

Dossiê

Atenção governamental e políticas públicas no Brasil: Painel de Legislação Ambiental

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2023.2.5>



Isabella Gentile de Oliveira

Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (UNIARA). Bacharela em Administração Pública pela FCLAr/UNESP.

E-mail: isabella.gentile@unesp.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-7801-1791>



Alessandra Santos Nascimento

Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (UNIARA). Doutora em Sociologia pela UNESP/Araraquara e Especialista em Governança Pública e Novos Arranjos de Gestão.

E-mail: anascimento@uniara.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6006-946X>



Helena Carvalho de Lorenzo

Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (UNIARA). É Doutora em Geografia/Organização do Espaço pelo IGCE/UNESP/Rio Claro.

E-mail: helenadelorenzo@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7744-0157>

RESUMO: O artigo buscou entender a trajetória e a movimentação das políticas públicas ambientais brasileiras, sob a ótica da atenção governamental federal, no período de 1992 a 2012. O recorte temporal compreende um momento em que a discussão ambiental estava em voga no país, visto que este foi palco de duas importantes conferências internacionais, as chamadas: Rio-92 e Rio+20; bem como de mudanças institucionais relevantes na área. Para atingir tal objetivo, utilizou-se como objeto o “Painel de Legislação Ambiental”, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, para aplicação do Modelo do Equilíbrio Pontuado, desenvolvido por Baumgartner e Jones. Tal modelo se organiza a partir de uma metodologia de análise de conteúdo e propõe o uso de “unidades de codificação” para a apreciação de documentos textuais, a fim de caracterizar similaridades e diferenças entre políticas públicas analisadas, identificando o grau de prioridade que cada assunto recebeu em um determinado período. Para o exame do Painel optou-se pelos atos normativos como indicadores para medir as prioridades dos governantes e demais atores, pois tais instrumentos explicitam o conjunto de esforços destes com relação a proposição, discussão e aprovação de políticas públicas ambientais. A partir da aplicação da metodologia, concluiu-se que a agenda ambiental de maior atenção governamental foi a da “Biodiversidade”, visto que está em evidência na produção normativa de todos os atores investigados: Poder Executivo, Poder Legislativo e Administração Pública Indireta.

PALAVRAS-CHAVE: Agenda Governamental; Meio Ambiente; Modelo do Equilíbrio Pontuado; Biodiversidade.

Recebido em: 30/03/2023

Aprovado em: 02/12/2023



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

1 Introdução

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

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

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

As políticas públicas selecionadas neste trabalho, para uma observação mais atenta, foram as ambientais, em razão da carência de estudos com este foco no campo das políticas públicas (Massuchin; Cervi, 2010). Com relação a tais políticas, é possível dizer que, no cenário internacional, estas começaram a receber uma maior atenção por parte dos governos a partir do final da década de 1960 e início da de 1970, momento em que se discutia a respeito de um futuro colapso dos recursos naturais frente ao “desenvolvimento desenfreado de consumo” e, ainda, colocava o “desenvolvimento sustentável”, definido como “[...] aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades” (Comissão, 1988, p. 46), como uma alternativa possível diante da alarmante trajetória ambiental que se desenrolava no cenário mundial.

Algumas conferências mundiais sobre meio ambiente e desenvolvimento foram propostas e articuladas, então, para comprometer eticamente e sensibilizar econômica e tecnologicamente os diversos países participantes, dentre eles, o Brasil, para que estes entendessem que o desenvolvimento não deve comprometer o presente e o futuro do planeta.

Nestas conferências mundiais foi proposta e acordada uma série de ações para o desenvolvimento sustentável, levando em consideração a preservação dos recursos naturais e da sociedade. O Brasil foi palco de duas conferências ambientais importantíssimas – a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Rio-92 (ou ainda Eco-92), e a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20 – e, durante este período, foram formuladas diversas políticas públicas nesse sentido.

A questão que se coloca nesta investigação pode ser sintetizada da seguinte maneira: sobre quais políticas públicas ambientais, dispostas no Painel de Legislação Ambiental¹ o governo brasileiro – representado nas figuras do Poder Executivo, Poder Legislativo e da Administração Indireta – focalizou a sua atenção, no período de 1992 a 2012? A fim de responder esta questão e, assim, realizar a análise da agenda governamental, ou seja, da atenção governamental sobre as políticas ambientais formuladas no país, utilizou-se os conceitos e métodos advindos do “Modelo do Equilíbrio Pontuado”, formulado por Frank Baumgartner e Brian Jones nos Estados Unidos e ampliado para outros países através do projeto *Comparative Agendas Project*².

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

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

Como objetivos específicos, tem-se: 1) Investigar o Painel de Legislação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente no período de 1992 a 2012, demonstrando quais temas foram mais ou menos frequentes, e quais temas foram perenes ou intermitentes; 2) Identificar no Painel de Legislação Ambiental quais atores sociais demandaram quais temas ambientais e apontar quais respostas

¹Disponível

em:

<

² Coordenado no Brasil pela Prof.ª Dr.ª Ana Cláudia Niedhardt Capella e Prof. Dr. Felipe Gonçalves Brasil.

obtiveram do poder público federal a partir dos tipos e condições (vigência, revogação, atualização etc.) dos atos normativos que disciplinam os assuntos; e, 3) Caracterizar no Painel de Legislação Ambiental, ou seja, apontar quais legendas e atores políticos do legislativo, executivo e da administração indireta federal apresentaram quais temas ambientais.

Para melhor compreensão da proposta aqui colocada, o artigo apresentará, além desta seção introdutória, a seguinte estrutura: Seção 2: apresentação da metodologia; Seção 3: exposição dos resultados da investigação; e, por fim, a Seção 4: conclusão.

2 Metodologia

Esta seção foi dividida em quatro subseções com a finalidade de expor ao leitor o modelo metodológico que inspirou a elaboração da metodologia do presente artigo, a apresentação dos atores da pesquisa e indicadores de atenção, a organização e tratamento dos dados, e, ainda, os tipos de análises realizadas.

2.1 O Modelo do Equilíbrio Pontuado

114

Sabendo-se que a intenção da pesquisa foi a identificação e mapeamento das principais ações em nível das políticas ambientais, desenvolvidas pelo governo federal no período de 1992 a 2012, utilizou-se, como referência para metodologia, o Modelo do Equilíbrio Pontuado. Este modelo foi elaborado por Baumgartner e Jones, no ano de 1993, que buscavam compreender o processo de formação da agenda governamental e de mudanças nas políticas, defendendo a tese da existência, nesses sistemas, de longos períodos de estabilidade pontuados por momentos de mudanças rápidas e profundas. Para tal, estes autores combinaram os estudos transversais, que são aqueles que analisam vários temas na agenda das políticas, possibilitando generalizações e comparações, com os estudos longitudinais, que visualizam a entrada e saída de temas da agenda, permitindo a identificação das preferências e o grau de importância de cada temática ao longo do tempo (Baumgartner; Jones, 2010).

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

Especificamente pode-se apontar que Baumgartner e Jones (2010) criaram uma metodologia em que o pesquisador, ao selecionar o objeto de análise – como por exemplo: leis, decretos, discursos de posse, constituições, projetos de emendas constitucionais, orçamento do país, entre outros – e o

período, deve criar recortes nos documentos selecionados e os categorizar seguindo o livro de códigos³, específico para a área de políticas públicas, e, assim, obter informações a partir das quais serão possíveis as análises quantitativas e qualitativas.

O trabalho apresentado neste artigo, portanto, utilizou-se desta metodologia como plano de fundo para a realização da análise das políticas públicas ambientais elaboradas entre o período de 1992 a 2012. É importante mencionar que adaptações à metodologia foram necessárias para a elaboração desta pesquisa em virtude das especificidades do objeto de análise, ou seja, o Paineis de Legislação Ambiental.

2.2 Seleção dos indicadores e atores da pesquisa

Tendo em vista o Modelo do Equilíbrio Pontuado e o Paineis de Legislação Ambiental, e, considerando que se pretendia, em um primeiro momento, identificar a atenção do governo federal sobre as políticas públicas ambientais do período de 1992 a 2012, fez-se necessário a seleção de documentos e dados governamentais que servissem como indicadores de atenção confiáveis para observação da atenção governamental sobre as diferentes políticas públicas ambientais no Brasil.

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

Ao realizar uma busca aprofundada, observou-se que o antigo Ministério do Meio Ambiente (MMA) possuía, em seu site oficial, um painel denominado “Paineis de Legislação Ambiental”, que sistematizava todos os atos normativos do governo federal emitidos pelo poder executivo, poder legislativo e órgãos da administração indireta, desde o ano de 1937 até 2020.

De acordo com a teoria e o mencionado Paineis, optou-se por realizar o mapeamento e análise da atenção governamental sobre as políticas públicas ambientais a partir de três atores distintos: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e a Administração Indireta.

Quanto aos indicadores, autores como Baumgartner, Jones e Wilkerson (2011) e Duarte (2021) apontam que as leis e normativas representam os melhores indicadores para medir as prioridades de governos e atores importantes, pois são capazes de expressar o conjunto de esforços destes com relação a proposição, discussão e aprovação de políticas públicas. Logo, os atos normativos presentes no Paineis de Legislação Ambiental tornam-se indicadores válidos para a análise da atenção sobre as políticas públicas ambientais.

³ A categorização utilizada por Baumgartner e Jones (2010) para analisar as políticas públicas norte-americanas foi sistematizada em um livro de códigos (o *codebook*) pertencente, em um primeiro momento, ao *Policy Agendas Project*. Com o passar dos anos, tal projeto se expandiu, propiciando a criação do *Comparative Agendas Project*, cujo Brasil é participante, possuindo o seu próprio livro de códigos.

