram, nos dias 10 e 11 de agosto de 2019 o denominado “dia do fogo”. (CAETANO, 2021). O ato consistiu no ateamento proposital de fogo em unidades de conservação nos municípios de Altamira e Novo Progresso, sudoeste do Pará. Nesse contexto, os incêndios na Floresta Amazônica cresceram no primeiro semestre de 2019 e as ações do governo federal para conter o avanço desses foram reduzidas. Esse ano apresentou um incremento de 48% nos focos de queimadas no país, comparativamente ao ano de 2018³⁴. Além disso, os dados de desmatamento também não demonstram ser positivos, conforme evolução no desmatamento apresentada no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Incremento no desmatamento na Amazônia Legal em km² em uma década



Fonte: Produção própria a partir dos dados do INPE (2020)

Nota-se que os dados referentes ao ano de 2020 apresentam os maiores valores da série histórica considerada. Após a implementação das políticas de redução do

³⁴ Dado disponível em: http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal/outros-produtos/infoqueima/2019_12_infoqueima.pdf

desmatamento, durante os governos do partido dos trabalhadores, especialmente durante os dois governos de Lula, houve uma significativa redução na supressão de florestas, estabilizando abaixo dos cinco dígitos (em km²). Durante o governo Bolsonaro, o país alcança novamente a ordem de grandeza que precede a implementação desta política. Somente na região amazônica, em 2020, apesar da pandemia de COVID-19, porém, também impulsionado por ela (VALE *et al.*, 2021), o desmatamento na região aumentou 9,5%, depois de ter subido 34% em 2019 (OC, 2021).

O mesmo ocorreu com o número de queimadas na Amazônia, uma prática usualmente utilizada para devastar zonas de floresta e acelerar a implantação de empreendimentos agrícolas e de pecuária na região. Em 2019, o país registrou 197,6 mil focos de incêndio na região, um aumento de quase 50% dos casos em relação ao ano anterior, devastando aproximadamente 20 mil hectares de vegetação.

O aumento das queimadas também pode ser relacionado como um subproduto da desestruturação das políticas ambientais participativas. As alterações na estrutura, transferência de órgão gestores ou, simplesmente, a extinção de conselhos de gestão pública diretamente relacionados com o meio ambiente acabou favorecendo a contravenção. Mesmo com tantos crimes, em 2019 houve uma queda substancial no número de multas: 11,914 atuações frente a 14,641 em 2018. Em 2020, a queda foi ainda maior, apenas 9.516 multas aplicadas: o menor número em 25 anos.

Apenas o estado do Pará, que representa aproximadamente 24% da área da Amazônia Legal, nos anos de 2019 e 2020, foi representante de 41,2% e 46,8% dos valores de desmatamento, respectivamente³⁵. No tocante às queimadas, o estado também apresenta dados alarmantes concentrando 33,8% dos focos de queimadas no Bioma Amazônico em 2019 e 37,4% em 2020³⁶. Entre janeiro e agosto de 2019, período de duração dos incêndios de maior abrangência na Amazônia, o estado revelou também um incremento de 157%, comparativamente ao mesmo período no ano anterior³⁷. Os dados no estado, reconhecido pela grande expressão do agronegócio e da mineração, trazem um alerta sobre o modelo neoextrativista brasileiro e a intensificação de sua capacidade destrutiva ao meio ambiente durante governo Bolsonaro.

³⁵ Dados disponíveis em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates

³⁶ Dados disponíveis em: <http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/bdqueimadas/#>

³⁷ Disponível em: http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal/outros-produtos/infoqueima/2019_08_infoqueima.pdf

A partir dos recentes eventos de queimadas na floresta amazônica (e outros biomas), notou-se uma ampla reverberação no cenário institucional e opinião pública internacional. Dentre diversos aspectos, ventilaram-se possíveis embargos a produtos brasileiros e, efetivamente, países como Noruega e Alemanha retiraram investimentos voltados à proteção da Amazônia no Brasil, através do *Fundo Amazônia*.

O total de recursos levantados pelo fundo chegaram a U\$ 1.288.235.378,26. A Alemanha representou 5,3% desse recurso, sendo o último repasse realizado em 2017. Por sua vez, a Noruega, que totalizou 94,1% de todo recurso, realizava doações anuais (em alguns anos mais de um repasse) até 2018³⁸. Ambas as nações, em 2019, declararam não mais enviar recursos e, apesar de renegociações, não realizaram mais doações desde o anúncio.

Cabe ainda destacar que, também em 2019, ao divulgar os dados de desmatamento, o então diretor do *Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais*, Ricardo Galvão foi alvo de ataques do Presidente Bolsonaro. Ao sustentar publicamente a veracidade dos dados Galvão – reconhecido posteriormente pela revista científica *Nature* como uma das 10 pessoas que importaram para a ciência³⁹ no anos de 2019 – foi demitido do cargo.

Por fim, o país observou o mais extenso desastre ambiental já registrado em sua história: mais de 3.000 km de linha de costa e 980 praias foram afetadas por um único derramamento de óleo, especialmente entre outubro e novembro de 2019. Este pode ser considerado o mais grave e abrangente derramamento de óleo no país e, segundo Brum *et al* (2020), revelou que o governo demorou mais de 40 dias para acionar uma força-tarefa para tratar da crise, e uma campanha de desinformação junto à população⁴⁰.

Nessa direção, ao publicar o Decreto 9.759/2019 (BRASIL, 2019a), o governo federal extinguiu dois importantes comitês do *Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo* (PNC): o *comitê executivo* e o *comitê de suporte*, estruturas até então responsáveis pela prevenção e contenção de desastres nessa área. Tal fato ampliou a inação por parte do governo federal frente ao desastre, tornando o próprio PNC inoperante.

³⁸ Dados disponíveis em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/doacoes/>

³⁹ Disponível em: <https://www.nature.com/immersive/d41586-019-03749-0/index.html>

⁴⁰ A título de exemplo, o Secretário da Pesca, no dia 31/10/2019, em uma tentativa de estimular o consumo de pescado, afirmou em um vídeo junto com o presidente: "Peixe é um bicho inteligente. Quando ele vê uma manta de óleo, ele foge".

A situação ambiental do país foi agravada, no ano de 2019, em função de três graves desastres e crimes ambientais: 1) O rompimento da barragem de rejeitos, controlada pela mineradora Vale S.A⁴¹.; 2) O derramamento de óleo na zona costeira e marinha do nordeste e sudeste brasileiro; e 3) o desmatamento e queimadas na floresta amazônica. A partir disso, tendo em vista também da (não) política ambiental imposta, qualquer esforço que trace uma linha de tendência à questão socioambiental futura do Brasil, seja em termos institucionais ou territoriais, certamente não apresentará um cenário muito esperançoso.

Apesar das políticas ambientais, desde sua concepção, nunca terem sido prioridade dentre as políticas estratégicas dos governos, ao longo do tempo houve uma gradual institucionalização, e fortalecimento das bases para formulação e implementação das políticas públicas ambientais no país (LIMA, 2011). Mesmo em um período de redução no papel do estado, que cobriu grande parte dos anos 1990, as bases de participação foram ampliadas e cada vez mais institucionalizadas nas políticas públicas ambientais.

Críticas e lacunas evidenciadas quanto à implementação da PNMA existem desde sua criação. Silva (1992) já evidenciava a lacuna de informações ambientais e, por isso, necessidade de maior intercâmbio de informações entre nações, bem como, a conscientização pública quanto à complexidade e interconexões de fatores ambientais e consequentemente importância de uma política ambiental sólida. Lima (2011), ao criticar o processo de descentralização sem devido repasse de recurso, privatização da implementação das políticas e fragilidades na participação que atravessam a institucionalização das políticas públicas no país, especialmente após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988b), atesta, no entanto, que

(...) reconhecer as debilidades do Estado não supõe seu desmantelamento ou retirada, mas, ao contrário, sua reestruturação e democratização, no sentido de torná-lo mais eficiente no uso dos recursos e no cumprimento das metas, mais consequente no planejamento e mais participativo politicamente. E por que o papel do Estado é relevante na sociedade capitalista? Porque sua ausência ou debilidade promove o império do mercado e suas consequências inevitáveis, quais sejam: mercantilização crescente das relações sociais, ampliação das desigualdades e da exclusão social,

⁴¹ Em janeiro de 2019 uma barragem de rejeitos de mineração se rompeu e, para além das conseqüências ambientais diretas e indiretas, resultou em 259 mortos e 11 desaparecidos. Pode-se afirmar que o fato deriva da flexibilização do licenciamento ambiental e medidas de controle sobre os empreendimentos. Tal fato, conforme apontado no texto, certamente antecede o governo Bolsonaro, mas é intensificado em seu governo.

privatização do patrimônio público social e natural, restrições e retrocessos aos princípios de cidadania e equidade, aos direitos humanos e sociais, ampliação das externalidades ambientais e aprofundamento das assimetrias políticas, entre outras consequências. Isso porque a ação do mercado se orienta exclusivamente pela rentabilidade dos capitais investidos e pelo curto prazo e isso não garante respostas racionais aos problemas ambientais, equidade no trato da justiça social e respeito aos dilemas éticos frequentes na construção de uma sustentabilidade democrática (Lima, 2011 p. 128).

O caminho adotado no Brasil foi, no entanto, inverso: uma onda reversa de grandes proporções sobre as políticas públicas ambientais. Nos primeiros anos do Governo Bolsonaro foram editados na área ambiental decretos, medidas provisórias e outros atos administrativos que afrontam disposições constitucionais, direitos fundamentais ou comprometem a integridade ou a sua eficácia, que representam verdadeiros retrocessos socioambientais, algo que vem sendo questionado por inúmeros setores da sociedade civil, cientistas e, mesmo, atores dos demais poderes da república. Assim, a maior parte dos desmontes relativos à política ambiental e participação no Governo Bolsonaro, deram-se por meio de decisões centralizadas desprovidas de participação da sociedade civil e, mesmo, de lideranças políticas constituídas. Em detrimento da ampliação do debate público, o Presidente Bolsonaro conduziu a agenda ambiental em um núcleo reduzido e centralizado no governo federal, com grande expressão ruralista e militar, rejeitando e provocando a diminuição da democracia participativa.

A radicalização antidemocrática e antiambientalista custou caro, incluindo a retirada de investimentos citada voltados à conservação na Amazônia. Os primeiros anos do Governo Bolsonaro foi marcado pelo negacionismo aos principais problemas ambientais que assolam o país e o planeta. Seguindo o Presidente Donald Trump, o Presidente Bolsonaro minimizou os efeitos das mudanças climáticas, assim como do incremento da emissão de gases de efeito estufa. Como consequência, se outrora o país assumia uma liderança no debate globais sobre mudanças climáticas (TEIXEIRA, *et al.* 2016), passou a perder esse protagonismo internacional.

O discurso negacionista, frente as questões globais, tem se mostrado como característica dos governos neopopulistas e o Presidente Bolsonaro demonstra ser um expoente desses discursos. Para as questões ambientais, a postura do presidente em seu primeiro ano de governo não foi diferente: discurso de minimização dos incêndios e desmatamento na Amazônia, ações reduzidas e mobilização tardia das instituições

responsáveis pelo controle do maior derramamento de óleo na zona costeira e marinha do país e fragilização das políticas e dos órgãos de controle ambiental.

Ataques à agenda ambiental e, mesmo, a valorização do agronegócio em detrimento das políticas ambientais precedem Governo Bolsonaro. Contudo, o atual Presidente acelerou esse redirecionamento gerando reações de setores variados da sociedade brasileira, não somente ambientalistas. Além de movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos de esquerda, setores liberais e conservadores, da política brasileira, também reagem a declarações extremas, bem como à formulação e implementação de (não) políticas: contrárias à demarcação de terras indígenas, remanescentes quilombolas e unidades de conservação; diminuição da participação social em conselhos de governo; e redução de investimentos e estrutura nas áreas de meio ambiente.

Evidentemente que pressões internacionais, como o caso da interrupção dos repasses por parte da Noruega e Alemanha surtiram efeito e algumas instituições públicas permaneceram existindo, ainda que deformadas. A título de exemplo, após o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, aventar a extinção do Fundo Amazônia, o presidente acabou retrocedendo pela manutenção do fundo. Contudo, ao revogar diversos colegiados, por meio do Decreto 9.759/2019 (BRASIL, 2019a), já citado anteriormente, extinguiu importantes espaços para governança do mesmo, sem definir claramente um novo quadro institucional para isso. Assim, o *Fundo Amazônia* passou a não mais contar com um *Comitê Orientador do Fundo Amazônia* (COFA), com a atribuição de determinar suas diretrizes e acompanhar os resultados obtidos; e com um *Comitê Técnico do Fundo Amazônia* (CTFA), com atribuições de atestar as emissões oriundas de desmatamentos na Amazônia. Nos últimos anos o fundo havia recebido o aporte de R\$ 3,1 bilhões de reais, todavia, desde a eliminação do comitê orientador teve os aportes estrangeiros sustados. Em face disso, a desestruturação dos conselhos e outros órgãos de assessoramento com participação da sociedade civil também reduziu o ingresso de recursos internacionais no país.

De forma semelhante gerou inúmeros desgastes internacionais, como foi o caso das críticas recebidas por parte do Presidente da França, Emmanuel Macron, assim como da Chanceler da Alemanha, Angela Merkel, em função das tímidas medidas tomadas pelo governo federal no combate às queimadas na Amazônia no ano de 2019⁴².

⁴² Notícia disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/merkel-e-macron-sobre-amaz%C3%B4nia-quest%C3%A3o-global/av-50171857> acessado em 22/04/2021.

Empresas multinacionais, como o conglomerado norte-americano VF Corp, ameaçaram suspender a compra de produtos brasileiros e um pool de investidores globais, com investimentos em torno de 16 trilhões de dólares, lançou um manifesto em setembro de 2019 exigindo a preservação da floresta amazônica e o combate efetivo dos incêndios na região. Igualmente, antes mesmo de ser eleito, o Presidente Americano Joe Biden já anunciava possíveis sanções econômicas caso o governo brasileiro não adotasse medidas para conter o desmatamento na Amazônia⁴³.

Para além da fragilização das instituições e participação nas questões ambientais, esse processo político-institucional acabou surtindo severas consequências concretas ao meio ambiente e população, especialmente aquelas mais conectadas com a natureza, como indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais. Da mesma forma, a fragilização da política ambiental ocorreu concomitante a um processo de reprimarização da economia e intensificação de um modelo neoextrativista, que potencializou os danos ambientais pela expansão de áreas agricultáveis, pecuária, supressão de ecossistemas naturais e ocorrência de crimes ambientais da atividade minerária.

Considerando que o governo Bolsonaro consiste em uma onda reversa, ainda que consequências graves sejam incorrigíveis, ainda se trata de uma onda. Logo, assim como as ondas em uma linha de costa, seu comportamento implica em avanços seguidos de posterior recuo (*swash* e *backwash*). Dessa forma, assim como o esperado ao comportamento físico, a tendência é que a onda reversa se configure em um novo processo de retomada da institucionalização das políticas públicas.

Por fim, como exemplos dos problemas gerados em função da desestruturação das políticas ambientais, a seguir será analisada, em detalhe, a política pública de prevenção e controle de derramamentos de óleo no país.

⁴³ Notícia disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/em-debate-biden-ameaca-sancao-contrabril-por-desmates-na-amazonia/> acessado em 22/04/2021.

5 O DESMONTE NA PRÁTICA: INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESINSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE DE DERRAMAMENTOS DE ÓLEO NO BRASIL⁴⁴

Até aqui foi apresentada uma análise da trajetória das políticas ambientais brasileiras, sublinhando especialmente um período inicial de institucionalização, seguido de uma nova fase de desinstitucionalização, precisamente o momento que estamos vivendo hoje. Feito isso passaremos a analisar os efeitos práticos desse processo, tema para o qual escolhemos a questão da política pública de prevenção e controle do derramamento de óleo.

A fim de ajustar o foco de análise esta seção analisa como foi tratado o tema das medidas de prevenção e controle de desastres provenientes do derramamento de óleo pelos governos democráticos eleitos no Brasil a partir da posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995. O Governo Cardoso representou um marco importante no processo de reorganização das políticas públicas brasileiras e sua adequação a muitas das diretrizes de agências econômica multinacionais.

Assim, mostra-se um panorama da institucionalização da prevenção e controle de incidentes com óleo no país, buscando relacionar esse processo aos fatores que possam ter impulsionado a mesma. Através das análises realizadas busca-se compreender os processos institucionais que contribuíram com as limitações na contenção do maior crime ambiental em zonas costeiras tropicais do mundo, em 2019, assim como alertar sobre possíveis danos irreversíveis às comunidades que vivem e trabalham nessas regiões.

Para tratar desse assunto este texto se centra no processo de institucionalização da política de óleo, que tem como marco inicial o ano de 1997 com a quebra do monopólio de exploração de petróleo no Brasil pela PETROBRAS. Com essa finalidade apresentamos os principais elementos que traçaram a institucionalização da prevenção e controle de incidentes com óleo no Brasil, no período 1997-2020, assim como a consequente desestruturação dessa política pública.

Os resultados dos derramamentos de óleo frequentemente são devastadores. Porém, cabe destacar que, dentre os segmentos populacionais mais afetados pelos danos

⁴⁴ Grande parte desta seção, com algumas alterações e adaptações, foi submetida para publicação na forma de capítulo de livro. A referida produção, no contexto de elaboração da presente tese, foi realizada em coautoria de Tatiana Walter, João Luiz Nicolodi e Alfredo Alejandro Gugliano (orientador desta tese). Todos os coautores formalizaram concordância com a utilização do texto neste documento.

ambientais em zonas costeiras e marinhas, estão as comunidades de pescadores artesanais que apresentam a maior vulnerabilidade em face desses derramamentos. Afinal, além de sua sobrevivência estar conectada diretamente aos principais recursos costeiros e marinhos afetados por uma mancha de óleo, não dispõem de acúmulo de recursos suficientes – e poucos exercem outras atividades – que tornem possível superar a falta de pescado.

A fim de compreender o cenário político e as responsabilidades públicas no contexto do desastre, neste texto desenvolvemos uma retrospectiva das ações governamentais na área procurando compreender como o processo de institucionalização da prevenção e controle de derramamentos de óleo no país se deu ao longo do tempo. Será analisada a política atual, comandada pelo governo de Jair Bolsonaro (2019), assim como aquelas promulgadas nas outras quatro gestões anteriores: Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); Governo Lula (2003-2010); Governo Dilma Rousseff (2011-2016); e, finalmente, Governo Michel Temer (2016-2018). A Quadro 4, a seguir, sintetiza os principais aspectos observados ao longo dos governos mencionados, os quais serão tratados ao longo desta seção.

Quadro 4 - Governos e aspectos-chave à prevenção e controle de incidentes com óleo

GOVERNO	PERÍODO	DENOMINAÇÃO
Fernando Henrique Cardoso	1997 – 2000	Inicia a Regulação do Setor Petrolífero no Brasil
	2000 – 2002	Surge uma política específica para prevenção e controle de incidentes com óleo no Brasil
Luís Inácio Lula da Silva	2003 – 2007	O Ensaio para um planejamento ambiental nas atividades marítimas de petróleo
	2007 – 2011	A Descoberta do Pré-Sal: Um Novo Horizonte ao Setor Petrolífero Brasileiro
Dilma Rousseff	2012-2013	O Plano Nacional de Contingência à luz do primeiro leilão de Exploração do Pré-Sal
Dilma Rousseff / Michel Temer	2013 – 2018	Crises econômicas e políticas: o caminho à fragilização da prevenção e controle
Jair Bolsonaro	2019...	Caminho aberto para o maior derramamento de óleo no país

Fonte: Produção própria

5.1 PRIMEIROS PASSOS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PREVENÇÃO E CONTROLE DE INCIDENTES COM ÓLEO: O GOVERNO CARDOSO (1995-2003)

As atividades petrolíferas no espaço marinho iniciaram em 1968 no Brasil, ano em que foi realizada a primeira descoberta de petróleo no mar, no Campo de Guaricema, no estado de Sergipe. Todavia, a produção *offshore* em águas profundas, se deu em 1984, no Campo de Albacora, na Bacia de Campos. A partir disso, as atividades petrolíferas evoluíram no país, a ponto de firmar a *Petróleo Brasileiro S.A.* (PETROBRAS) como uma das lideranças no cenário mundial da atividade petrolífera offshore, incluindo contribuições à gestão ambiental do petróleo (Ortiz Neto e Costa, 2007).

A PETROBRAS, por muitos anos, desempenhou suas atividades sob uma condição de monopólio, em uma perspectiva de exercício autorregulado. Em face da inexistência de um agente exógeno regulador, muito do que se desempenhava, em termos de controle ambiental, era conduzido pela própria empresa, estabelecendo seus próprios critérios e procedimentos, configurando uma grave lacuna ao efetivo de controle Estatal sobre a produção de petróleo e gás.

Essa questão passou a ser revista por meio da Lei Federal 9.478/1997, *Lei do Petróleo* (BRASIL, 1997b), a qual quebrou o monopólio da PETROBRAS em relação às atividades petrolíferas no país, levando à necessidade de regulação econômica e ambiental do setor. Esse foi o marco inicial da institucionalização da prevenção e controle de derramamentos de óleo no país que se seguiu por vários governos. Ao considerar a regulação do setor como marco inicial, a Quadro 4 evidencia os principais aspectos que marcaram os diferentes governos até o desastre de 2019. Tais aspectos sintetizam os elementos que serão detalhados ao longo do texto.

Grande parte da relevância da *Lei do Petróleo* relaciona-se à instituição da *Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis* (ANP) – implementada no ano seguinte à norma –, do *Conselho Nacional de Política Energética* (CNPE) e a disposição de participações governamentais em contratos de concessão dos blocos definidos pelo CNPE, com destaque à “participação especial”. Esse último aspecto é de suma importância para o tema, definindo por muito tempo uma fonte de recursos relevante à formulação e implementação das políticas e respectivos instrumentos voltadas à gestão ambiental do petróleo, incluindo àqueles afetos à prevenção e controle de derramamentos de óleo, conforme expressado pela Lei do Petróleo. No ano seguinte promulgaram-se mais dois decretos relacionados à internalização de Convenções

Internacionais: O Decreto 2.508/1998 (BRASIL, 1998b), incorporando ao ordenamento jurídico nacional a *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, juntamente com seus posteriores Protocolos, Emendas, e Anexos Opcionais (MARPOL 73/78); e o Decreto 2.870/1998 (BRASIL, 1998c), referente a *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation* (OPRC/90).

A MARPOL 73/78 foi um marco, a partir do qual se sucederam inúmeras regulamentações. Igualmente importante, a OPRC/90 além de atribuir as obrigações das Partes (Estados signatários da Convenção), prevê a elaboração de uma série de instrumentos de gestão para prevenção e controle de incidentes com óleo como, por exemplo, os *Planos de Emergência para Poluição por Óleo* e a *Cooperação Internacional entre as Partes Signatárias* na resposta aos incidentes de grandes proporções ou impactos, entre outros aspectos. É importante salientar que a OPRC/90 constituiu a primeira norma que trouxe o *Plano Nacional de Contingência* (PNC) ao ordenamento jurídico brasileiro.

Também no ano de 1998, a instituição da Lei Federal 9.605/1998 (BRASIL, 1998a), a *Lei de Crimes Ambientais*, teve um importante papel, tipificando como crime ambiental, em seu Art. 54º, o lançamento, entre outros, de “óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos”. Assim, a lei definiu como passível de punição “aquele que deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível”, institucionalizando, assim, aspectos coercitivos ao assunto.

Dois anos após a quebra do monopólio da PETROBRAS, cria-se o *Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear* (ELPN), subordinado a *Diretoria de Licenciamento Ambiental* (DILIC) no âmbito do *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (IBAMA), autarquia executora da *Política Nacional do Meio Ambiente* (PNMA), vinculada ao *Ministério do Meio Ambiente* (MMA).

O ano de 2000 foi um ano importante devido a reação da sociedade ao derramamento de óleo na Baía de Guanabara, no estado do Rio de Janeiro, proveniente de um duto da PETROBRAS. A partir desse derramamento – e devido a toda a sua repercussão social, ambiental, política, econômica e midiática à época –, desenvolveu-se praticamente toda a legislação específica dedicada à temática. Logo após o derramamento, a Resolução do *Conselho Nacional do Meio Ambiente* (CONAMA) 265/2000 forçou uma avaliação dos aspectos de prevenção e controle dos incidentes com óleo no país. Em decorrência disso, aprovou-se a Lei Federal 9.966/2000 (BRASIL,

2000a), a *Lei do Óleo*, considerada um instrumento jurídico complementar a MARPOL 73/78 e a OPRC/90, representando ponto de partida a toda regulamentação específica dedicada ao tema, instituindo uma política pública para a matéria. No mesmo ano, foi também aprovada a Resolução CONAMA 269/2000, regulamentando o uso de dispersantes químicos em derrames de óleo no mar, e a Portaria ANP 14/2000 – revogada, sendo vigente a Resolução ANP 44/2009 –, que estabeleceu os procedimentos para comunicação de acidentes de natureza operacional e liberação acidental de poluentes, a serem adotados pelos concessionários e empresas.

Contudo, a promulgação das normas não se mostrou suficiente à prevenção desses incidentes e, em 2001, outro desastre agitou novamente o cenário político-institucional: a explosão e afundamento da plataforma de exploração da PETROBRAS P-36, a maior plataforma de exploração de petróleo do mundo à época. Esse foi o primeiro derramamento de óleo de maior proporção associado às plataformas de exploração e produção de petróleo no país, envolvendo o óbito de 11 trabalhadores da plataforma.