O quadro 1 sistematiza o conjunto de indicadores selecionados a partir do Painel de Legislação Ambiental para medição da atenção governamental das políticas públicas ambientais brasileiras, divididos entre Poder Executivo, Poder Legislativo e Administração Indireta, considerando, ainda, a quantidade de atos analisados.

Quadro 1 - Indicadores do Painel de Legislação Ambiental segundo atores governamentais

| INDICADORES DE ATENÇÃO POR ATOR | | | | | |
|-------------------------------------|--|--------------------------|------------------------|--------------------------------------|---|
| Atores | | | Indicadores de atenção | | Quantidade de atos normativos (1992-2012) |
| Poder Executivo | Presidência | - | 1 | Decreto-Lei | 0 |
| | | | 2 | Medida Provisória | 2 |
| | | | 3 | Decreto do Executivo | 178 |
| | MMA | - | 4 | Instrução Normativa MMA | 98 |
| | | | 5 | Portaria MMA | 98 |
| | | MMA + outros Ministérios | 6 | Instrução Normativa Interministerial | 47 |
| | | | 7 | Portaria Interministerial | 8 |
| | CONAMA | - | 8 | Resolução Conama | 325 |
| Poder Legislativo | - | - | 9 | Lei | 58 |
| | | | 10 | Decreto Legislativo | 9 |
| Administração Pública Indireta | IBAMA | - | 11 | Instrução Normativa IBAMA | 344 |
| | | | 12 | Portaria IBAMA | 2.900 |
| | ICMBio | - | 13 | Instrução Normativa ICMBio | 35 |
| | | | 14 | Portaria ICMBio | 236 |
| | JBRJ | - | 15 | Portaria JBRJ | 6 |
| | Outros órgãos, ações conjuntas e outros atos | - | 16 | Instrução Normativa Outros Órgãos | 2 |
| | | | 17 | Portaria Outros Órgãos | 14 |
| | | | 18 | Instrução Normativa Conjunta | 15 |
| | | | 19 | Portaria Conjunta | 11 |
| | | | 20 | Resolução Outros Órgãos Colegiados | 7 |
| | | | 21 | Outros atos | 13 |
| TOTAL DE ATOS NORMATIVOS ANALISADOS | | | | | 4.406 |

Fonte: Elaboração própria.

2.3 Organização e tratamento dos dados do Painel de acordo com a metodologia

Após a seleção dos indicadores e atores da pesquisa, iniciou-se a organização dos dados dispostos no Painel de Legislação Ambiental. Para isso, foi elaborada uma planilha no Excel e sistematizados os atos normativos que compreendiam o período de 1992 a 2012.

Os atos normativos, que consistiram em um total de 4.406 documentos, receberam categorizações com vistas a possibilitar a realização de análises quanti e qualitativas. As categorias de análises se materializaram, portanto, nas seguintes colunas: ano, identificação, legislatura, documento, partido político, presidente, agenda ambiental, situação, ementa e link. A coluna “ano” referiu-se ao ano em que o ato normativo foi expedido; a coluna “identificação” consistiu no nome e número da normativa, como por exemplo “Resolução CONAMA nº 382/2006”; a coluna “legislatura” dizia respeito a data de início e término do mandato de determinado presidente; a coluna “documento” referiu-se ao tipo de ato normativo analisado; a coluna “presidente” sistematizou quem era o presidente do Brasil quando o ato foi expedido; a coluna “partido político” referiu-se ao partido ao qual o presidente estava filiado à época; a coluna “agenda ambiental” informou o assunto ao qual determinado ato normativo se referia, segundo uma categorização elaborada pelo próprio Ministério do Meio Ambiente; a coluna “ementa” dispôs a ementa relativa ao ato normativo e, na falta desta, o 1º artigo do documento; a coluna “situação” indicou o status do ato normativo; e a coluna “link” apresentou o endereço eletrônico que dava acesso ao ato normativo de forma integral.

117

A organização destes dados na planilha foi elaborada a partir da atribuição de códigos (que consistem na representação simbólica de um conteúdo), com a finalidade de criar categorias de análise comparáveis entre si e propiciar, em momento posterior, a realização de cálculos com relação à frequência de aparecimento das informações em análise.

Tendo em vista os códigos criados, foi possível elaborar uma fórmula matemática que representasse a frequência de aparecimento dos dados analisados. O cálculo da frequência de aparecimento (F) deu-se a partir da soma de aparecimento de uma unidade de código (f_a), multiplicado por 100 e dividido pelo total de todos os documentos (N), gerando um resultado em porcentagem, como pode ser observado na seguinte fórmula: $F = (f_a \cdot 100) / N$.

Finalizada as etapas de organização e sistematização dos dados, bem como a realização dos cálculos da pesquisa, foi possível avançar para as análises qualitativas da pesquisa.

2.4 Análises

Foi realizada a combinação de dois tipos de análises, elaboradas a partir das compreensões obtidas através do Modelo do Equilíbrio Pontuado: a análise longitudinal e a análise transversal. Estas foram elaboradas, sob base qualitativa, de forma a proporcionar o entendimento sobre a atenção governamental com relação à agenda ambiental brasileira no período de 1992 a 2012.

2.4.1 Análise longitudinal

A análise longitudinal teve por objetivo observar a atenção governamental sobre uma determinada questão pelos atores e instituições indicados na pesquisa, de forma a identificar o grau de preferência e importância de cada temática ao longo do tempo. Neste tipo de análise o tempo, representado em anos, foi fixado como variável independente, e a atenção dada pelos atores ou instituições, como variáveis dependentes. Ainda, foram considerados os percentuais de atenção dado à agenda ambiental, de forma que cada indicador de atenção selecionado representou um universo distinto de análise, ou seja, cada tipo de ato normativo utilizado representou 100% dos dados. Assim, a análise longitudinal proporcionou a identificação de diferenças e semelhanças nos níveis de atenção governamentais observados nos atos normativos selecionados, a análise da proximidade ou distanciamento entre a priorização de cada ator e instituição e, ainda, a identificação de períodos de equilíbrios e de mudanças, considerando o Modelo do Equilíbrio Pontuado.

2.4.2 Análise transversal

118

No que se refere à análise transversal, esta é responsável por analisar vários temas na agenda de políticas públicas ambientais, possibilitando a realização de generalizações e comparações, sendo capaz, inclusive, de evidenciar a dinâmica de atenção sobre questões mais específicas. Para tal, observaram-se as frequências de atenção, ano a ano, nos gráficos de frequência, o que revelou o cenário anual da atenção governamental do Poder Executivo, Legislativo e da Administração Indireta sobre as agendas ambientais. Para finalizar, vale sinalizar que a aplicação da metodologia permitiu a obtenção de uma grande quantidade de dados e a visualização de algumas questões pontuais. Já a teoria foi de fundamental importância para a complementação do entendimento, fazendo com que os dados adquirissem sentido histórico e social.

3 Atenção governamental brasileira no Painel de Legislação Ambiental

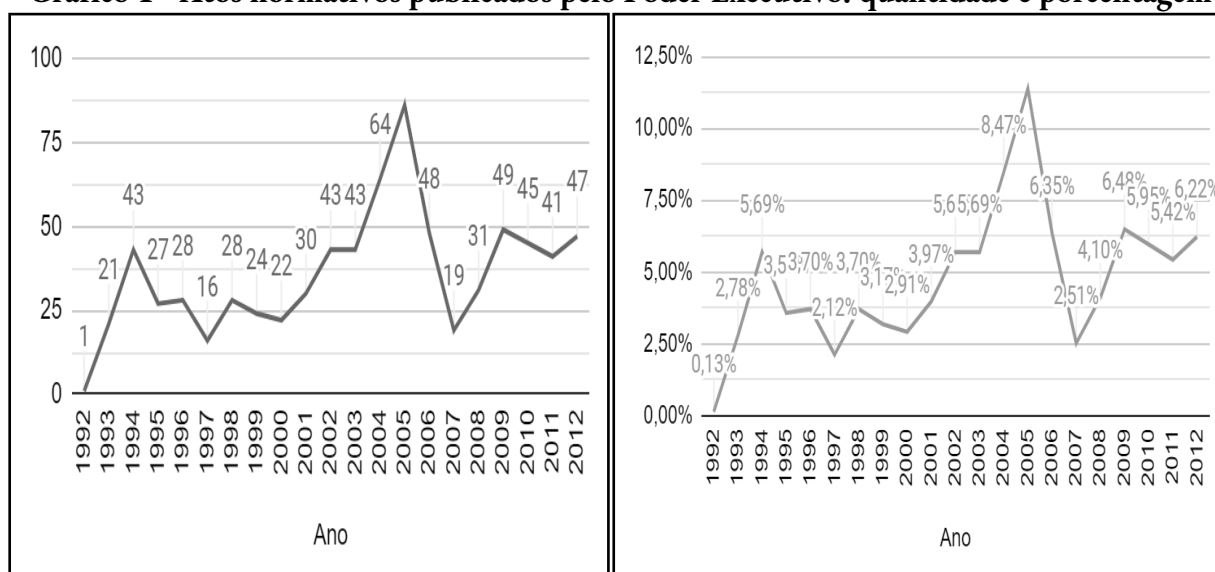
Nesta seção serão apresentados os resultados obtidos através da aplicação da metodologia exposta a fim de entender como se deu a atenção governamental federal brasileira – nas figuras do Poder Executivo, do Poder Legislativo e da Administração Pública Indireta – sobre as políticas públicas ambientais no período de 1992 a 2012. As análises buscaram sistematizar os atos normativos pertencentes a cada ator, considerando: a quantidade de atos normativos publicados por ano, atentando para o período de análise; as publicações de normativas por período de legislatura; as agendas ambientais observadas em cada um dos atos, e, por consequência, por órgãos e poderes em foco; e, ainda, a situação de cada ato normativo.

3.1 Poder Executivo

Para a análise da atenção do Poder Executivo brasileiro sobre as políticas públicas ambientais foram selecionados os seguintes indicadores de atenção: Decretos do Executivo, Decretos-Leis, Medidas Provisórias, Instruções Normativas do MMA, Portarias do MMA, Instruções Normativas Interministeriais, Portarias Interministeriais e Resoluções do CONAMA.

Com a investigação identificou-se que foram elaborados 756 atos normativos pelo Poder Executivo brasileiro, de 1992 a 2012. Neste período, a maior parte dos atos normativos foi publicada no ano de 2005, com 86 publicações, representando 11,38% do total de publicações, como pode ser observado no gráfico 1.

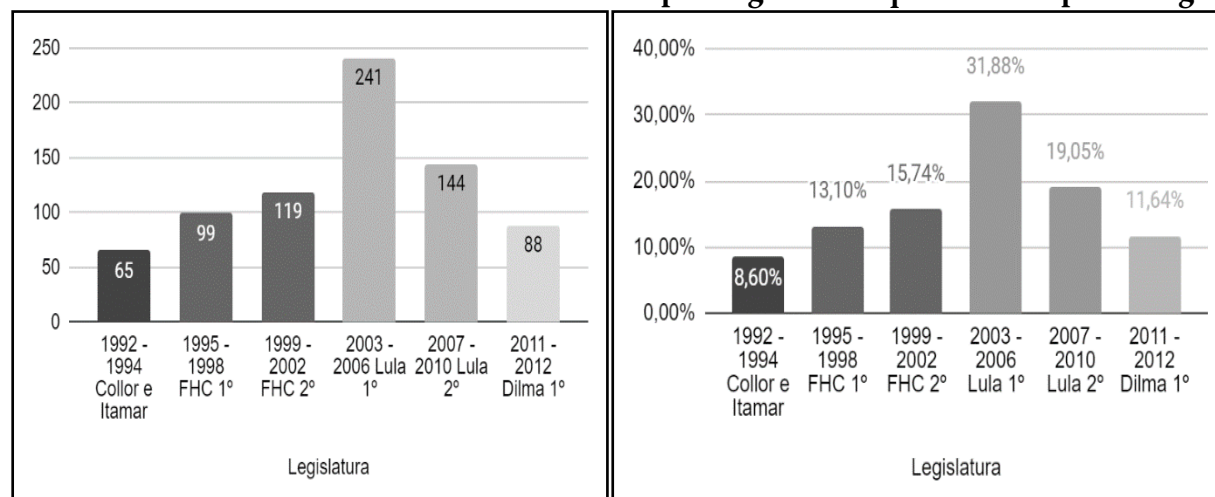
Gráfico 1 - Atos normativos publicados pelo Poder Executivo: quantidade e porcentagem



Fonte: Elaboração própria.

Para assegurar uma organização clara dos dados de publicações de atos normativos realizou-se, em um segundo momento, a apresentação da análise por períodos de legislaturas pertencentes a este trabalho, podendo ser: de 1992 a 1994 - Governos Collor e Itamar Franco; de 1995 a 1998 - 1º mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC); de 1999 a 2002 - 2º mandato do Governo FHC; de 2003 a 2006 - 1º mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula); de 2007 a 2010 - 2º mandato do Governo Lula; ou de 2011 a 2012 - 1º mandato do Governo Dilma Rousseff. De acordo com o gráfico 2, pode-se perceber que o período de maior publicação de atos normativos pelo Poder Executivo ocorreu durante o 1º mandato do governo Lula, com a publicação de 241 atos normativos (31,88% do total), e, após, o 2º mandato do mesmo presidente, com a publicação de 144 atos normativos, representando 19,05% do total de publicações do Poder Executivo.

Gráfico 2 - Atos normativos do Poder Executivo por Legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: Elaboração própria.

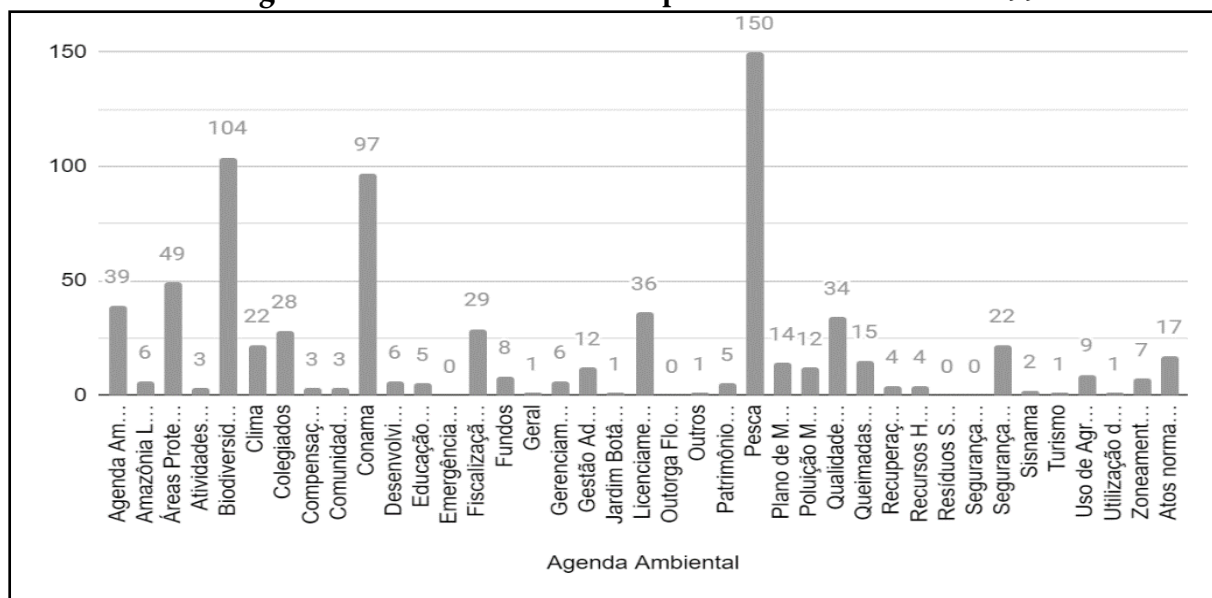
Realizou-se ainda, a análise das agendas ambientais sistematizadas pelo Painel de Legislação Ambientais, sendo elas: Agenda Ambiental Urbana, Amazônia Legal, Áreas Protegidas e Unidades de Conservação, Atividades Potencialmente Poluidoras, Biodiversidade, Clima, Colegiados, Compensação Ambiental, Comunidades Tradicionais, Conama, Desenvolvimento Rural, Educação Ambiental, Emergência Ambiental, Fiscalização e Infração Ambiental, Fundos, Geral, Gerenciamento Costeiro, Gestão Administrativa do Órgão, Jardim Botânico, Licenciamento Ambiental, Outorga Florestal, Outros, Patrimônio e Recursos Genéticos, Pesca, Plano de Manejo, Poluição Marinha, Qualidade do Ar, Queimadas e Combate ao Desmatamento, Recuperação de Área, Recursos Hídricos, Resíduos Sólidos, Segurança de Barragens, Segurança Química, Sisnama, Turismo, Uso de Agrotóxicos, Utilização de Produtos Florestais e Zoneamento Ecológico Econômico.

É importante mencionar, antes de dar prosseguimento às análises, que o Ministério do Meio Ambiente, a partir do Painel de Legislação Ambiental, sistematizou as agendas ambientais acima na intenção de organizar todos os possíveis assuntos a serem observados pelos órgãos ambientais⁴. Acrescenta-se, ainda, que alguns atos normativos foram organizados pelo Ministério em mais de uma agenda ambiental, o que gerava certa duplicidade nos atos normativos. Como esta duplicidade representava apenas 1,18% dos dados, número pouco expressivo para comprometer a validade destes, optou-se, como forma de solucionar esta questão, pela criação de uma nova “agenda ambiental” denominada “atos normativos que aparecem em mais de uma agenda”. Com isso, eliminaram-se os riscos que poderiam comprometer as análises e pôde-se, então, avançar para a etapa de elaboração dos cálculos.

⁴ As especificações sobre cada agenda ambiental podem ser identificadas no site do antigo Ministério. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2022.

Destas possíveis agendas, as que receberam maior atenção do Poder Executivo foram a agenda da “Pesca”, com 150 publicações (19,84% do total), a da “Biodiversidade”, com 104 publicações (13,76%) e a “Conama”, com 97 publicações (12,83%), como pode ser observado a partir do gráfico 3.