Em decorrência disso, a ANP e a *Diretoria de Portos e Costas* (DPC), vinculada a *Marinha do Brasil* (Autoridade Marítima), passaram a firmar convênios e termos de cooperação, em função da falta de capacidade fiscalizatória da ANP (DOU, 2012). Tais convênios e termos de cooperação passaram a ser celebrados, entre a DPC da Marinha e a ANP, desde 2002, de modo que, na figura da *Capitania dos Portos* (CP), a *Marinha do Brasil* passou a averiguar, além de suas atribuições usuais, as questões de competência da ANP. Da mesma forma, em 2001 também foi regulamentado, por meio da Resolução CONAMA 293/2001 – revogada posteriormente pela Resolução CONAMA 398/2008 – o *Plano de Emergência Individual* (PEI). Nesse mesmo ano, o *Tribunal de Contas da União* (TCU), publicou o Primeiro Relatório de Auditoria (DOU, 2001b) apontando que falhas na ANP em diversos aspectos.

5.2 UM NOVO CICLO POLÍTICO: OS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2003-2016)

No ano de 2003, com o Governo Lula, quatro aspectos tiveram destaque: 1) a promulgação do Decreto 4.871/2003 (BRASIL, 2003a), que trata dos *Planos de Área - PA*, instrumento derivado da *Lei do Óleo*; 2) o estabelecimento de quatro *Normas da Autoridade Marítima* – NORMAM, regulamentando alguns de seus papéis acerca de inspeções e estabelecimento de inquéritos, bem como, procedimentos a serem adotados

nas instalações; 3) o segundo Relatório de Auditoria do TCU (Relatório TC 015.17), com apontamentos acerca da relação entre as Políticas Ambiental e Energética e; 4) a instituição da Resolução do CNPE 08/2003, a qual define diretrizes para a licitação de blocos exploratórios.

Após os desastres ocorridos em 2000 e 2001 o TCU passou a ser mais atuante, assumindo um papel como órgão de controle para a agenda, impulsionando a institucionalização do tema. Destaca-se que o Relatório TC 015.174 (DOU, 2003) foi um dos grandes aspectos-chave no processo em destaque, assinalando sobre: a necessidade de se concatenar a política ambiental com a política energética; fortalecimento do licenciamento ambiental; e uso adequado de fontes orçamentárias para o tema.

Uma das grandes consequências da auditoria, foi o estabelecimento da Resolução CNPE 08/2003. Tal norma elencou, entre suas diretrizes, a seleção de áreas para licitação e a adoção de eventuais áreas de exclusões por restrições ambientais, sustentadas em manifestação conjunta da ANP, do IBAMA e de Órgãos Ambientais Estaduais. No que tange o licenciamento ambiental, o Relatório também explicitou inúmeras lacunas. Em primeiro, acerca da carência de pessoal no ELPN. O Tribunal salientou que foi celebrado um acordo de cooperação em que a ANP disponibilizou ao IBAMA 25 consultores, com honorários pagos pela agência, para emissão de pareceres sobre os pedidos de licença, apontando ainda uma desestruturação técnica na autarquia ambiental federal.

Ademais, mostrou a inexistência de fiscalização acerca do cumprimento das condicionantes do licenciamento ambiental e inadequada revisão das licenças. Os achados do TCU repercutiram positivamente na área ambiental, principalmente no aspecto do fortalecimento do licenciamento ambiental federal das atividades de petróleo e gás. Nesse aspecto, em 2006, o ELPN deixa de existir, sendo alçado à *Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG)*, ainda subordinada à DILIC/IBAMA e mantendo a estrutura no Rio de Janeiro.

Com a nova configuração, a área de licenciamento de petróleo e gás ganhou força e status na hierarquia organizacional do IBAMA, além de contemplar maior quantidade de cargos de coordenação devidamente remunerados. A partir dessa mudança, ocorreu um crescimento contínuo de servidores na CGPEG até o ano de 2013, sanando, ao menos em parte, a problemática exposta pelo relatório. Vale apontar que, no mesmo ano, criou-se também a *Coordenação Geral de Emergências Ambientais – CGEMA*, porém sem muito fortalecimento e enfoque, naquele momento, à questão das emergências com óleo.

Ainda, o tribunal identificou uma má utilização do recurso proveniente da “*Participação Especial*” (definido pela *Lei do Petróleo*), destinado ao MMA para o desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e a recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo. O fato é que, até o momento, a *Participação Especial* não era plenamente direcionada aos aspectos de mitigação e recuperação ambiental relacionados às atividades de petróleo e gás, devido a limitações na legislação orçamentária.

Em 2007, a confirmação da existência de petróleo no Pré-Sal constituiu o evento de maior destaque à exploração de petróleo no país, reverberando mundialmente. O tema repercutiu fortemente na sociedade brasileira, sendo que os inúmeros debates que se sucederam visaram estimular a capacidade de resposta e prevenção aos incidentes com óleo.

Como exemplo, a ANP estabeleceu a Resolução ANP 43/2007 (DOU, 2007), instituindo o *Regime de Segurança Operacional para as Instalações de Perfuração e Produção de Petróleo e Gás Natural*. Para isso se firmou também o regulamento técnico do *Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional – SSGSO*, aplicável às instalações de perfuração, produção, armazenamento e transferência de óleo, um avanço em termos de exigir boas práticas do setor produtivo para a consecução de uma segurança operacional. Concomitantemente à criação desse instrumento, a ANP também operacionalizou a *Coordenadoria de Segurança Operacional (CSO)*, com atribuições de assessoramento à agência quanto aos requisitos relativos à segurança operacional em todas as atividades da indústria do petróleo.

Dando sequência, em 2008, a luz da descoberta do Pré-Sal, instituiu-se a Resolução CONAMA 398/2008 revisando e revogando a Resolução de 2001, a qual tratava dos *Planos de Emergência Individuais*. Além disso, nesse mesmo ano se instituiu pela primeira vez o *Grupo de Trabalho Interinstitucional de Petróleo e Gás (GTPEG)*, por meio da Portaria MMA 119/2008 com a finalidade de contribuir para a elaboração de diretrizes técnicas de análise das questões ambientais relacionadas à definição de blocos exploratórios e ao licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração e produção de óleo e gás no território nacional e águas jurisdicionais brasileiras.

Tal arranjo foi constituído “a reboque” das rodadas de licitação dos blocos exploratórios, que ocorriam em bases anuais até 2008. Após este ano, na ausência das rodadas, o grupo se desfez e veio a se reconstituir em 2012, novamente alinhado com o lançamento da 11ª Rodada de Licitação. Assim, a ação planejadora da área ambiental para

a atividade de petróleo e gás, deu-se de licitação em licitação, longe de adquirir perenidade e tomar uma configuração de planejamento estratégico. Cabe destacar que esse modus operandi seguiu até as últimas licitações que trata este estudo.

A grande diferença em termos do GTPEG diz respeito ao envolvimento do MMA e do *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade* (ICMBio), autarquia responsável pela gestão das unidades de conservação e políticas de biodiversidade no país, instituída em 2007, ampliando o leque colaborativo do setor ambiental federal para o assunto. Foi atribuída à CGPEG a coordenação do Grupo, evidenciando o empoderamento dessa coordenação na gestão ambiental do petróleo. Embora o *Sistema Nacional do Meio Ambiente* defina o *Ministério do Meio Ambiente* como órgão formulador e planejador da política ambiental brasileira, esse órgão não foi protagonista da agenda.

No ano de 2008, foi criado um espaço institucional de relevância à gestão ambiental do petróleo, com o *Comitê Temático de Meio Ambiente* (CTMA) no âmbito do *Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural* (PROMINP). Um grande foco de ação desse Comitê consistia justamente em aperfeiçoar o licenciamento, na ótica do setor produtivo, envolvendo aspectos de celeridade e simplificação do processo.

Dando sequência, a criação o *Fundo Clima*, instituído pela Lei 12.114/2009 (BRASIL, 2009a), tem grande destaque. Segundo a norma, como fonte de recurso para o Fundo, estabeleceram-se 60% dos recursos oriundos da participação especial, antes fixada ao MMA para mitigação e recuperação dos impactos gerados pela atividade de petróleo e gás. A criação do *Fundo Clima* foi, na realidade, uma estratégia política para a utilização desse recurso, pois, conforme mencionado anteriormente, existia um problema orçamentário de utilização do recurso da participação ambiental. Por meio da criação do fundo, desatrelou-se esse recurso do orçamento do MMA, firmando um *Comitê Gestor do Fundo* vinculado ao órgão. Assim, o recurso previsto, desde a instituição da Lei 9.478/1997 (BRASIL, 1997b), para a mitigação e recuperação ambiental, das atividades de petróleo e gás, que incluía o fortalecimento dos instrumentos de prevenção e controle de derramamentos de óleo, acaba não sendo direcionado – ou minimamente direcionado – a sua finalidade original. Cabe destacar ao menos que o recurso permanecia sob utilização de projetos, programas e planos na área ambiental, o que viria a se modificar em 2013.

Na sequência, em 2010, o incidente ocorrido no Campo de Macondo, com a Plataforma de perfuração *Deepwater Horizon*, no Golfo do México, de responsabilidade da *British Petroleum* (BP), acabou refletindo sobre a governança da temática no Brasil. A reverberação no país se dá pela grande expectativa sobre o potencial produtivo do Pré-Sal, de modo que o incidente de Macondo passou a ser posto como “um exemplo do que poderia ocorrer no país”, conforme destacado nos meios de comunicação da época. Tais questões foram amplificadas no ano seguinte em razão do incidente do Campo do Frade, na Bacia de Campos, sob responsabilidade da empresa norte-americana *Chevron*.

À luz dessa conjuntura, inicia-se o debate no *Congresso Nacional* sobre a distribuição dos recursos provenientes dos *Royalties* do Pré-Sal e da *Participação Especial* às diferentes esferas de governo (união, estados e municípios). O fato derivou para a movimentação de diversos atores políticos e econômicos, incluindo aqueles que observaram oportunidade política para levantar discussões sobre os impactos da atividade nos locais de produção. Para eles, o fato exigiria uma maior concentração dos recursos nestes locais, como mecanismo de mitigação dos danos. Assim, a discussão da distribuição dos *Royalties*, associado ao incidente do Campo do Frade e da BP, na conjuntura da descoberta do Pré-Sal, indubitavelmente, corroboraram ao processo de amplificação da discussão.

Todavia, a discussão ecoou positivamente em termos da mobilização de setores da sociedade civil e governo vinculados a área ambiental, pressionando alguns atores a se articularem e se mobilizarem, no sentido de pressionar pela consolidação de instrumentos inexistentes, inoperantes ou não implementados de prevenção e controle de incidentes com óleo. A título de exemplo, notou-se uma articulação mais efetiva entre a *Marinha do Brasil*, ANP e IBAMA, os quais formaram um *Grupo de Avaliação e Acompanhamento* (GAA) dedicado aos incidentes marítimos em destaque.

No mesmo ano do incidente do Campo do Frade, alguns meses antes, foi instituída também a Portaria MMA 422/2011, a qual dispõe sobre procedimentos, a serem observados pelo IBAMA, no licenciamento ambiental federal de atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar. Como destacado anteriormente, o contexto do PROMINP teve uma participação de grande relevância na consolidação de aspectos do licenciamento ambiental, incluindo também a própria Portaria. Com isso, o PROMINP, através de seu CTMA, revela um papel considerável no referido processo de institucionalização, fundando-se como uma arena de debate e formulação política.

Em 2012 se destacaram dois aspectos: a criação da *Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente* (SSM), na estrutura interna da ANP, que perdura até os dias atuais, ganhando maior força hierárquica institucional e substituindo a CSO e; a execução de mais uma Auditoria do TCU, TC 036.784 (DOU, 2012), a qual a luz do contexto que fora destacado (Pré-Sal, incidente da BP e do Campo de Frade), apontou inúmeras lacunas na política de prevenção e controle a incidentes com óleo.

Dentre os achados do TCU à época, pode-se enfatizar: 1) plataformas operando com mais de seis meses sem auditoria do SGSO, realizada pela ANP, assim como, escassez de pessoal para o exercício fiscalizatório, bem como a inexistência de variáveis ambientais na seleção de plataformas a serem auditadas; 2) Falta de regulamentação na estrutura interna do IBAMA para realização das vistorias técnicas e carência de parâmetros estabelecidos para a execução de simulados de emergência; 3) Não realização de vistorias regulares para a verificação da disponibilidade de equipamentos e materiais de resposta às emergências, estabelecidos nos PEIs, tão pouco, a fiscalização da prontidão das embarcações de apoio; 4) A inexistência de um Plano Nacional de Contingência - PNC e Planos de Área – PA, conforme previsto na Lei do Óleo em 2000.

Um ponto importante, salientado pelo TCU, consiste no fato de que a CGPEG, dispunha de um número considerável de técnicos com baixa rotatividade de pessoal. Da mesma forma, salientou que a experiência dos analistas ambientais e dos coordenadores da área, servidores de carreira da instituição, facilitava a execução satisfatória dos trabalhos, principalmente em termos de exercícios e fiscalização. Com isso, nota-se uma profunda mudança na institucionalidade ambiental frente o cenário observado naquela auditoria do TCU de 2003 (DOU, 2003), quando o licenciamento ambiental de petróleo e gás se mostrava muito fragilizado, principalmente em termos de recursos humanos.