Gráfico 3 - Agendas ambientais observadas pelo Poder Executivo de 1992 a 2012

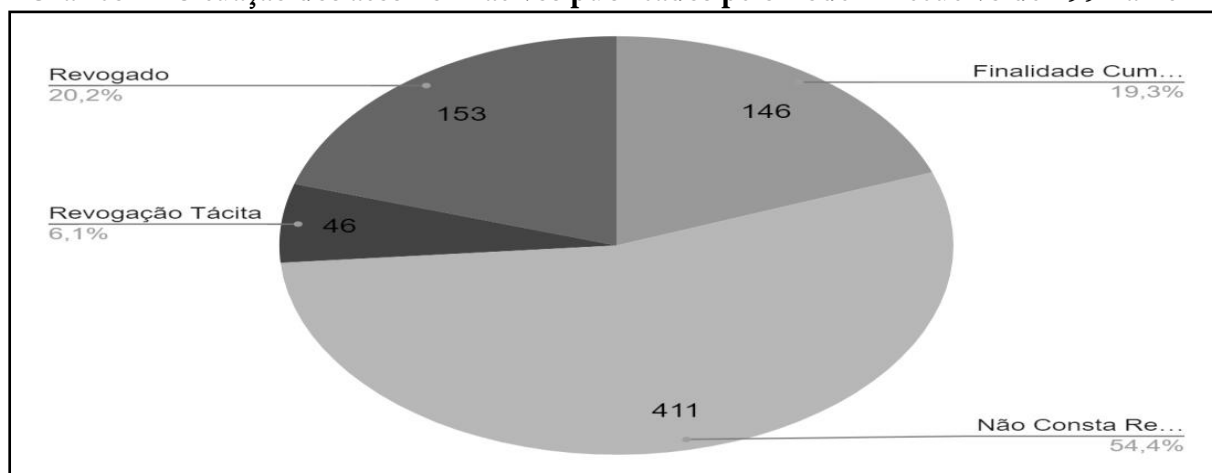


Fonte: Elaboração própria.

121

Por fim, analisou-se a situação dos atos normativos publicados pelo Poder Executivo, que poderiam ser: Encerrado; Finalidade Cumprida; Não Consta Revogação Expressa; Revogação Tácita; Revogado; Sem Efeito ou Temporário. A partir das análises identificou-se que, durante o período de 1992 a 2012, cerca de 55% dos atos normativos elaborados pelo Poder Executivo continuaram em vigor, aproximadamente 27% sofreram algum tipo de revogação por governos posteriores, e que cerca de 20% tiveram sua finalidade cumprida, como mostra o gráfico 4.

Gráfico 4 - Situação dos atos normativos publicados pelo Poder Executivo de 1992 a 2012



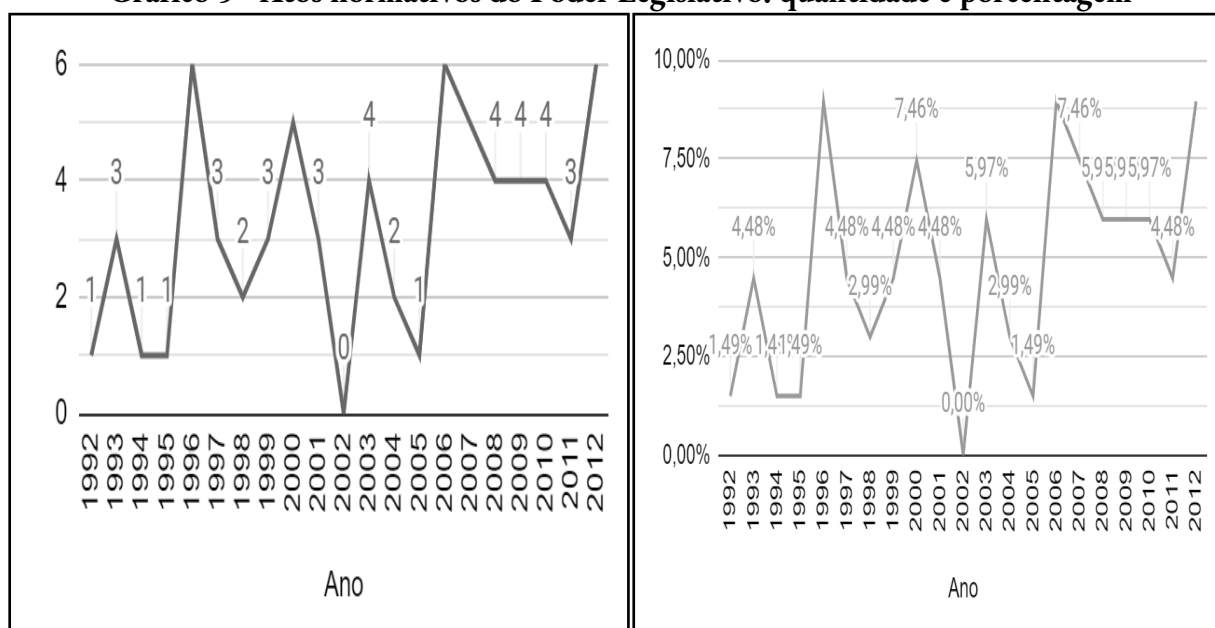
Fonte: Elaboração própria.

3.2 Poder Legislativo

O Poder Legislativo também se dedicou às políticas ambientais no período de 1992 a 2012. Para compreender a atenção que este poder dedicou ao setor ambiental, utilizaram-se dois indicadores presentes no Paineis de Legislação Ambiental: as Leis e os Decretos Legislativos.

Diante das análises, identificou-se que, no período de 1992 a 2012, foram elaborados pelo Legislativo um total de 67 atos normativos. Verificou-se que os anos de maior publicação de atos normativos foram os de 1995, 2006 e 2012, todos com a publicação de 6 atos, representando 8,96% das publicações por ano mencionado e, ainda, que o ano de menor publicação de atos normativos por parte do Legislativo foi o de 2002, com nenhuma publicação, como pode ser observado no gráfico 5.

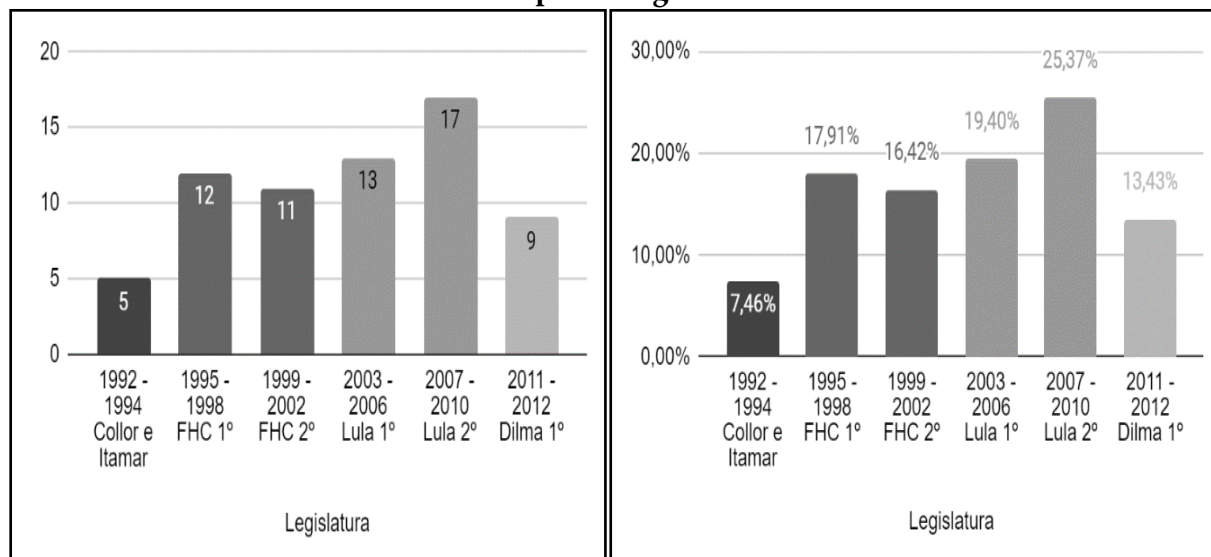
Gráfico 5 - Atos normativos do Poder Legislativo: quantidade e porcentagem



Fonte: Elaboração própria.

Considerando as publicações por legislatura, podemos observar que a maior parte dos atos normativos de cunho ambiental relativos ao Poder Legislativo foram elaborados durante os dois mandatos do presidente Lula, sendo o 2º mandato o que apresenta a maior quantidade de publicações, com 17 atos elaborados (25,37% do total), e o 1º mandato o segundo maior, com 13 publicações (19,40% do total de publicações), como pode ser observado no gráfico 6.