Outra movimentação de destaque consiste na promulgação da Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012, a qual institui a *Avaliação Ambiental da Área Sedimentar* (AAAS). Na realidade, a AAAS foi considerada a única iniciativa institucionalizada de *Avaliação Ambiental Estratégica* no país (SANCHEZ, 2017), sendo direcionada a atividade de Petróleo e Gás com a finalidade de disciplinar a relação da outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, com o processo de planejamento e licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades realizadas nas áreas.

Em miúdo, a AAAS implica um instrumento de planejamento estratégico que visa: a proposição de áreas aptas, não aptas ou em moratória; estabelecer diagnósticos

ambientais em escala regional; elaboração de uma base hidrodinâmica de referência para futuras modelagens numéricas de dispersão de óleo; e recomendações ao licenciamento ambiental (medidas mitigadoras específicas, exigências tecnológicas e de estudos e monitoramentos específicos; entre outros) (SANCHEZ, 2017).

É importante salientar que esse instrumento se encontra há muitos anos em processo de implementação. Os dados apresentados pelos órgãos públicos, até o primeiro semestre de 2020, demonstram que o instrumento se encontra em fase de estudos, inexistindo, ainda, efetiva implementação do mesmo para as bacias marítimas brasileiras

Antes de iniciar o debate acerca da instituição formal do PNC, é necessário retomar que, desde sua previsão normativa, em 1998, por meio do Decreto 2.508/98 (BRASIL, 1998c) que internalizou a OPRC/90, o Plano esteve, de maneira pulsante, na pauta de discussões políticas. Todavia, mesmo à luz de um acaloramento da discussão gerado pelo derramamento em 2010, e potencializado com o acidente no Campo do Frade, em 2011, o Decreto que regulamenta o PNC não se instituiu naquele momento.

Dentre os fatores que ocasionaram essa morosidade para a instituição formal do PNC, podem-se destacar que, desde a concepção dessa política no país, as pressões da sociedade, como reação aos eventos de derramamento de óleo, aqueciam e cessavam com a diminuição da pauta em veículos midiáticos. Dessa forma, não houve uma pauta constante na agenda política, sendo essa discussão suscitada, frente à pressão, e arrefecida na medida em que se diminuía o interesse da população e da mídia (SEIFERT JR.; WALTER; NICOLODI, 2012).

Do mesmo modo, a negociação sobre a abordagem do plano também culminou em inúmeros debates e críticas. Para alguns integrantes da administração ambiental, o texto das minutas do Decreto se mostrava excessivamente operacional, para um plano de ordem estratégica, repercutindo em debates desnecessários e dispersos de um objeto central. Para outros, consistia na melhor conciliação possível entre técnica e política. Assim, além do aspecto operacional, as minutas do Decreto do PNC eram criticadas, em diversos setores da gestão pública, por se relacionar mais ao papel do Estado em procedimentos de resposta aos acidentes com óleo, em detrimento de aspectos preventivos mais amplos.

Nesse contexto, o Relatório de Auditoria do TCU, de 2012 (DOU, 2012), recomendou celeridade no processo de promulgação do Decreto do PNC. Assim, no transcorrer do processo da auditoria, com certa previsão dos apontamentos principais que viriam (em especial sobre o PNC) houve uma grande movimentação entre os atores

envolvidos, chegando novamente a uma minuta final de decreto, submetida então à *Casa Civil*.

Finalmente, em 2013, o Decreto 8.127/2013 (BRASIL, 2013b), instituindo o PNC, foi promulgado. Tal qual as demais movimentações, o referido decreto surgiu como uma reação ao primeiro leilão de bloco exploratório no Pré-Sal. Porém, também em 2013, extingue-se a destinação de recursos provenientes da participação especial para a área ambiental. Por meio da promulgação de Lei 12.858/2013 (BRASIL, 2013a), o uso desse recurso passa a ser destinado para a educação (75%) e saúde (25%), de modo que a área ambiental governamental (inclusive o próprio *Fundo Clima*) acaba perdendo o recurso. Assim, perdeu-se um mecanismo orçamentário importante para a implementação da política derivada da *Lei do Óleo*, incluindo o próprio PNC.

Cabe destacar que a implementação do PNC não se esgota no ato normativo supracitado, uma vez que se exige a elaboração de inventário de recursos materiais e humanos disponíveis no Brasil e em países parceiros, assim como, o monitoramento de imagens das áreas offshore (observação de manchas de óleo) e a viabilização de fontes de recursos para custear as ações de preparo e resposta a acidentes ambientais (DOU, 2012). Assim, a discussão avança para aspectos operacionais, financeiros e institucionais de ampla complexidade.

5.3 FRAGILIZAÇÃO E DESMONTE DAS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO E CONTROLE: O GOVERNO TEMER (2016-2018) E OS PRIMEIROS PASSOS DO GOVERNO BOLSONARO (2019-2020)

A partir de 2013 o superciclo das commodities e seus reflexos econômicos e sociais tem seu fim anunciado (Manzi, 2016). Consequentemente, poucas movimentações de destaque ocorreram desde a instituição do PNC quanto à institucionalização ou fortalecimento da política de prevenção e controle do país. Esse período também coincide com o fim do ciclo de governos nacionais do *Partido dos Trabalhadores* com a deposição da Presidenta Dilma Rousseff em 2016.

Antes disso, algumas poucas normativas foram revisadas e instituídas, como por exemplo a CONAMA 472/2015, que revisou a norma para regulamentação de dispersantes químicos no combate às manchas de óleo. Da mesma forma, a Resolução ANP 46/2016 aprovou o *Regulamento Técnico do Sistema de Gerenciamento da Integridade de Poços* (SGIP), a qual inclui aspectos como capeamento emergencial de

poços, remontando aspectos observados nos derramamentos do Golfo do México e, no Campo do Frade, no Brasil.

Com o novo Governo de Michel Temer, que toma posse dia 31 de agosto de 2016, inicia um novo ciclo de políticas no Brasil. Neste período foi aprovada a Resolução CONAMA 482/2017 que regulamentou a queima in situ para determinadas circunstâncias de derramamentos de óleo. Grande parte dessas discussões, quanto à revisão das normas sobre o assunto, deram-se no âmbito do PROMINP, por meio da CTMA. Tal fato demonstra que o PROMINP manteve um papel relevante para a institucionalização em destaque, sendo a CTMA uma arena política de considerável importância ao tema.

Com destaque, A Resolução CNPE 17/2017, que estabelece a *Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural*, demarca a institucionalização da variável ambiental na definição de diretrizes e orientações ao planejamento e realização de licitações. Dentre suas diretrizes considera a necessidade de previsibilidade sobre o licenciamento ambiental e garantia da observância de normas e procedimentos ambientais. Como análise, o componente de previsibilidade demonstra o interesse do setor energético governamental em assegurar ao concessionário o não deferimento de uma licença ambiental, posterior a licitação dos blocos exploratórios. Para isso, reconheceu a adoção de eventuais adequações ou exclusões de blocos por restrições ambientais, que deverão ser amparados em estudos multidisciplinares de avaliações ambientais de bacias sedimentares, com abrangência regional. Tais estudos deverão contemplar a análise do diagnóstico socioambiental de bacias sedimentares e da identificação dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Contudo, de modo geral, durante o governo de Michel Temer, em face do apoio concedido por setores como o agronegócio, mineração e, mesmo, da indústria de petróleo e gás, iniciou-se um desgaste considerável sobre as políticas ambientais, especialmente sobre o licenciamento ambiental. Especificamente à gestão ambiental do petróleo, a Portaria IBAMA Nº 14/2017 desfez a CGPEG, tornando-a subordinada a *Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros* (CGMAC). Assim, para o licenciamento do setor duas coordenações, de menor nível hierárquico, ficaram subordinadas a CGMAC: *Coordenação de Licenciamento Ambiental de Exploração de Petróleo e Gás* (COEXP); e a *Coordenação de Licenciamento Ambiental de Produção de Petróleo e Gás* (COPROD).

Cabe destacar ainda que, inicialmente, a competência para o licenciamento ambiental das atividades sísmicas de petróleo não estava em nenhuma das duas coordenações e que o coordenador geral, anteriormente lotado junto a equipe técnica no Rio de Janeiro – o que facilitava o diálogo com o setor –, foi deslocado para Brasília. No final da gestão de Temer, a Portaria Ibama 3.425/2018, reconduz a instrução processual e a execução das análises e procedimentos técnico-administrativos relativos às tipologias de Pesquisa Sísmica Marítima para *Coordenação de Licenciamento Ambiental de Exploração de Petróleo e Gás* (COEXP), mantendo a nova coordenação geral em Brasília. Assim, se antes a CGPEG consistia em um grande expoente institucional às questões estratégicas da gestão ambiental do petróleo, agora passa a ser uma estrutura burocrática de menor capacidade de influência, hierarquia e diálogo com o setor produtivo e regulatório (Marinha e ANP).

Após a eleição de Jair Bolsonaro, ao final de 2018, um conjunto de flexibilizações da legislação e fragilização das políticas ambientais, já anunciadas desde sua campanha política, foram conduzidas, diminuindo a capacidade de controle e regulação por parte das instituições ambientais. O novo governo manteve a fragilização, imposta inicialmente por Temer, ao setor de licenciamento ambiental de petróleo e gás, por meio da Portaria Ibama 4.396/2019. Além disso, intensificou o desgaste sobre toda a área ambiental, minimizando os recursos para processos de fiscalização das instituições, as quais são alvo de ataques cotidianos do alto escalão governamental, incluindo o próprio Presidente e seus ministros.

Cabe apontar ainda que, no início de 2019, o Ministro Salles decidiu centralizar a aprovação de todas as demandas jornalísticas, envolvendo o IBAMA e ICMBio, no *Ministério do Meio Ambiente*, incluindo a publicação de matérias dos sites e releases publicados pelos órgãos. Somado a isso, no ano seguinte, é publicada a Portaria 560, de 27 de fevereiro de 2020, que, ao centralizar todas as formas de comunicação junto a *Assessoria de Comunicação* (Ascom), dificulta a manifestação pública de analistas ambientais. No que se refere a temática aqui abordada, tal limitação dificulta os processos de comunicação e envolvimento do público em circunstâncias de emergências ambientais, visto a necessidade de fluxos de informação rápidos.

Outro aspecto institucional de suma importância diz respeito a uma dimensão de planejamento ambiental do setor de petróleo e gás, conduzido pelo GTPEG. Em todas as configurações anteriores, o Grupo de Trabalho apresentava uma composição intersetorial até sua última composição definida pela Portaria MMA 499/2016. Nesta era possível

identificar três secretarias do MMA, incluindo a secretaria-executiva, suas diretorias do ICMBio, a DILIC/IBAMA e a *Agência Nacional de Águas - ANA*. Desde a sua formação o Grupo de Trabalho vinha contribuindo, até 2018, a cada rodada de licitação para aportar elementos de ordem ambiental, a fim de qualificar o processo de definição dos blocos a serem licitados. Todavia, a partir do Decreto 9.759/2019 (BRASIL, 2019a), para além dos aspectos ambientais, extinguiu-se inúmeras instâncias de participação no país, incluindo órgãos colegiados e estruturas como o próprio GTPEG.

Nenhuma nova portaria foi publicada com intuito de instituir novamente o grupo e, durante a 16ª rodada de licitação dos blocos exploratórios de 2019, não houve mais manifestação conjunta entre os órgãos mencionados. De maneira muito mais simplificada, foi elaborado um parecer da *Coordenação de Licenciamento Ambiental de Produção de Petróleo e Gás* e respectiva *Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC*. Tal fato fragilizou um dos poucos aspectos de planejamento que havia fortalecido a gestão ambiental do petróleo, a partir dos achados do TCU em 2003 no Relatório TC 015.17 (DOU, 2003).

Apesar da ampla fragilização institucional na área ambiental, ao tratar do tema aqui destacado, uma marca na gestão Bolsonaro foi a pífia gestão frente um dos maiores crimes ambientais da história do país: um derramamento de óleo de fonte desconhecida, contaminando mais de 3.000 km da linha de costa brasileira. Recentes publicações já reconheceram a dimensão do desastre e direcionaram responsabilidades ao descomprometimento e limitada reação por parte do governo (SOARES *et al.* 2020a; SOARES *et al.* 2020b; GONÇALVES *et al.*, 2020). Cabe destacar que em todas as análises, destacou-se a não implementação do PNC, ou fragilidade na implementação deste, como o problema único ou central à questão. Aqui, no entanto, reconhecemos que um PNC e seus respectivos aspectos institucionais inoperantes, ou com baixo grau de operação, constituem um problema central. Porém, a fragilização política das instituições ambientais acabou limitando ainda mais a capacidade do Estado responder a questão e constituem um pano de fundo de suma importância.

Além de inviabilizar a dimensão do planejamento ambiental citada anteriormente, o Decreto 9759/2019 (BRASIL, 2019a), também tornou inoperante o próprio PNC, extinguindo comitês necessários à governança do plano: o comitê executivo e o comitê de suporte. No que se refere à implementação do PNC, no desastre em destaque, observou-se apenas atuação do *Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA)*, que já vinha se reunindo antes mesmo da publicação do decreto do PNC em 2013.

A partir disso, órgãos de controle como o *Ministério Público Federal* (MPF), o *Tribunal de Contas da União* (TCU) e o próprio *Congresso Nacional* passaram a atuar no tema. No caso do MPF, foram ajuizadas um conjunto de ações voltadas a exigir do governo respostas mais concretas frente ao desastre, gestão que o órgão considerou “omissa, inerte, ineficiente e ineficaz”. Contrariando a versão do governo, o ponto central levantado pelo órgão consistiu no não acionamento do PNC, em face do não reconhecimento da “significância nacional” do desastre por parte do governo federal. Apesar de afirmar ter acionado o plano, ao não reconhecer a “significância nacional” do derramamento o governo evitou assumir responsabilidades sobre o derramamento e, com isso, impediu o pleno funcionamento do PNC. Tal fato levou ao *Ministério Público Federal* ajuizar ação que, em decisão judicial, obrigou o governo federal a implementar com urgência o PNC.

Nesse contexto, o derramamento novamente levou uma atuação do TCU no assunto, de modo que inúmeros processos sobre o tema foram instaurados e, posteriormente, consolidados em um único processo TC 036.563/2019-6. Ainda, o próprio Congresso instaurou uma *Comissão Parlamentar de Inquérito* (CPI) sobre o assunto e encaminhou algumas audiências públicas sobre o tema, provocando o próprio TCU a prestar esclarecimentos sobre os processos instaurados pelo tribunal.

Por fim, mesmo após o desastre, em novembro de 2019, o Decreto Nº 10.087/2019 (BRASIL, 2019c), revogou políticas, programas, bem como, inúmeras comissões, grupos de trabalho e demais estruturas inter-setoriais formuladoras de políticas. Dentre os decretos revogados, os quais cobrem o período entre 1934 até 2018, estava o Decreto 4.925/2003 (BRASIL, 2003b), que instituiu o PROMINP. Dessa forma, um importante programa que também serviu como arena para a formulação de diversos aspectos específicos a prevenção e controle de incidentes com óleo, observou seu fim. Consequentemente, importantes discussões, como a Revisão da Resolução CONAMA 398/2008, que trata dos *Planos de Emergência Individual*, acabaram perdendo fôlego.

Certamente, o governo Bolsonaro foi responsável por um desmonte generalizado imposto às políticas ambientais no Brasil e isso teve implicações nos aspectos de prevenção e controle de incidentes com óleo. Instituições, como o Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e ICMBio, por maiores dificuldades que encontrassem anteriormente, garantiam certo grau de fortalecimento no governo e respeito na opinião pública. Isso foi profundamente reduzido desde que o governo Bolsonaro, de caráter conservador, assumiu o poder, por meio da reverberação de seus discursos antiambientalistas e negacionistas,

assim como, pelo próprio processo de fragilização das políticas públicas ambientais. Mas essa história, embora as evidências apresentadas neste artigo demonstrarem que o processo de institucionalização já carregava profundas fragilidades desde a formalização da política, por meio da Lei do Óleo, a gestão do Presidente Bolsonaro traz um peso considerável ao desmonte sobre as estruturas de gestão e fiscalização ambientais no país.

A partir dos dados levantados nesta pesquisa, demonstra-se que o governo de Jair Bolsonaro não foi “a raiz de todo mal” no que toca a formulação e implementação de uma política para prevenção e controle de incidentes com óleo, mas foi responsável pela desestruturação de órgãos de controle e gestão e por não tomar as decisões devidas (reconhecer a significância nacional) no caso de um grande desastre. Não obstante, diferentemente do histórico apresentado, a movimentação política ocasionada pelo desastre em 2019 foi arrefecida pelo cenário de pandemia global, não gerando consequências institucionais significativas conforme a magnitude do desastre.

Soares (2020b) apontou que, durante o crime de 2019, deveriam ter sido coordenadas ações com organizações da sociedade civil e demais atores da sociedade, evidenciando uma deficiência do atual governo. Todavia, ainda que o governo Bolsonaro apresente um claro perfil autoritário, essa questão - não envolvimento da sociedade civil organizada - atravessa toda a institucionalização em destaque. Sendo assim, a própria política apresentou ao longo de sua institucionalização uma característica centralizada com notória fragilidade frente aos princípios democráticos e participativos.

5.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PREVENÇÃO E CONTROLE DE DERRAMAMENTOS DE ÓLEO NO BRASIL

No caso brasileiro, de modo geral, pode-se verificar um avanço na institucionalização da prevenção e controle de derramamentos de óleo avançou, mesmo que de modo lento, entre os Governos de Fernando Henrique Cardoso e Dilma Rousseff, sendo que especialmente durante o Governo Lula foram dados passos consistentes ao incremento da capacidade estatal para o tema. Por sua vez, a partir do Governo Temer a política apresentou recuos que incluem a desestruturação da CGPEG, expoente institucional dedicado ao tema e, durante o governo Bolsonaro, desestruturou aspectos que configuravam o *Plano Nacional de Contingência*, enfraquecendo a capacidade de resposta a um incidente de significância nacional.

Contudo, mesmo frente o fortalecimento da capacidade estatal, muitos dos aspectos de formulação e implementação da política se deram seguindo uma natureza reativa aos derramamentos ou movimentações de ordem macroeconômicas no setor de petróleo e gás, a exemplo do incidente no Campo do Frade e dos leilões dos blocos para exploração de petróleo. Esses aspectos decorreram, principalmente, da pressão social e midiática que, por sua vez, culminaram em comoção política, estimulando o Estado a adotar a devida cautela frente à problemática. Foram, portanto, os próprios derramamentos e demais movimentações que visibilizam seus riscos que impulsionaram a adoção dos aspectos preventivos e de controle aos derramamentos de óleo.

Sendo assim, a permanência das discussões na agenda política restringiu-se, na maioria dos casos, à duração do estímulo jornalístico, qual seja, o período de duração do tema como pauta nos meios de comunicação. A título de exemplo, pode-se destacar a própria institucionalização do PNC. Sua discussão, desde 1998, em praticamente todas as situações foi alimentada por um evento externo, notadamente derramamento de óleo e/ou movimentação de ordem macroeconômica no setor de petróleo e gás. Assim, até a sua formalização, as questões colocadas em pauta, eram conduzidas com certa prioridade política até o arrefecimento da discussão no espaço externo ao poder público, momento em que a discussão era posta de lado na arena política.

É visível que ainda existe no país um conjunto de normas, planos e programas governamentais pulverizados que constroem uma institucionalidade para a prevenção e controle de incidentes com óleo no país a partir dos eventos observados neste estudo. Entretanto, em termos de formulação e implementação, essas políticas apresentam um forte insulamento na burocracia, não havendo participação significativa da sociedade civil, seja no planejamento ou execução, o que confere um certo desconhecimento da população sobre seus principais aspectos e revela um caráter centralizado dessa política.

De um modo geral, ao analisar o processo de institucionalização no período recente nota-se que os derramamentos de óleo impulsionaram algum tipo de política de prevenção, todavia, a inexistência desses desastres também conduziu a fragilização dessa mesma política. O que leva a deduzir que a política pública esteve organizada sempre em função do fato consumado, isto é, quando o desastre ambiental estava em andamento e seus efeitos em processo de expansão.

Diante de tudo isso, uma das nossas principais conclusões é que o ritmo de avanços da legislação de controle foi muito mais lento do que a ocorrência dos desastres ambientais. E que o fato de as políticas públicas terem sido montadas de forma reativa,

dificultou a contenção das duras consequências desses eventos. Um fenômeno que parece estar se agravando na administração do Presidente Jair Bolsonaro.

No ideário neoconservador, explorar economicamente e preservar não são termos harmônicos. Desta forma, é perceptível nos governos que comungam com esses princípios o interesse em acelerar a regulamentação da exploração econômica de bens naturais. Na mesma velocidade com que tentam desestruturar regulamentações conservacionistas que impeçam esse procedimento. Nos Estados Unidos, por exemplo, uma das primeiras medidas do Governo Trump foi desmontar a legislação dos antecessores que previa a redução dos gases de efeito estufa proveniente do carvão. E sua última ação, antes de perder as eleições presidenciais para Joe Biden em novembro de 2020, foi retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris, que visa a diminuição da emissão de gases de efeito estufa por seus signatários.

Todavia, essa mesma celeridade não é observada quando se trata de evitar desastres. O derramamento de óleo no Brasil, no ano de 2019, ilustra esse argumento. Como em outros casos, a intervenção governamental só ocorreu depois do desastre estabelecido, porém, mesmo essa resposta da administração federal foi muito mais lenta e desorganizada do que o esperado, agravando a dimensão da tragédia. Ademais, diante do ocorrido, houve uma tentativa frustrada do Governo Bolsonaro de politizar a questão, acusando a Venezuela de ter alguma responsabilidade por tal derramamento. Denúncia, até o ano de 2020, sem comprovação.

Durante e depois do derramamento de óleo na costa brasileira em 2019, diversos órgãos de controle, incluindo o Tribunal de Contas da União, mobilizaram-se pedindo explicações sobre o desastre, iniciando um processo de investigação sobre a atuação do governo, um processo que ainda está em andamento. Por iniciativa do seu Presidente, Deputado Rodrigo Maia, a Câmara dos Deputados instalou, em novembro de 2019, uma Comissão Parlamentar de Inquérito visando investigar as origens da mancha de óleo, assim como avaliar as medidas que foram tomadas para a sua contenção, apurar as responsabilidades e propor ações visando mitigar seus efeitos e prevenir futuros danos. Os seus trabalhos, até 2020, não foram concluídos.

Porém, como foi explicado anteriormente, diferentemente de outras ocasiões, o desastre ambiental de 2019 não gerou uma reação, do governo brasileiro, em termos de implementação de medidas de prevenção. Pelo contrário, o que ocorreu - e continua ocorrendo - é um desmonte das estruturas de prevenção e fragilização dos órgãos de controle. Segundo nossos argumentos, isso houve em termos da legislação da prevenção

do derramamento de óleo, em 2019, e continua se repetindo, em relação as queimadas na Amazônia e no Pantanal.

Ademais, apesar dos recentes reveses, esse processo de (des)institucionalização em destaque parece estar longe do fim. Se por um lado os avanços tecnológicos da indústria, reivindicações das comunidades e comoções internacionais provocaram o setor público a refinar ou instituir novos instrumentos de gestão, por outro, perspectivas de governo avessas ao fortalecimento da gestão pública ambiental, foram capazes de fragilizar e retroceder os avanços obtidos anteriormente. O processo segue, portanto, como uma dança de uma música lenta e longa, por vezes, com cadências rítmicas mais intensas. Nessa valsa sem fim, espera-se que uma nova dança ocorra, tão somente, por meio de uma mudança no paradigma energético global, qual seja um cenário independente de combustíveis fósseis, ou, de modo mais dramático, com o fim da sociedade como conhecemos. Até lá, as evidências aqui apresentadas apontam para um círculo vicioso, pelo qual o óleo siga derramando, impulsando a política, e a política, por vezes, sob as rédeas de perspectivas antiambientalistas, facilite o óleo derramado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese abordou os elementos definidores da institucionalização e desinstitucionalização das políticas públicas ambientais no Brasil, destacando aspectos relacionados a sua formulação e implementação ao longo do tempo. A mesma análise foi aplicada no contexto das políticas de prevenção e controle de derramamento com óleo no país, visando demonstrar, em maior detalhe, os efeitos práticos desse processo. Nesse sentido, a perspectiva analítica adotada buscou contribuir com o campo das políticas públicas na esfera ambiental, sendo os principais aspectos tratados nesse estudo, apresentados a seguir.

Em quatro capítulos, esta tese buscou analisar e compreender os principais aspectos que determinaram o processo de institucionalização em destaque. No primeiro capítulo, foi analisado o período no qual são concebidas essas políticas, na década de 1930, até a redemocratização do país, em 1985. Embora compreenda a maior amplitude temporal de análise, esse período apresenta menor densidade quanto a formulação e implementação das políticas relacionadas, constituindo os primeiros marcos desse processo de institucionalização. Já no segundo capítulo, a partir da redemocratização do país, foram abordados os passos mais consistentes em direção à formulação e implementação dessas políticas, os quais refletiram em uma seara político-institucional muito mais complexa para o tema. No terceiro capítulo, o estudo focou na análise do processo de desinstitucionalização das políticas ambientais, ocorrido no período mais recente, após o golpe parlamentar sobre a Presidenta Dilma Rousseff (2016). Por fim, no quarto capítulo, foram abordados os efeitos práticos dessa (des)institucionalização sobre uma política ambiental específica, concernente aos aspectos de prevenção e controle de derramamentos de óleo.