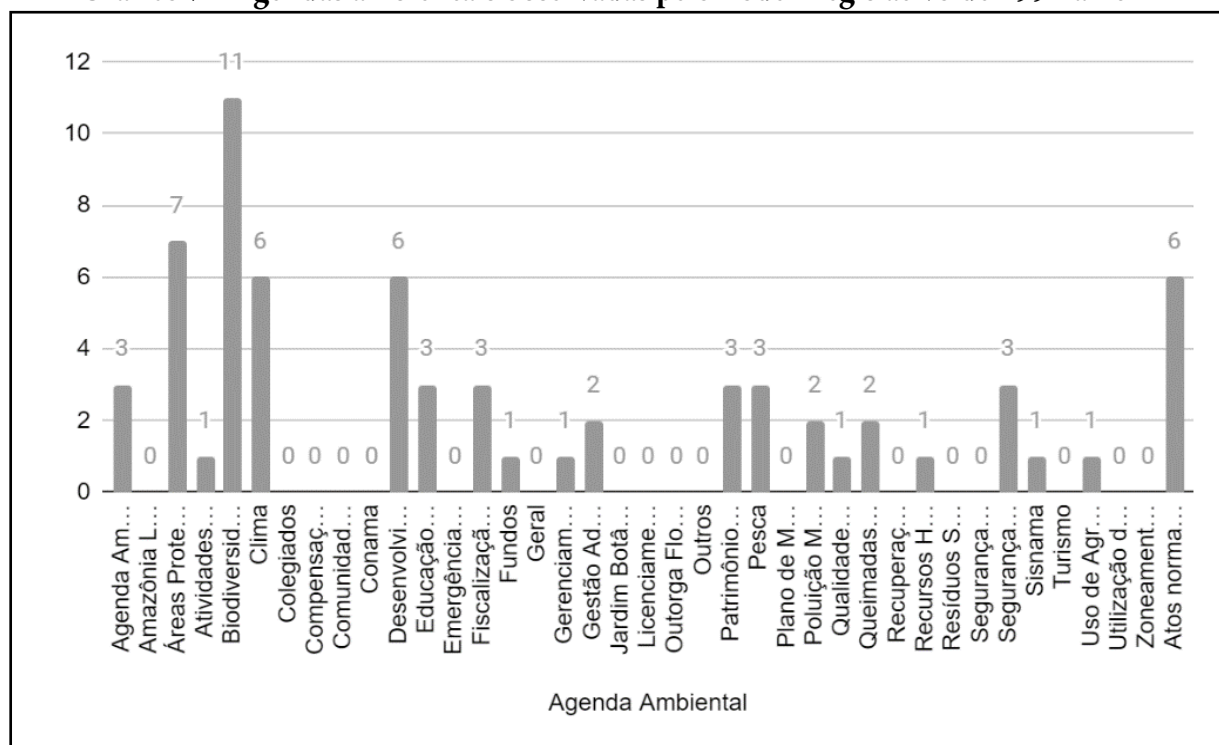
Gráfico 6 - Atos normativos do Poder Legislativo por Legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: Elaboração própria.

No que se refere às agendas ambientais observadas pelo Poder Legislativo durante o período de 1992 a 2012, podemos destacar: “Biodiversidade”, com 11 publicações (16,42%); “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, com 7 publicações (10,45%); e “Clima” e “Desenvolvimento Rural”, com 6 publicações em cada uma dessas agendas (8,96%), como pode-se observar no gráfico 7.

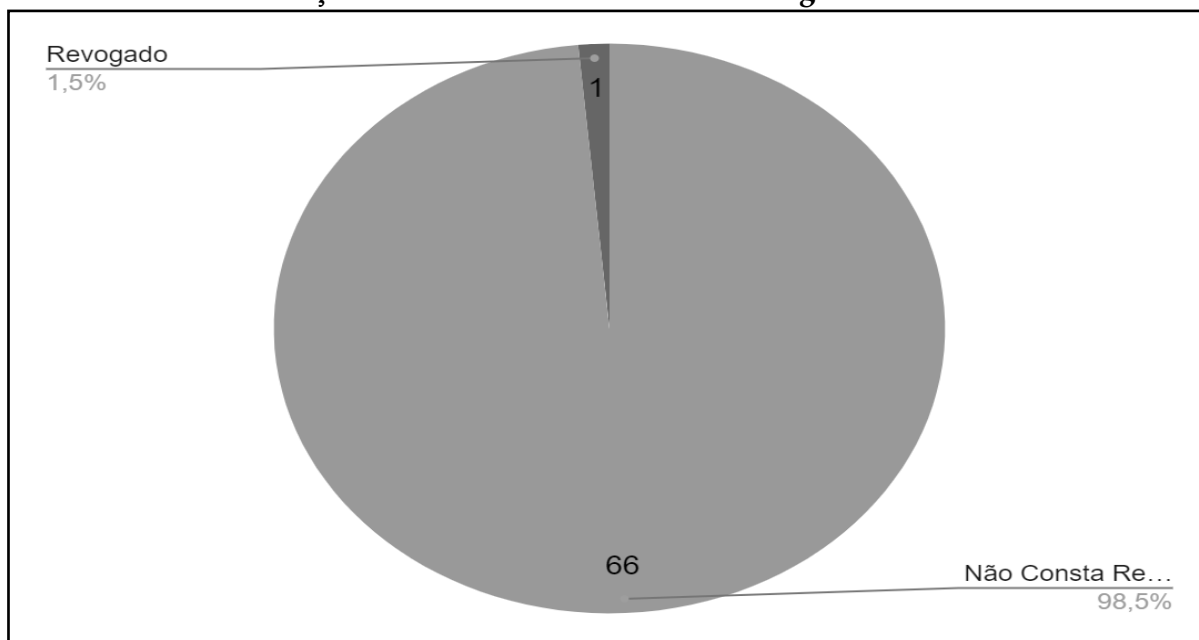
Gráfico 7 - Agendas ambientais observadas pelo Poder Legislativo de 1992 a 2012



Fonte: Elaboração própria.

Em relação a situação dos atos normativos publicados, foi possível averiguar que o Poder Legislativo possui o menor índice de políticas descontinuadas, visto que apenas um ato, dentre os decretos legislativos e as leis, foi revogado, o que equivale à apenas 1,49% de revogação, como mostra o gráfico 8.

Gráfico 8 - Situação dos atos normativos do Poder Legislativo de 1992 a 2012



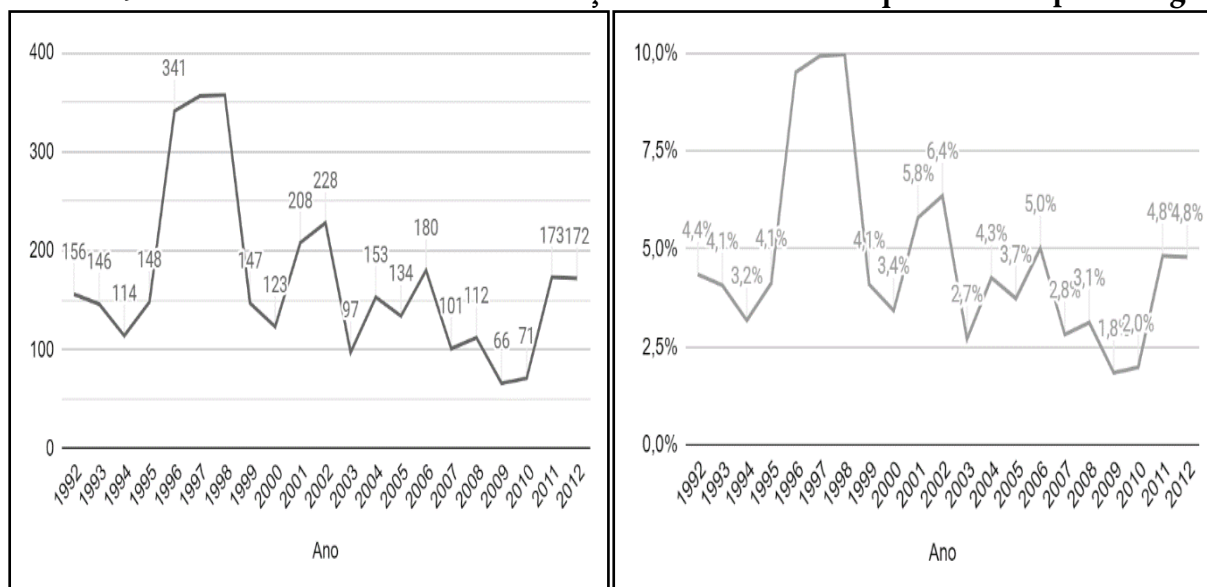
Fonte: Elaboração própria.

3.3 Administração Pública Indireta

Para a análise da atenção da Administração Pública Indireta sobre as políticas públicas ambientais foram selecionados, a partir do Painel de Legislação Ambiental, os seguintes indicadores de atenção: Instruções Normativas do IBAMA, Portarias do IBAMA, Instruções Normativas ICMBio, Portarias ICMBio, Portarias JBRJ, Instruções Normativas Outros Órgãos, Portarias Outros Órgãos, Instruções Normativas Conjuntas, Portarias Conjuntas, Resoluções de Outros Órgãos Colegiados e Outros Atos.

A partir das análises identificou-se que, no período de 1992 a 2012, foram elaborados 3.583 atos normativos pelos órgãos pertencentes à Administração Pública Indireta – como o IBAMA, o ICMBio, o JBRJ e outros. Ainda neste período, o ano que se destaca em quantidade de publicações é o ano de 1998, com 357 atos normativos elaborados, representando 9,96% do total de atos publicados no período (gráfico 9).