Desde sua concepção, o processo de institucionalização das políticas públicas ambientais seguiu um processo incremental e não linear, apresentando períodos de maior e menor intensidade de mudanças. Seu impulso inicial foi dado a partir de uma transição de um modelo econômico agroexportador para um processo de industrialização no país. Após o golpe militar de 1964, foram criadas as primeiras instituições dedicadas ao tema, embora tenham sido concebidas de maneira centralizada e autoritária. Nesse período, a formulação e implementação das políticas públicas ambientais surgiram, em grande parte, como resultado do endividamento por parte dos governos da ditadura. Ao obter financiamento das instituições financeiras internacionais, estas apresentavam cláusulas

que determinavam a consideração de aspectos ambientais na implementação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento – PND (BRASIL, 1971; BRASIL, 1974; BRASIL, 1980).

Ao final da ditadura militar, durante a transição ao processo de redemocratização, a PNMA inicia uma abertura, de forma estimular a participação nas políticas ambientais, constituindo um dos primeiros órgãos colegiados deliberativos, o CONAMA, o qual já contava com a participação majoritária descentralizada do governo, mesmo antes da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988b). Esta última, inaugurou uma nova ordem constitucional democrática, selou a participação cidadã e garantiu um capítulo voltado ao meio ambiente, firmando uma proteção constitucional para as políticas públicas ambientais.

Ao mesmo tempo, cabe salientar que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988b) surge em meio a um ideário neoliberal. Apesar da implementação de uma política voltada à redução do papel do Estado, na década de 1990, as políticas públicas e instituições ambientais e participativas seguiram existindo, ainda que limitadas. Como explicação, pode-se afirmar que havia um cenário internacional favorável ao tema, especialmente pela realização, no Brasil, da Conferência Rio-92. A partir da segunda metade dos anos 1990, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), foram formuladas importantes políticas que balizaram a gestão ambiental no país após, ainda que os investimentos público e de pessoal fossem insuficientes para sua efetiva implementação.

Foi a partir dos governos do *Partido dos Trabalhadores* (2003-2016) que a capacidade estatal ambiental observou seu maior fortalecimento, do mesmo modo que se aportaram novas políticas socioambientais. As instituições públicas federais voltadas ao meio ambiente observaram um crescimento exponencial no número de servidores concursados, o que permitiu um fortalecimento na capacidade organizacional. Ainda assim, muitas contradições foram observadas, como o fortalecimento de um modelo neoextrativista e a pressão sobre instituições e procedimentos, em especial sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos considerados estratégicos para a viabilização do *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC).

Após o golpe parlamentar sobre a Presidente Dilma Rousseff, instaurou-se uma agenda de retrocessos nas políticas ambientais, numa escala nunca antes observada. Algumas estruturas e normas foram desfeitas ainda no Governo de Michel Temer (2016-2018). Contudo, o grau de desgaste determinado pelo Governo Bolsonaro representou uma severa onda reversa a todo processo anterior de institucionalização das políticas ambientais no país: extinguiram-se canais de participação; inviabilizou-se a atuação dos

órgãos de controle ambiental, por meio de reduções orçamentárias e perseguições políticas; e subverteu-se a atuação dos órgãos ambientais federais, submetendo órgãos como *Ministério do Meio Ambiente* e a *Agência Nacional de Águas* ao comando ruralista, bem como os órgãos executores (IBAMA e ICMBio), como braço institucional das forças militares do país.

Ao focar a análise para a prevenção e controle de incidentes com óleo, também se observa uma institucionalização incremental, ainda que na forma de pulsos, provocados pelos próprios derramamentos de óleo. Da mesma forma que a política ambiental como um todo, observou-se um fortalecimento da capacidade estatal no período dos governos do PT e claros retrocessos institucionais já durante o governo Temer, como o desmonte da CGPEG, que implicou em uma notável fragilização à capacidade organizacional. Acirrando esse processo, o governo Bolsonaro extinguiu as estruturas mais amplas do Plano Nacional de Contingência (PNC), impedindo seu pleno funcionamento no atendimento da maior emergência de óleo em zonas tropicais do mundo.

A partir dos dados e análises apresentados no presente estudo, identificam-se elementos suficientes para concluir que, a cada mudança de governo, novas políticas econômicas e sociais imprimiram modificações substanciais na institucionalização das políticas públicas ambientais. Afinal, as variações nas perspectivas assumidas sobre as políticas econômicas e sociais, entre os diferentes governos, condicionaram as políticas ambientais que variaram a perspectiva conforme a necessidade político-econômica: da implementação de projetos nacionais de infraestruturas ao contexto das agências regulatórias, com intuito de impulsionar a atividade econômica.

O contexto de transição de uma economia agroexportadora para um processo de industrialização e nacionalismo, marcaram o início do que Monosowski (1989) caracterizou como administração dos recursos naturais, que perdurou por todo período de nacionalismo e desenvolvimentismo, constituindo o embrião das atuais políticas ambientais. Já durante a ditadura militar, especialmente após o milagre econômico, em face do financiamento concedido pelas instituições financeiras internacionais para os grandes projetos dos PNDs (BRASIL, 1971; BRASIL, 1974; BRASIL, 1980), foi criada a primeira instituição pública da área ambiental governamental, a SEMA, em 1973, e a primeira política central ao meio ambiente, a PNMA, em 1981, durante a redemocratização.

A retomada da democracia no país, por sua vez, possibilitou a incorporação de mecanismos participativos evidentes nas políticas públicas ambientais. Contudo, a lógica

neoliberal, que marcou os anos de 1990, culminou em uma relativa inércia ao processo de institucionalização dessas políticas, as quais observaram avanços mais substanciais, em termos de formulação, apenas nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Isso porque, apesar do neoliberalismo, na lógica das agências reguladoras implementadas pelo então presidente, era preciso firmar aspectos mínimos de regulação ambiental.

Já durante os governos do Partido dos Trabalhadores, dois aspectos foram evidentes: 1) o reflexo das políticas sociais que culminou em uma maior formulação e implementação de políticas socioambientais; e 2) a implementação das políticas de infraestrutura, especialmente derivadas do PAC, determinaram o fortalecimento da capacidade estatal sobre as políticas ambientais.

Finalmente, após a mudança política derivada do golpe parlamentar, já no Governo Temer, a redução de políticas e direitos sociais começaram a impactar também as políticas ambientais, processo que foi agudizado a partir o governo populista neoconservador do Presidente Jair Bolsonaro. Ao aprofundar a lógica neoextrativista no país, o governo Bolsonaro impôs uma onda reversa sem precedentes ao processo de institucionalização das políticas públicas ambientais.

Aliado à variação das políticas econômicas e sociais conforme cada mudança de governo, outro fator determinante para as mudanças nas políticas públicas ambientais foi a inexistência de um consenso na sociedade em torno da formulação e implementação destas. Como resultado, em todo o processo de institucionalização, não foi possível observar a devida articulação e mobilização da sociedade, capaz de impulsionar amplamente as políticas públicas ambientais. Em razão disso, as modificações impulsionadas pelas políticas econômicas e sociais foram facilitadas.

Nesse contexto, a partir de aspectos da literatura sobre participação e meio ambiente, são apontados quatro aspectos que podem explicar a ausência desse consenso na sociedade: 1) não se construiu um processo de relacionamento dessas políticas com as demandas cotidianas da população (SEIFERT Jr. *et al*, 2020); 2) o processo de participação da população para a formulação e implementação dessas políticas não se deu de maneira ampla e legítima, aspecto agravado pela assimetria de conhecimento técnico entre os atores sociais em conflito e pela manipulação política decorrente dessa assimetria de poder (LIMA, 2011); 3) a reprodução de discursos tecnocráticos por parte de ecologistas em nível global não considera as demandas sociais e da democracia (FISHER, 2017); 4) havia uma ilusão, por parte de intelectuais e idealizadores (as) dessas políticas, quanto à disseminação gradual, a partir de elites esclarecidas, que levaria a uma

progressiva ambientalização de setores da sociedade e do Estado, o que não ocorreu (ALONSO; COSTA, 2002).

Ao abordar especificamente sobre as políticas de prevenção e controle de derramamentos de óleo, o cenário é ainda mais grave. É inexistente qualquer nível de envolvimento da sociedade na formulação e implementação dessas políticas. Do ponto de vista dos agentes públicos que estiveram à frente desses processos, reverbera-se um discurso quanto ao alto grau de tecnicidade, o que seria, para estes, justificativa suficiente para a inexistente participação social. Esse discurso imperou mesmo durante o período dos governos do Partido dos Trabalhadores, quando a participação observou uma expansão.

Assim, a fragilidade dessas políticas, respectivas instituições e mesmo a capacidade estatal, especificamente no tocante à confiança e consenso sobre sua importância, é ainda mais evidente, ao menos entre um desastre ambiental e outro. É fato que os próprios derramamentos impulsionaram a formulação e implementação dessas políticas, porém, em períodos de menor incidência desses, a agenda passa a perder força. Isso se comprova ao observar que, ainda no governo Temer, desfez-se o maior lócus institucional para a gestão ambiental sobre o tema, a CGPEG e, no Governo Bolsonaro, instâncias para implementação do PNC foram extintas, afetando profundamente a capacidade organizacional no tema.

Se o cenário de confiança e construção de um consenso social em torno da importância das políticas ambientais já se mostrava desfavorável, a conjuntura após a onda reversa, imposta pelo Governo Bolsonaro, certamente acirra o distanciamento da sociedade para com as políticas públicas ambientais. Mais do que uma onda, os impactos de suas políticas – ou ausência dessas – são proporcionais a um tsunami, devastando os pequenos avanços participativos que se somaram após a redemocratização do país.

Há, obviamente, particularidades que se relacionam, especialmente, à natureza autoritária e conservadora do Governo Bolsonaro. Nesse contexto, sua perspectiva política se estabelece na contramão daquelas que se direcionam ao fortalecimento das políticas ambientais e participação da população. As ações governamentais dessa nova política indicam uma pressão para que as políticas ambientais se distanciem ainda mais do público. Vive-se, dessa maneira, uma grande interrogação sobre a totalidade dos efeitos futuros da recente agenda sobre a burocracia, formulação e implementação das políticas públicas ambientais e suas relações com a sociedade.

Claramente, nunca as políticas ambientais estiveram tão presentes na agenda política governamental, contudo, o viés dessa mudança política parece ir na contramão de uma agenda civilizatória. Afinal, as mudanças políticas não dialogam com as necessidades da sociedade, movimentos sociais, descobertas da ciência e com aqueles (as) que ocupam cargos profissionais na burocracia ambiental.

Apesar de se reconhecer a natureza difusa da entrega dos serviços relacionados com as políticas ambientais, isso não as invalida como um conjunto de políticas essenciais (assim como saúde, segurança e educação). O distanciamento da população com as políticas ambientais se dá, também, por elas não serem compreendidas como uma essencialidade e, ao se reproduzir essa compreensão, aprofundam-se os impactos sociais e flagrantes casos de injustiça ambiental (ACSELRAD, 2002).

Contudo, a partir das políticas ambientais é possível garantir a promoção da diversidade cultural, ambiental e produtiva em bases democráticas, constituindo-se como um caminho para superação dos desafios futuros e incertezas quanto à totalidade de efeitos das crises ambientais globais. Caso a onda reversa se perpetue ou, pior, se intensifique, as expectativas de um modelo de desenvolvimento que integre as dimensões social, cultural, ambiental e econômica serão baixas, e será difícil retornar, em tempo viável, às condições necessárias para resistir aos desafios que já se mostram presentes.

Ainda, deve-se considerar que os efeitos da implementação das políticas ambientais refletem sobre as políticas ditas essenciais, como educação, saúde e segurança, uma vez que o (des)controle sobre os grandes projetos potencialmente poluidores acaba por alterar a dinâmica social e política local e, em alguns casos, regional. Deste modo, direta ou indiretamente, a manutenção dos modos de vida das populações depende também das políticas ambientais.

Diante do cenário futuro, com enormes desafios à humanidade, abandonar evidências científicas e a democracia (qual seja, as necessidades reais da população) não colabora em nada na gestão de uma crise de grandes proporções. Nesse sentido, é preciso reafirmar as bases da democracia frente o avanço das mudanças climáticas e demais crises associadas, as quais deverão se tornar mais frequentes no futuro próximo. Para isso, Fisher (2017) percebe que, ao ampliar o envolvimento da sociedade nos problemas públicos globais, soluções em escala local parecem apontar formas realísticas para lidar com a crise iminente. Portanto, o fortalecimento de bases democráticas em escala local tem se mostrado como uma alternativa de resistência a um modelo exploratório, negacionista e antidemocrático global.