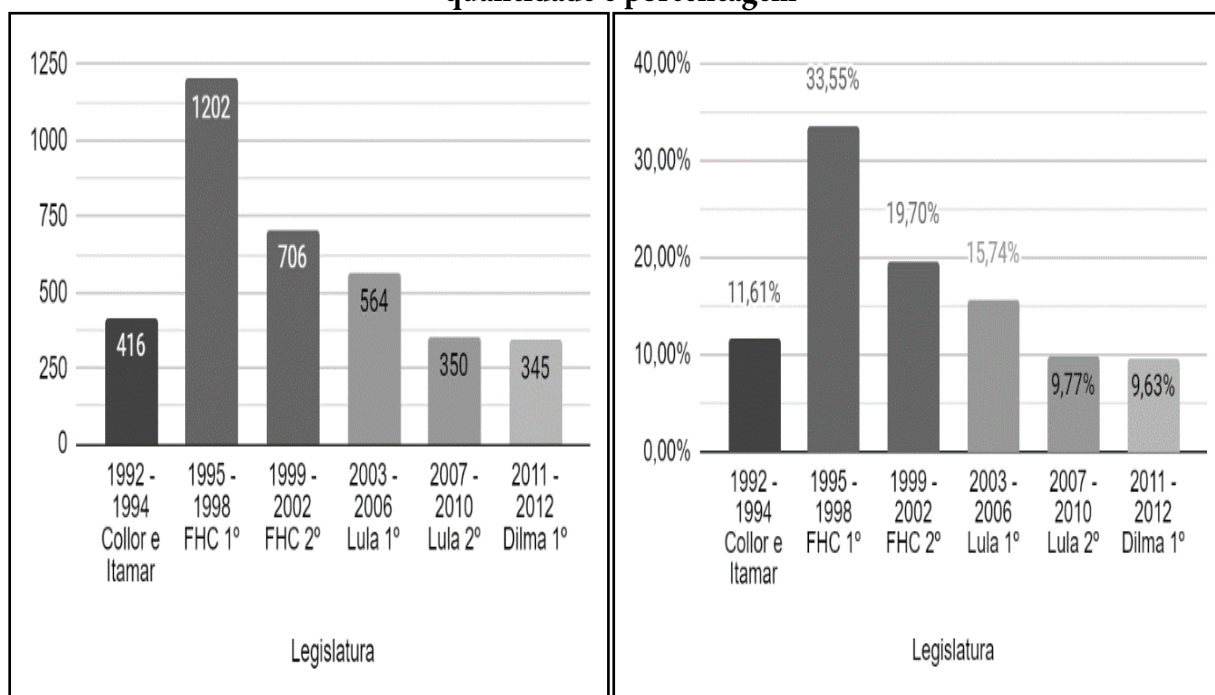
Gráfico 9 - Atos normativos da Administração Pública Indireta: quantidade e porcentagem



Fonte: Elaboração própria.

Organizando esses dados por legislatura, constatou-se que a maior parte dos atos normativos elaborados pela Administração Pública Indireta ocorreram, respectivamente, durante o primeiro e segundo mandatos do presidente FHC, com 1.202 (33,55%) e 706 (19,70%) publicações, como pode ser observado no gráfico 10.

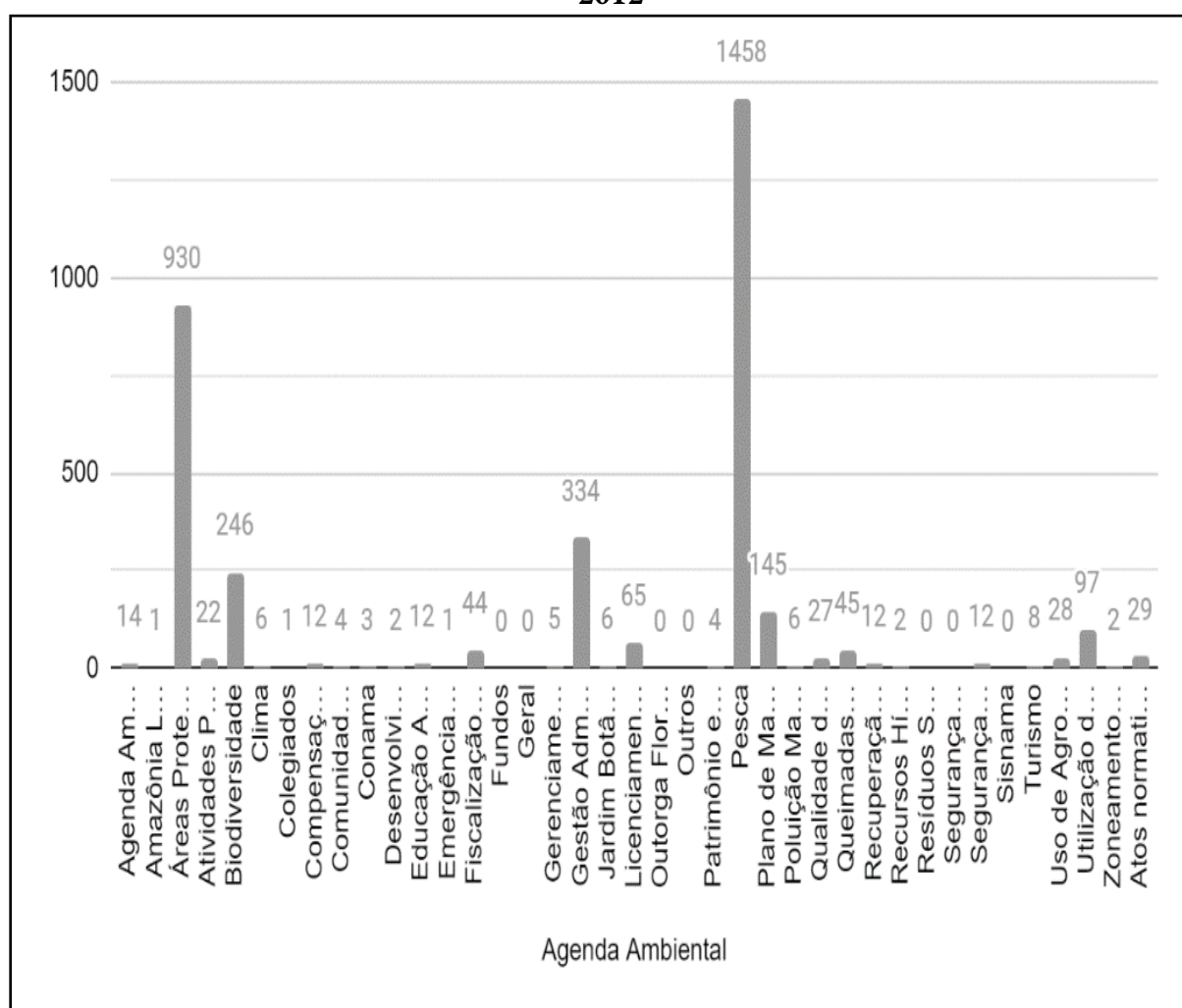
Gráfico 10 - Atos normativos da Administração Pública Indireta por Legislatura: quantidade e porcentagem



Fonte: Elaboração própria.

Quanto às agendas ambientais observadas pela Administração Pública Indireta durante o período de análise (1992 a 2012), podemos destacar a agenda da “Pesca”, com 1.458 publicações (40,69%), seguida da “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, com 930 publicações (25,96%) e, após, as agendas “Gestão Administrativa do Órgão” e “Biodiversidade”, com 334 publicações (9,32%) e 246 (6,87%) respectivamente, como pode-se observar no gráfico 11.

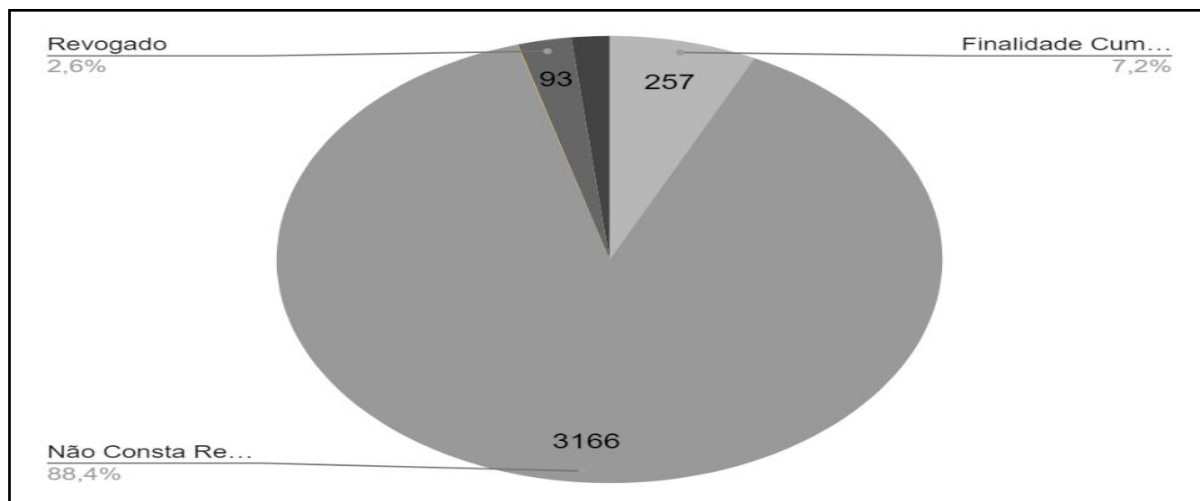
Gráfico 11 - Agendas ambientais observadas pela Administração Pública Indireta de 1992 a 2012



Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à situação dos atos normativos relativos à Administração Pública Indireta, é possível identificar, a partir do gráfico 12, a continuidade das políticas elaboradas, visto que cerca de 88% delas permanecem em vigor, enquanto cerca de 7% tiveram a sua finalidade cumprida e apenas cerca de 2,5% sofreram algum tipo de revogação.