No que se refere às mudanças climáticas, temática distante e pouco palpável para a maioria das pessoas (SEIFERT Jr. *et al.*, 2020), cabe salientar que, no atual cenário, é preciso, além de um olhar atento quanto aos atuais e futuros impactos socioambientais, um fortalecimento das políticas capazes de atenuá-los. Nesse sentido, cabe destacar que o neoextrativismo, que avançou ainda mais no período Bolsonaro, juntamente com a onda reversa às políticas públicas ambientais, representam ameaças às estruturas capazes de dar suporte ao enfrentamento da crise climática e das demais crises relacionadas.

Dessa forma, enfraquecer a legislação e conseqüentemente os instrumentos das políticas ambientais, como o licenciamento ambiental, além de prejudicar, em última instância, o desenvolvimento econômico e fragilizar a relação do ser humano com a natureza, dificulta a oitiva de demandas sociais por parte das comunidades. Para além do licenciamento ambiental, essas consultas devem permear todas as políticas públicas ambientais em amplos, diversos e numerosos processos de participação social.

Afinal, para construção de um consenso em torno da importância dessas políticas, é preciso que a sociedade seja envolvida e veja suas demandas observadas e incorporadas nos processos de formulação e implementação das políticas. Em síntese, resguardar a democracia parece ser o grande desafio – e necessidade – atual frente a um contexto de autoritarismo e crises ambientais globais.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opin. Publica**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 336-364, Aug 2015.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, **Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol.31, p. 3-55, 1988.
- ACOSTA, Alberto. **Extratativismo e Neoextrativismo**. In: G. Dilger, M. A. Lang, & J. P. Filho (Eds.), *Descolonizar o imaginário - debates sobre o pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento* (pp. 46–85). Fundação Rosa Luxemburgo. 2016.
- ACSELRAD, Henry. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e meio ambiente**, Curitiba: UFPR, n 5, p. 49-60, jan/jun 2002.
- ALBERT, Bruce. 1991 - **Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia**: a propósito do caso Yanomami. In: LÉNA, Philippe &
- OLIVEIRA, Adélia Engrácia de (orgs.) *Amazônia: A Fronteira Agrícola 20 Anos Depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991, p. 37-58.
- ALONSO, Â.; COSTA, V. **Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no Brasil**. In: ALIMONDA, Héctor. *Ecología Política. Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO, 2002, p. 115-135.
- ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*. **IDB Working Paper**, n 204, março 2006.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. A Formação da Política Nacional do Meio Ambiente. **REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**, Rio de Janeiro: UNIRIO, v. 1, n. 1, p. 7-28, jan-jun 2019.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **Bras. Political Sci. Rev.**, v. 14, n. 2, Aug. 2020.
- BERNARD, E., PENNA, L. A. O., ARAÚJO, E. Downgrading, Downsizing, Degazettement, and Reclassification of Protected Areas in Brazil. **Conservation Biology**, 28(2), 1523–1739. 2014.
- BERRY, F. e BERRY, W. Innovation and diffusion models in policy research. IN: SABATIER, Paul A. (org). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press, 2007. BIB CSH 000764867

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937. 1937a Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm

_____. **DECRETO-LEI Nº 25, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1937.** Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. 1937b Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm

_____. **DECRETO-LEI Nº 303, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967.** Cria o Conselho Nacional de Contrôles da Poluição Ambiental e dá outras providências. Revogado pela Lei nº 5.318, de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0303.htm

_____. **I Plano nacional de desenvolvimento (PND) – (1972 – 1974).** Brasília: 1971.

_____. **II Plano nacional de desenvolvimento (PND) – (1975-1979).** Brasília: República Federativa do Brasil, 1974.

_____. **III Plano nacional de desenvolvimento (PND) – (1980-1985).** Brasília: República Federativa do Brasil, 1980.

_____. **LEI Nº 6.683, DE 28 DE AGOSTO DE 1979.** Concede anistia e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm

_____. **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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.

_____. **LEI Nº 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm

_____. **LEI Nº 7.661, DE 16 DE MAIO DE 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. 1988a Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** 1988b Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____. **LEI Nº 7.735, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1989.** Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. 1989a Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm

_____. **LEI Nº 7.797, DE 10 DE JULHO DE 1989.** Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. 1989b Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7797.htm

_____. **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. 1997a Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm

_____. **LEI Nº 9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. 1997b Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm

_____. **LEI Nº 9.605, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. 1998a Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm

_____. **DECRETO Nº 2.508, DE 4 DE MARÇO DE 1998.** Promulga o Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, concluída em Londres, em 2 de novembro de 1973, seu Protocolo, concluído em Londres, em 17 de fevereiro de 1978, suas Emendas de 1984 e seus Anexos Opcionais III, IV e V. 1998b Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2508.htm

_____. **DECRETO Nº 2.870, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1998.** Promulga a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo, assinada em Londres, em 30 de novembro de 1990. 1998c Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2870.htm

_____. **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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm. 1999.

_____. **LEI Nº 9.966, DE 28 DE ABRIL DE 2000.** Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. 2000a Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19966.htm#:~:text=L9966&text=LEI%20No%209.966%2C%20DE%2028%20DE%20ABRIL%20DE%202000.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20preven%C3%A7%C3%A3o%20o,nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.

_____. **LEI Nº 9.984, DE 17 DE JULHO DE 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020). 2000b Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984compilado.htm

_____. **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. 2000c Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm

_____. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm

_____. **DECRETO Nº 4.339, de 22 de agosto de 2002.** Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. 2002.

_____. **DECRETO Nº 4.871, DE 6 DE NOVEMBRO DE 2003.** Dispõe sobre a instituição dos Planos de Áreas para o combate à poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. 2003a Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4871.htm

_____. **DECRETO Nº 4.925 DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003.** Institui o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural - PROMINP, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 10.087, de 2019. 2003b Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/2003/D4925.htm

_____. **DECRETO Nº 5.300 DE 7 DE DEZEMBRO DE 2004.** Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm

_____. **LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). 2007a Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm

_____. **DECRETO Nº 6.040, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. 2007b Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm

_____. **LEI Nº 11.516, DE 28 DE AGOSTO DE 2007.** Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2007c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm

_____. **LEI Nº 12.114, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2009.** Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6o e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112114.htm

_____. **LEI Nº 12.187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm

_____. **LEI Nº 12.188, DE 11 DE JANEIRO DE 2010.** Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112188.htm

_____. **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. 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm

_____. **DECRETO Nº 7.272, DE 25 DE AGOSTO DE 2010.** Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. 2010c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm

_____. **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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm.

_____. **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. 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm

_____. **DECRETO Nº 7.747, DE 5 DE JUNHO DE 2012.** Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm

_____. **DECRETO Nº 7.794, DE 20 DE AGOSTO DE 2012.** Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. 2012c Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm

_____. **LEI Nº 12.858, DE 9 DE SETEMBRO DE 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. 2013a. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm

_____. **DECRETO Nº 8.127, DE 22 DE OUTUBRO DE 2013.** Institui o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional, altera o Decreto nº 4.871, de 6 de novembro de 2003, e o Decreto nº 4.136, de 20 de fevereiro de 2002, e dá outras providências. 2013b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8127.htm

_____. **DECRETO Nº 8.243, DE 23 DE MAIO DE 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm

_____. **DECRETO Nº 9.759, DE 11 DE ABRIL DE 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm

_____. **DECRETO Nº 9.806, DE 28 DE MAIO DE 2019.** Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm

_____. **DECRETO Nº 10.087, DE 5 DE NOVEMBRO 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. 2019c Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10087.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.087%2C%20DE%205,de%201998%2C%20de%20decretos%20normativos.

_____. **DECRETO Nº 10.144, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2019.** Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+. 2019d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10144.htm

_____. **DECRETO Nº 10.223, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2020.** 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. 2020a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10223.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.223%2C%20DE%205,de%201998%2C%20de%20decretos%20normativos.

_____. **DECRETO Nº 10.224, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2020.** Regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente. 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10224.htm

_____. **DECRETO Nº 10.239, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2020.** Dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal. 2020c Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm

_____. **LEI Nº 14.119, DE 13 DE JANEIRO DE 2021.** Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.119%2C%20DE%2013%20DE%20JANEIRO%20DE%202021&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,adequ%C3%A1%20das%20%C3%A0%20nova%20pol%C3%ADtica.

BREDARIOL, Tomás de Oliveira; D'AVIGNON, Alexandre Louis de Almeida. Institutions and Environmental Governance: The Case Of Environmental Permitting for Offshore Oil and Gas Projects. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 21, e00901, 2018.

BRITO, Brenda, BARRETO, Paulo, BRANDÃO, Amintas, BAIMA, Sara, & GOMES, Pedro Henrique. Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**, 14(6), 2019.

BRUM, H. D.; CAMPOS-SILVA, J. V.; OLIVEIRA, E. G. Brazil oil spill response: Government inaction. **Science**. Vol. 367, p. 155-156. 2020.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Nosso futuro comum**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2a. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

CAETANO, M. A. L. (2021). Political activity in social media induces forest fires in the Brazilian Amazon. **Technological Forecasting & Social Change**, v. 167, março 2020

CALIXTO, Robson José. **Incidentes marítimos: história, direito marítimo e perspectivas num mundo em reforma da ordem internacional**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2007

CAMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, June 2013.

CANOVAN, Margareth. Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, 47 (1), 2-16. 1999

CARBONAI, Davide; BAUM, Juliana; CAMIZ, Sergio. Gestão municipal de resíduos e ambiente institucional no Rio Grande do Sul. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 46, n. 138, p. 139-153, maio 2020.

CARDOSO JR. José Celso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010, 305p.

CINGOLANI, Luciana; THOMSSON, Kaj and CROMBRUGGHE, Denis. Minding Weber more than ever? The impact of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. **World Development**, Volume 72, p. 191-207, 2015.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

DHENIN, Miguel Patrice Philippe. Democracia, Militares e Ambientalismo no Brasil: o redimensionamento do binômio segurança/desenvolvimento no pós-ditadura. **Working Paper apresentado para o AT7 do Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa – ENABED**. Florianópolis. 6-8 de julho. 2016.

DOU. **Relatório de Auditoria. Tribunal de Contas da União – TCU. TC 015.174/2002- 2**. Publicado no Diário Oficial da União em 11/07/2003.

_____. **Relatório de Auditoria Operacional. Tribunal de Contas da União – TCU. TC 036.784/2011**. Publicado no Diário Oficial da União em 10/10/2012.

DREIFUSS, R. A. 1964: **A conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe**. Rio de Janeiro: Vozes, 1981.

DUARTE, Lílian Cristina Burlamaqui. A Política Ambiental Internacional: uma Introdução. **Revista Cena Internacional**. Ano 6, n. 01. Junho de 2004.

DURIGON, Jaqueline.; FORNECK, Eduardo Dias; WALTER, Tatiana. **Impactos dos Projetos de Mineração: O que sabemos? O que queremos? Para onde vamos?** Rio Grande: Ed. do Autor, 2020.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 14ª USA: Pearson Education, 2013.

ESCOBAR, Herton. Mysterious oil spill threatens marine biodiversity haven in Brazil, **Science**, Vol. 366, Nov 2019.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020**. Transforming food systems for affordable healthy diets. Rome, FAO. 2020.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2018.

FAZOLI, Carlos Eduardo de Freitas. Princípios Jurídicos. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, 11(1), p. 13-29. 2007.

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

FERREIRA, Marcus B. M.; SALLES, Alexandre O. T. Política ambiental brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, v. 43, nº 2, p. 1-17, 2016.

FERREIRA, Pedro Fernando de Almeida Nery. **Economia política do meio ambiente: identificação da bancada ruralista e outras bancadas temáticas no Congresso Nacional com análise de redes**. 2019. 194 f., il. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

FISCHER, Frank. **Climate Crisis and the Democratic Prospect: Participatory Governance in sustainable communities**. Oxford: Oxford University Press. 2017

FONSECA, Igor Ferraz da. **A Retórica da Boa Governança: as Agendas 21 locais no Brasil**. In: MOURA, A. M. M. (Org.). *governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2016a.

_____. **Capacidades Estatais e Políticas Ambientais: Uma Análise Comparada dos Processos de Coordenação Intragovernamental para o Licenciamento Ambiental de Grandes Barragens (Brasil, China e Índia)**. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016b.

FRONT LINE DEFENDERS, **Global Analysis 2019**. 2020 Disponível em: www.thedrawingboard.ie

GILARDI, Fabrizio. Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? **Political Science** 54 (3): 650–66. 2012.

GLOBAL WITNESS. **Enemies of the State? How Governments and Business Silence Land and Environmental Defenders**. Global Witness Foundation. (2019).

GONÇALVES, Leandra R. *et al* . The Brazilian Blue Amazon under threat: Why has the oil spill continued for so long?. **Ambient. soc.**, São Paulo , v. 23, 2020.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Modernización y consolidación democrática en Brasil: la democracia comparada al autoritarismo**. In: GARCIA, Raul Navarro (Org.). *Sistema políticos y procesos de integración econômica en america Latina*. Sevilla: Fundación El Monte, p. 275-286, 2000.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; GALLO, Carlos. A. Modelos de transição, memória da repressão e políticas de Direitos Humanos no Brasil. **O público e o privado**. Ceará, n. 18, jul./dez. 2011.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro; LUIZ, Aídee Maria Moser Torquato. Reducing public participation in a formal procedure: Limits of public meetings concerning the installation of the dams of the Madeira River (Brazilian Amazon). **Environmental Quality Management**, 28, p. 21–26, 2019.