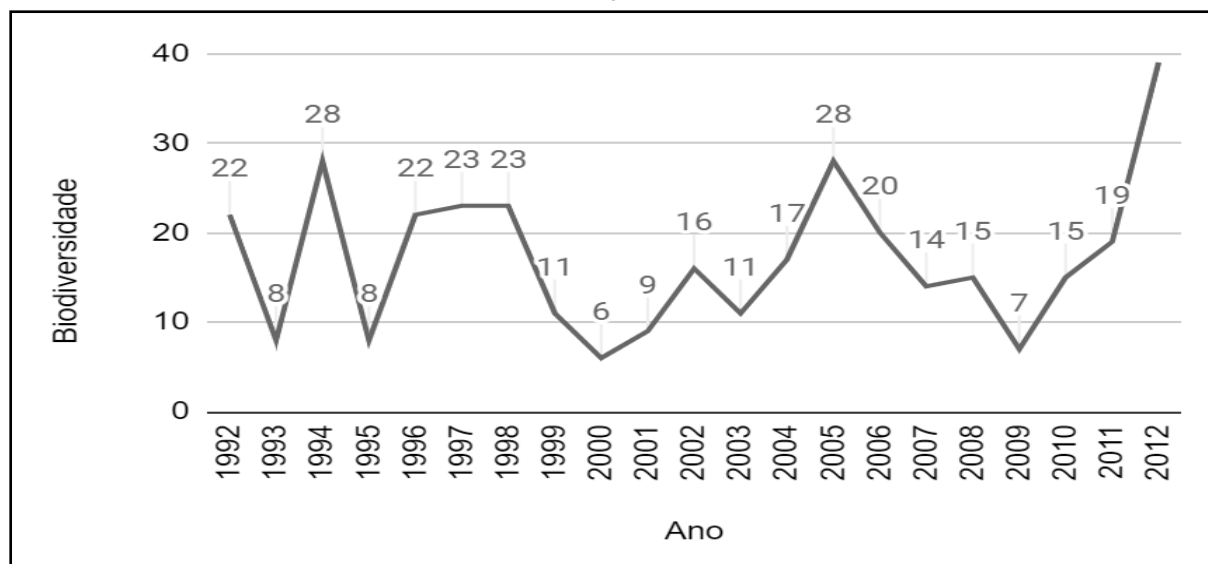
Gráfico 12 - Situação dos atos normativos da Administração Pública Indireta de 1992 a 2012



Fonte: Elaboração própria.

Observa-se, ao realizar a comparação da produção normativa sobre a temática ambiental no Brasil entre os três atores – Poder Executivo, Poder Legislativo e Administração Pública Indireta –, que a agenda ambiental comumente priorizada por estes, no período de 1992 a 2012, foi a da “Biodiversidade”, e que, apesar desta agenda não se destacar em quantidade de publicações, visto que este destaque é da agenda da “Pesca”, ela se distingue por estar em evidência em todos os atos normativos analisados. Assim, em uma análise longitudinal, foi possível averiguar que a produção de normativas relativas à agenda da “Biodiversidade” se manteve em constante observância em todo o período de análise, como indica o gráfico 13.

Gráfico 13 - Produção de atos normativos relativos à agenda “Biodiversidade” de 1992 a 2012



Fonte: Elaboração própria.

Pode-se complementar que a agenda ambiental brasileira caminhou em maior grau durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), período em que se nota o fortalecimento do Ministério do Meio Ambiente, bem como o aparecimento e crescimento de outros órgãos ambientais integrantes da Administração Pública Indireta. Por fim, chama-se a atenção para a questão do “período de vida” dos atos normativos. A partir das análises foi possível constatar que o ator que mais foi alvo de descontinuidades das decisões relativas à agenda ambiental foi o Poder Executivo, visto que este recebeu a revogação de quase 30% de toda a sua produção, contra 2,5% da Administração Indireta e 1,5% do Poder Legislativo. Também com relação a questão da continuidade, vale apontar que as decisões do Executivo que continuaram em vigor foram cerca de 54% de toda a produção do período, em oposição a 88% da Administração Indireta e 98,5% do Poder Legislativo.

4 Conclusão

Apesar de conceder informações interessantes e pertinentes a respeito da questão ambiental no Brasil, somente a apresentação dos resultados da pesquisa, obtidos através da aplicação da metodologia, não ajuda o leitor a entender, de maneira ampla, o porquê de a atenção governamental ter residido, pelo menos durante o período analisado, na agenda ambiental da “Biodiversidade”.

128

A resposta a esta pergunta pode ser obtida por intermédio de uma análise qualitativa que concilie os dados alcançados com o contexto histórico brasileiro. Assim, a partir de buscas mais direcionadas a respeito da “Biodiversidade”, verificou-se que esta começou a ganhar força no cenário nacional a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida no ano de 1992 (Eco-92).

Com o propósito de assegurar os compromissos assumidos durante a Eco-92, os países participantes da Conferência elaboraram uma agenda de trabalho para o século que viria a ser denominada de “Agenda 21”. Através desta, as nações buscaram identificar os problemas ambientais e econômicos prioritários, os recursos e meios para enfrentá-los, bem como estabelecer metas para as próximas décadas, tudo isso com vistas a concentrar os esforços nas áreas-chave, evitando dispersão, desperdício e ações contraproducentes (Conferência, 1995).

Desta forma, a Agenda 21 foi dividida em quatro seções – (I) Dimensões Sociais e Econômicas; (II) Conservação e Gestão dos Recursos para o Desenvolvimento; (III) Fortalecimento do Papel dos Grupos Principais; e, (IV) Meios de Implementação –, sendo a segunda destinada a discussão das questões ambientais. Nesta seção, as nações, a exemplo da brasileira, selecionaram os seguintes assuntos ambientais como prioritários: proteção da atmosfera; manejo de ecossistemas frágeis com vistas a combater a desertificação e a seca; gerenciamento de ecossistemas frágeis com vistas a promover o desenvolvimento sustentável das montanhas; promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável; conservação da diversidade biológica; manejo ambientalmente saudável da biotecnologia; proteção dos oceanos, mares e das zonas costeiras e proteção, uso racional e desenvolvimento de seus

recursos vivos; proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos; manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas; manejo ambientalmente saudável dos resíduos perigosos; manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos; e manejo seguro e ambiental saudável dos resíduos radioativos (Câmara dos Deputados, 1995).

Para além dessas pautas tratadas na Agenda 21, Campos (2022) destaca as “mudanças climáticas”, a “preservação da água”, o “transporte alternativo”, o “turismo ecológico” e as “políticas de reciclagem” como as principais temáticas abordadas durante a Conferência. O autor acrescenta ainda que a Eco-92 acabou influenciando, também, no estabelecimento de três grandes convenções internacionais na área ambiental: a Convenção sobre Diversidade Biológica; a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação; e, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

Ao observar o capítulo 15 da Agenda 21, intitulado “Conservação da Diversidade Biológica”, verificou-se que os objetivos dos países participantes, ao discorrer sobre o tema, era o de melhorar a conservação da diversidade biológica e o uso sustentável dos recursos biológicos, bem como apoiar a Convenção sobre Diversidade Biológica (Câmara dos Deputados, 1995). A Agenda 21 defendia que:

Ao longo dos últimos 20 anos, a perda da diversidade biológica no mundo – decorrente sobretudo da destruição de habitats, da colheita excessiva, da poluição e da introdução inadequada de plantas e animais exógenos – prosseguiu. Os recursos biológicos constituem um capital com grande potencial de produção de benefícios sustentáveis. Urge que se adotem medidas decisivas para conservar e manter os genes, as espécies e os ecossistemas, com vistas ao manejo e uso sustentável dos recursos biológicos. A capacidade de aferir, estudar e observar sistematicamente e avaliar a diversidade biológica precisa ser reforçada no plano nacional e no plano internacional. É preciso que se adotem ações nacionais eficazes e que se estabeleça a cooperação internacional para a proteção *in situ* dos ecossistemas, para a conservação *ex situ* dos recursos biológicos e genéticos e para a melhoria das funções dos ecossistemas (Câmara dos Deputados, 1995, p. 205).

Focalizando a atenção na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), pode-se afirmar que esta consistiu no primeiro tratado mundial sobre a utilização sustentável, conservação e repartição equitativa dos benefícios derivados da biodiversidade, que buscava, inclusive, regularizar e tornar sustentável o desenvolvimento social e econômico baseado na utilização dos recursos naturais do planeta, sendo assinado por 156 países durante a Eco-92 (Faria, 2023). A partir desta Conferência, Faria (2023) acrescenta que os encontros para se discutir a temática passaram a ser realizados a cada dois anos e receberam a nomenclatura de “Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica”.

É significativo evidenciar a respeito do tema que, dentre os aproximados duzentos países existentes no mundo, apenas dezessete são considerados megadiversos, sendo o Brasil o primeiro do *ranking* por possuir a maior diversidade biológica continental. O país abriga, assim, entre 15% e 20%

de toda a biodiversidade do planeta, possui o maior número de espécies endêmicas e a maior floresta tropical (amazônica), sendo composto por seis biomas continentais – Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal e Pampa –, que compreendem 10 regiões fitoecológicas e 31 formações vegetais (entre florestas, savanas e estepes). Além disso, o Brasil compreende áreas de formações pioneiras; de influência marinha; fluvial e lacustre; e as de tensão ecológica, que consistem no contato entre diferentes regiões ecológicas, sendo que os ambientes marinhos abarcam 7.367 km de costa litorânea (Ganem, 2011).

Segundo Ganem (2011), o planeta vive uma crise de biodiversidade, caracterizada pela perda acelerada de espécies e de ecossistemas inteiros, agravada com a intensificação do desmatamento nos ecossistemas tropicais, locais onde se concentram a maior parte da biodiversidade. Essa crise, no entanto, é silenciosa e se assemelha aos problemas provocados pela mudança global do clima, sendo que a não observância a esta questão pode levar à perda irreversível de espécies e ecossistemas e à homogeneização biótica do planeta.

De acordo com Convention (2021), as principais ameaças à biodiversidade consistem na fragmentação e perda de habitats, na introdução de espécies exóticas e doenças exóticas, na superexploração de plantas e animais, no uso de híbridos e monoculturas na agroindústria, e programas de reflorestamento, poluição e mudanças climáticas.

Dentre as ações desenvolvidas pelos países a respeito da biodiversidade, pode-se destacar a aprovação, em 2010, do Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020, que estabeleceu um conjunto de 20 metas denominadas “Metas de Aichi” para a Biodiversidade, com vistas à redução da perda da biodiversidade em âmbito mundial. Tal aprovação ocorreu durante a 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, realizada na cidade de Nagoya, província de Aichi, no Japão. Diante deste cenário, o Brasil estabeleceu uma série de atividades visando a implementação das referidas metas (OECD, 2014). De acordo com a *Convention on Biological Diversity* (2021):

O Brasil é o país que criou o maior número e extensão de áreas protegidas no mundo no período 2006-2010. Em meados de 2010, 27,10% do bioma Amazônia brasileira estava oficialmente protegido, assim como 7,33% da Caatinga; 8,43% do Cerrado; 8,99% da Mata Atlântica; 4,79% do Pantanal; 3,50% dos Pampas; e 3,14% da Zona Costeira e Marinha brasileira (incluindo o mar territorial e a Zona Econômica Exclusiva). Contribuindo para a proteção das regiões ecológicas costeiras, marinhas e de água doce e de sua biodiversidade, o Brasil adota desde 1984 a prática do “defeso”, que significa suspensão temporária das atividades de pesca de espécies-alvo específicas durante seu período reprodutivo. Adicionalmente, o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) prevê o uso de zonas de exclusão dentro e fora de áreas protegidas (no âmbito do SNUC) como componente de um sistema representativo de áreas protegidas. Esta prática já está sendo aplicada por várias áreas marinhas protegidas de uso sustentável (Convention, 2021, *online*).

Para além destas questões, por meio do Projeto Estratégia Nacional de Biodiversidade, o Brasil estabeleceu uma série de mecanismos que previam a participação dos detentores do conhecimento tradicional nos processos decisórios, por meio do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, da Comissão Nacional da Biodiversidade e do Conselho Nacional do Meio Ambiente, realizando, inclusive, um inventário de todos os trabalhos publicados nos últimos 20 anos sobre o conhecimento e uso da biodiversidade por povos tradicionais no Brasil (Convention, 2021).

Convention (2021) destaca ainda que o Brasil possui uma longa trajetória de instrumentos legais relacionados à conservação ambiental e da biodiversidade, e que, no ano de 2009, o MMA atualizou seu inventário de legislações a este respeito, identificando 550 instrumentos legais relacionados à implementação das metas globais de biodiversidade. Também, o governo brasileiro criou uma variedade de fundos federais e incentivos fiscais com o propósito de promover a conservação ambiental, dentre eles: os fundos ambientais estaduais ativos, os fundos socioeconômicos e doações do setor privado e organizações internacionais. Ainda, no ano de 2007, o IBAMA foi dividido, sendo que o ajuste de sua estrutura institucional levou à criação do ICMBio, que visava fornecer um foco específico em conservação para gestão ambiental federal.

Considerando os resultados obtidos a partir da aplicação da metodologia no Painel da Legislação Ambiental, à luz das reflexões teóricas, pode-se concluir que, dentre todas as temáticas ambientais discutidas nas Conferências Internacionais sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente, a atenção governamental brasileira, no período de 1992 a 2012, se concentrou massivamente na agenda ambiental “Biodiversidade”. Apesar dos dados terem indicado outras agendas – como “Pesca”, “Plano de Manejo”, “Áreas Protegidas e Unidades de Conservação”, “Patrimônio e Recursos Genéticos” e “Queimadas e Combate ao Desmatamento” – como agendas de maior destaque, a partir das análises teóricas, pôde-se concluir que essas mencionadas agendas são subáreas da grande agenda da “Biodiversidade” e que o Ministério do Meio Ambiente optou por realizar a divisão de agendas do painel da maneira que foi realizada a fim de obter dados mais específicos a respeito de cada uma das subáreas da agenda da Biodiversidade.

Vale observar ainda que as análises possíveis são inúmeras e que não foram saturadas no presente artigo, o que possibilita a outros pesquisadores, através das contribuições desta pesquisa, se dedicarem aos estudos dessa grande área do saber que são as políticas públicas. Como sugestão, indica-se a atualização dos resultados desta pesquisa a partir da mesma metodologia, focalizando o período posterior a 2012 até os dias atuais, o que trará uma contribuição significativa para o avanço dos debates a respeito da formação da agenda governamental e das políticas públicas ambientais.

5 Referências

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. 2ª Ed. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; WILKERSON, J. D. Comparative Studies of Policy Dynamics. **Comparative Political Studies**, v. 44, n. 8, p. 947-972, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**: Agenda 21. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1995. Disponível em:
<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod_resource/content/0/Agenda%2021.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

CAMPOS, M. Eco-92. **Mundo Educação**, 2022. Disponível em:
<<https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/eco92.htm#:~:text=Janeiro%20em%201992,-,O%20principal%20objetivo%20da%20ECO%2D92%20foi%20debater%20o%20cen%C3%A1rio,importantes%20tratados%20na%20ECO%2D92>>. Acesso em 14 fev. 2023.

CAPELLA, A. C. N. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas teóricas. **Trabalho apresentado no XXIX Encontro Anual de ANPOCS**, 2005. Disponível em:
<<https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/39948027/Anpocs2005-with-cover-page-v2.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

COMISSÃO Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CONVENTION on Biological Diversity. Country Profiles: Brasil - Main Details. 2021. Disponível em: <<https://www.cbd.int/countries/profile/?country=br#facts>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

DUARTE, C. P. **Entre Renováveis e Não Renováveis**: O setor de energia na agenda governamental brasileira entre 1995 e 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2021.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 14ª Ed. Estados Unidos: Pearson, 2013.

FARIA, C. Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). **InfoEscola**, 2023. Disponível em: <https://www.infoescola.com/biologia/convencao-sobre-diversidade-biologica-cdb/>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

GANEM, R. S. **Conservação da Biodiversidade**: Legislação e Políticas Públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/Windows/Downloads/conservacao.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. S.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: Seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2ª Ed. Harlow: Pearson, 2013.

MASSUCHIN, M. G.; CERVI, E. U. As políticas públicas ambientais no jornal *Gazeta do Povo*: Como se dá a cobertura das ações governamentais para o meio ambiente. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 7, n. 2, p. 318-331, 2010.

OECD. **O que são as Metas de Aichi**. *O Eco*, 24 out. 2014. Disponível em: <https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/28727-o-que-sao-as-metas-de-aichi/>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, esquema de análise, casos práticos. 2a. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

Government Attention and Public Policies in Brazil: Environmental Legislation Panel

ABSTRACT: The article sought to understand the trajectory and movement of Brazilian environmental public policies, from the perspective of federal government attention, in the period from 1992 to 2012. The temporal record comprises a moment when the environmental discussion was in vogue in the country, since this it was the stage for two important international conferences, such as: Rio-92 and Rio+20; as well as relevant institutional changes in the area. To achieve this objective, use the “Environmental Legislation Panel”, prepared by the Ministry of the Environment, for the application of the Punctuated Equilibrium Model, developed by Baumgartner and Jones. This model is organized based on a content analysis methodology and proposes the use of “coding units” for the security of textual documents, in order to characterize similarities and differences between past public policies, identifying the degree of priority that each subject received in a given period. For the Panel's examination, normative acts were chosen as indicators to measure the priorities of government officials and other actors, as such instruments explain the set of efforts they make in relation to the proposition, approval and approval of environmental public policies. From the application of the methodology, it was concluded that the environmental agenda of greater governmental attention was “Biodiversity”, since it is in evidence in the normative production of all investigated actors: Executive Power, Legislative Power and Indirect Public Administration.

KEYWORDS: Policy Agenda; Environment; Punctuated Equilibrium Model; Biodiversity.

134

Atención gubernamental y políticas públicas en Brasil: Panel de Legislación Ambiental

RESUMEN: El artículo buscó comprender la trayectoria y el movimiento de las políticas públicas ambientales brasileñas, desde la perspectiva de la atención del gobierno federal, de 1992 a 2012. El marco temporal comprende un momento en que la discusión ambiental estaba en boga en el país, ya que este fue escenario de dos importantes conferencias internacionales, las convocatorias: Río-92 y Río+20; así como cambios institucionales sobresalientes en el área. Para lograr este objetivo, se utilizó el objeto del “Panel de Legislación Ambiental”, elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente, para la aplicación del Modelo de Equilibrio Puntuado, desarrollado por Baumgartner y Jones. Este modelo se organiza a partir de una metodología de análisis de contenido y propone el uso de “unidades de codificación” para la apreciación de documentos textuales, con el fin de caracterizar similitudes y diferencias entre las políticas públicas analizadas, identificando el grado de prioridad que cada sujeto recibió en un período determinado. Para el examen del Panel se eligieron actos normativos como indicadores para medir las prioridades de los gobernantes y otros actores, porque estos instrumentos explican el conjunto de esfuerzos de estos en cuanto a la propuesta, discusión y aprobación de políticas públicas ambientales. De la aplicación de la metodología, se concluyó que la agenda ambiental de mayor atención gubernamental fue la de “Biodiversidad”, ya que se evidencia en la producción normativa de todos los actores investigados: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Administración Pública Indirecta.

PALABRAS CLAVE: Agenda de Gobierno; Medio ambiente; Modelo de Equilibrio Puntuado; Biodiversidad.