GUSMÃO, Paulo Pereira de; Pavão, Bianca Borges Medeiros. (Des)construção da gestão ambiental no Brasil: De Paulo Nogueira Neto (1973) a Ricardo Salles (2020). **AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política**, 2 (2), p. 218-277. 2020

HAYES, Michael T. Incrementalism. **Encyclopedia Britannica**, 3 Jun. 2013,

HERMANN, J. **Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973)**. In, GIAMBIAGGI, F. *et al.* Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004). Rio de Janeiro – Editora Campus Elsevier. P. 69-92. 2005.

HOCHSTETLER, Kathryn. Tracking presidents and policies: environmental politics from Lula to Dilma. **Policy Studies**, 38, no. 3 p. 262-276. 2017.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi. JUNCKES, Ivan Jairo. TIEPOLO, Liliani Marília. CAMARGO, Neilor Fermino. MARQUES, Paulo Henrique Carneiro. As mudanças no Código Florestal Brasileiro: uma análise de gênero, ideologia partidária e financiamento de campanha das bancadas parlamentares. **Guaju: Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, v. 2, p. 3-25, 2016.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968

_____. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática. 1994

IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 143-183, 2009.

INPE. Base de dados. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments> . 2020.

IPCC. 2001. **Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability**. 1032 p. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WGII_TAR_full_report-2.pdf.

IPEADATA. 2019. **Base de dados**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acessado no período de 01/06/2019 a 15/07/2019.

JABLONSKI, S. & FILET, M. Coastal management in Brazil: A political riddle. **Ocean & Coastal Management**. 51, p. 536–543. 2008.

JACOBI, Pedro Roberto; GUNTHER, Wanda Maria Risso; GIATTI, Leandro Luiz. Agenda 21 e Governança. **Estud. av.**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 331-340, 2012.

JEPPERSON, Ronald. **Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism**. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul (Orgs.). The New institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 143–163.

KEMAN, Hans. Institutionalization. **Encyclopedia Britannica**, 12 Oct. 2017, <https://www.britannica.com/topic/institutionalization>. Accessed 24 May 2021.

KÖHLER, Matias; BRACK, Paulo. Frutas Nativas no Rio Grande do Sul: cultivando e valorizando a diversidade. **Agriculturas**, v. 13, n. 2, p. 7-15, 2016

LEANDRO, Luiz Alberto; GOMES, Maffini Gomes; CASTRO, Krishna Neffa Vieira de; CASTRO, Elza Maria Neffa Vieira de. O futuro da Gestão socioambiental: Uma análise crítica sobre a crise ambiental brasileira. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 4, n. 2, p. 144-162, 2015.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Paraná: Editora UFPR, n. 23, p. 121-132., 2011.

LOSEKANN, Cristiana. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 1, jan./abr. 2012.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; SAISSE, Maryane Vieira; CUNHA, Cláudia Conceição. Histórico da educação ambiental no âmbito federal da gestão ambiental pública: um panorama da divisão do IBAMA à sua reconstrução no ICMBio. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 28, p. 57-73, Jul./Dez. 2013.

MADEIRA, Nuno Rodrigo; SILVA, Paula Cristina; BOTREL, Neide; MENDONCA, José Lindorico de; SILVEIRA, Georgeton Soares Ribeiro; PEDROSA, Marinalva Woods. **Manual de produção de hortaliças tradicionais**. Brasília, DF: Embrapa, 2013.

MAGRIS, Rafael Almeida, GIARRIZZO, Tommaso. Mysterious oil spill in the Atlantic Ocean threatens marine biodiversity and local people in Brazil. **Marine Pollution Bulletin**, vol. 153, 2020.

MANZI, Rafael Henrique Dias. O fim do superciclo das commodities internacionais e seus reflexos na economia brasileira. **Conjuntura Internacional (Belo Horizonte)**, v. 13, p. 38-45, 2016.

MARENCO, A. (2017). Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, 60(4), p. 1025-1058, 2017.

METZGER, Jean Paul *et al.* Why Brazil needs its Legal Reserves. **Perspectives in Ecology and Conservation**. Volume 17, Pages 91-103, July–September 2019.

MILANEZ, Bruno.; SANTOS, Rodrigo Salles Pereira dos. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós em Ciências Sociais**, v. 10, n. 19, p. 119-148. jan.-jun. 2013.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 10. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Alimentos regionais brasileiros**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira Biodiversidade**. 2007.

MIRLEAN N., CALLIARI L., JOHANNESSON K., Dredging in an estuary causes contamination by fluid mud on a tourist ocean beach. Evidence via REE ratios, **Marine Pollution Bulletin**, Volume 159, Outubro 2020.

MMA/ICMbio. PORTARIA Nº 151, DE 10 DE MARÇO DE 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-151-de-10-de-marco-de-2021-308088448>. 2021.

MONOSOWSKI, Elizabeth. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: **Cadernos FUNDAP**, p. 15-24. 1989

MORAES, F. C.; SORRENTINO, M. **Agroecologia, movimentos sociais e Bem Viver**. In: SORRENTINO, Marcos; RAYMUNDO, Maria Henriqueta Andrade; PORTUGAL, Simone; MORAES, Fernanda Correa; SILVA, Rafael Falcão da; (orgs.). Educação, agroecologia e bem viver: transição ambientalista para sociedades sustentáveis. Piracicaba, SP: MH-Ambiente Natural, p.153-148, 2017.

MOURA, A. M. M. **Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil**. In: MOURA, A. M. M. (Org). Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, p. 13-44. 2016.

NOGUEIRA-NETO, P. entrevista. **Rev. bras. Psicanál.**, São Paulo , v. 41, n. 4, p. 15-24, dez 2007.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Sociologia Política**, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010.

NUNES, Richard Fernandez *et al.* Meio ambiente e Defesa Nacional: Brasil. In: Coleção Meira Mattos, **Revista das Ciências Militares**: Rio de Janeiro, nº 25, 1º quadrimestre 2012. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. Transiciones, continuidades y algunas paradojas. **Cuadernos Políticos**, n.56, p. 19-36. ene./abr. 1989.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA - OC (2021). **“PASSANDO A BOIADA”** O segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. Relatório Anual. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>. Acessado em: 22/02/2021.

OLIVEIRA, Márcia Regina Lima de; NICOLODI, João Luiz. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla. Uma análise sob a ótica do poder público. *Revista da Gestão Costeira Integrada* 12(1): p. 89-98, 2012.

OLIVEIRA, Wilson José Ferreira de. “Maio de 68”, mobilizações ambientalistas e Sociologia Ambiental. **Mediações**, v. 13, n.1-2, p. 87-108, Jan/Jun e Jul/Dez. 2008.

ORTIZ NETO, José Benedito; COSTA, Armando João Dalla. A Petrobrás e a exploração de petróleo offshore no Brasil: um approach evolucionário. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro , v. 61, n. 1, p. 95-109, Mar. 2007.

OVERBECK, Gerhard E. *et al.* Brazil’s neglected biome: The South Brazilian Campos. **Perspectives in Plant Ecology, Evolution and Systematics**, 9: p. 101-116. 2007.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 24, n. 0, 28 dez. 2011.

PENA, Paulo Gilvane Lopes *et al.* . The crude oil spill on the Brazilian coast in 2019: the question of public health emergency. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, 2020

PEREIRA, Elenita Malta; FIUZA, Denis Henrique; FRITZ, Sara Rocha. José Lutzenberger E a Luta Pela Amazônia: Militância Ambientalista Internacional Em Defesa Da Floresta (1970-1990). **Oficina Do Historiador**, vol. 13, nº 2, novembro de 2020.

PINHO, José Antonio Gomes de e SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública** [online]. v. 43, n. 6, pp. 1343-1368, 2009.

PRADO, Deborah Santos *et al.* . Participação Social nos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação: Avanços normativos e a visão de agentes do ICMBio. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 23, 2020.

PREVIDELLI, Maria de Fatima Silva do Carmo; SOUZA, Luiz Eduardo Simões de. Environmental Policy in Brazil after the 2016 Coup: An Analysis of Government Expenditure. **Management and Economics Research Journal**, Vol. 4, Iss. S2, p. 233–241. 2018.

RBG Kew (Royal Botanic Gardens, Kew). **The State of the World’s Plants and Fungi**. Report – 2016. Kew, Reino Unido. 2020.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). **Econ. soc.**, Campinas , v. 28, n. 2, p. 393-420, Aug. 2019.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANCHEZ, Luis Enrique. Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil?. **Estud. av.** [online]., vol.31, n.89, p.167-183. 2017.

SANTOS, Cláudia Regina dos; POLETTE, Marcus; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Gestão e Governança Costeira no Brasil: O Papel do grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) e sua relação com o Plano de Ação Federal (PAF) de Gestão da Zona Costeira. **Revista Costas**, 1(1), p. 135-162. 2019.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Soc. estado**. [online]. vol.18, n.1-2, p.291-314, 2003.

SEIFERT JR., Carlos Alberto; WALTER Tatiana; NICOLODI, João Luis. The environmental public policy con-text in the prevention and control aspects of oil incidents for the E&P phases in Brazil. **Rio Oil & Gas: Technical Papers**, Rio de Janeiro, 2012.

SEIFERT JR., Carlos Alberto. **A Governança Ambiental da Prevenção e Controle de Incidentes com Óleo nas Atividades Marítimas de Petróleo no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro. Rio Grande: FURG, 2013.

SEIFERT JR., Carlos Alberto; STEIN, Guilherme de Queiroz; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. BETWEEN POLIS AND PHYSIS: Democracy as a problem and a solution for the climate crisis. **Ambient. soc.**, São Paulo , v. 23, 2020.

SILVA, Carlos Celso do Amaral e. Environmental Protection: A View from Brazil. **environ. Sci. Technol.**, Vol. 26, No. 6. 1992

SILVA, Marina. Desenvolvimento Sustentável no Brasil - Agenda 21. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Edição comemorativa, ano 35, n. 100, abr.-jun., 2004.

SILVA-SANCHEZ, Solange S. Política de Meio Ambiente no Brasil: a construção da cidadania ambiental. **Plural**, 6 (1), p. 20- 46, 1999

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Marcelo de Oliveira *et al.* Brazil oil spill response: time for coordination, **Science**. Vol. 367. 2020a

SOARES, Marcelo de Oliveira *et al.* Oil spill in South Atlantic (Brazil): Environmental and governmental disaster. **Marine Policy**, vol. 115, 2020b.

SORRENTINO, Marcos; MENDONÇA Rachel Trajber Patrícia; FERRARO Jr. Luiz Antonio. Educação Ambiental como Política Pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago. 2005

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. **Revista de Ciência Política**, n. 26, 2005.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20 – 45. jul./dez. 2006.

SVAMPA, Maristella. **Del cambio de época al fin de ciclo**. - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa. 2017

TCU. **Relatório de Auditoria. Tribunal de Contas da União – TCU. TC 015.174/2002- 2**. Publicado no Diário Oficial da União em 11/07/2003.

TEIXEIRA, Breno Simonini; MOLLETA, Danielly Godiva Santana; LUEDEMANN, Gustavo. **Brasil: esforços nacionais sobre as mudanças climáticas**. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães *et al* (Org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2016.

UHR, Daniel de A. Pereira; UHR, Júlia G. Ziero; MUELLER, Bernardo P. Machado. Como as ONGs ambientais influenciam a política ambiental brasileira?. **Rev. Bras. Econ.**, Rio de Janeiro , v. 66, n. 1, mar. 2012

ULIAN, Tiziana *et al*. Unlocking plant resources to support food security and promote sustainable agriculture. **People Plants Planet** 2 (5) p. 421-445. 2020.

VALE, Mariana M. *et al*. The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. **Biological Conservation**, vol. 255, Jan. 2021.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas** - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5, n. 2, 2005.

WILKINSON, John, REYDON, Bastiaan & SABBATO, Alberto Di. Concentration and foreign ownership of land in Brazil in the context of global land grabbing, **Canadian Journal of Development Studies** / Revue canadienne d'études du développement, 33:4, 417-438, 2012.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. Policy Capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, p. 165-171, 2015.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The multiple streams framework. Structure, limitations, prospects. IN: SABATIER, Paul A. (org). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press, 2007. BIB CSH 000764867

ZHOURI, A. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo , v. 23, n. 68, p. 97-107, Oct. 2008.

ZHOURI, A. LASCHEFSKI, K. & PAIVA, A. **Uma Sociologia do Licenciamento Ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais**. In: Zhouri A. Laschefski K. & Pereira D. (orgs). *A Insustentável Leveza da Política Ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, p.89-116. 2005

ZONTA, M.; TROCATE, C. **A questão mineral no Brasil**. vol. 1. In. *Projeto Grande Carajás: trinta anos de desenvolvimento frustrado* - Marabá, PA: Editorial iGuana, 2015.