



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

**POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL NO PERÍODO 1992-2012:
UM ESTUDO COMPARADO DAS AGENDAS VERDE E MARROM**

Brasília/DF
2013



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

**POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL NO PERÍODO 1992-2012:
UM ESTUDO COMPARADO DAS AGENDAS VERDE E MARROM**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em ciência política.

Orientador: Paulo Carlos Du Pin Calmon

Brasília/DF
2013

Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães de.

Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom/ Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo; Paulo Carlos Du Pin Calmon, orientador. – Brasília, 2013.

458 p.: il.

Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2013.

1 Ciência Política. 2. Políticas públicas. 3. Política ambiental brasileira. 4. Análise do processo decisório. I. Calmon, Paulo Carlos Du Pin (orient.). II. Título.

SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO

**POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL NO PERÍODO 1992-2012:
UM ESTUDO COMPARADO DAS AGENDAS VERDE E MARROM**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em ciência política.

Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon (UnB – Ipol)
Orientador

Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers (UnB – Ipol)
Examinadora interna

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira (UnB – Faculdade de Planaltina e Ceppac)
Examinador externo

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes (UFRN-PPGA)
Examinador externo

Prof. Dr. Garibaldi Dantas Gurgel Júnior (Fiocruz)
Examinador externo

Brasília/DF, 23 de agosto de 2013.

*Meu coração tem um desejo imenso
de ver o dia nascer pelo avesso.*

Trecho de “Juriti” (Aldo Justo e Paulo Tovar), cantada pela trupe
brasiliense Liga Tripa no início da década de 80.

*Para Gabi, Paulinha e Rômulo, os integrantes
da minha pequena coalizão particular.*

AGRADECIMENTOS

Ao Paulo Calmon, que para mim será para sempre o “professor”, por me guiar no processo de inserção na vida acadêmica, com postura exigente e ao mesmo tempo amiga, e por me incentivar a dar aulas;

Aos meus alunos no Ipol e no GPP, por tudo;

Ao Rafael Silveira e Silva, pela parceria acadêmica ilimitada e por sua amizade;

Aos meus irmãos, Paulo e Walter Vaz Guimarães, por acompanharem de perto o que faço na vida;

A todos os professores do Ipol, pelos importantes ensinamentos;

Aos professores que aceitaram participar da banca e contribuir nessa etapa importantíssima de finalização da pesquisa;

Ao Ricardo Rodrigues, por me convencer que a ciência política era a melhor opção para minha pós-graduação;

Aos meus colegas da pós-graduação, Ricardo Koiti, Leandro Rodrigues, Graziela Testa, Martin Adamec, João Henrique Pederiva, Paulo Alves, Jânio Alcântara, Jackson de Toni e toda a turma, pela troca de ideias sempre proveitosa e pelo incentivo à minha pesquisa;

À tropa das reuniões no Ceag/UnB, Victor Vicente, Léo Barcelos, Luciana Gomes, Selma Serpa, Marcel Pedroso, Ludmila Bandeira e outros, por serem realmente um grupo;

Aos professores colegas nas aulas do GPP, especialmente Janann Medeiros e Suylan Midlej;

Aos colegas da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados que participaram, alguns involuntariamente, dos meus esforços acadêmicos, Ilidia Juras, Rodrigo Borges, Roseli Ganem, Maria Sílvia Lorenzetti, Adriano da Nóbrega Silva, Amandino Teixeira, Maurício Boratto, Maurício Mercadante, Paulo de Sena, Márcio Rabat, Ana Luiza Backes e outros que me aguentaram falando sobre a minha pesquisa;

Aos especialistas que atuaram como juízes do código de análise documental, parte essencial deste trabalho, e aos que tiveram paciência de responder os longos questionários sobre as relações entre os atores;

Aos servidores do Ipol, pelo apoio operacional sempre prestativo;

Ao Centro de Documentação e Informação (Cedi) e à Seção de Taquigrafia da Câmara dos Deputados, bem como à Coordenação de Arquivo do Senado Federal, pela ajuda na busca pelos documentos não disponíveis na *Internet*;

A todas as outras pessoas que, de forma direta ou indireta, participaram desse processo e que eu, com certeza de forma injusta, não mencionei acima.

RESUMO

Esta tese foca os processos de mudança institucional no âmbito da política ambiental no país no período 1992 a 2012, à luz do *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Aplica-se o ACF em uma abordagem inovadora, comparando os subsistemas das agendas verde e marrom. Na agenda verde, incluem-se os assuntos relacionados à biodiversidade e florestas; na agenda marrom, os relativos ao controle da poluição, saneamento básico e gestão ambiental urbana. Estudam-se os processos decisórios das principais leis de aplicação nacional geradas sobre esses temas e seus resultados. A base de dados é composta, notadamente, pelas notas taquigráficas de audiências públicas e outros documentos produzidos no processo legislativo. Foi realizado processo de codificação desses documentos, de forma a organizar informações sobre os atores que atuaram em cada processo, seus sistemas de crenças e recursos, e sua influência nas leis aprovadas. Os resultados da análise qualitativa concretizada mediante esse esforço de codificação foram controlados com o apoio de questionários preenchidos por especialistas que participaram dos processos decisórios. A pesquisa confirmou as quatro coalizões de defesa encontradas em seu trabalho anterior sobre o subsistema da agenda verde – tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais. Na agenda marrom, foram identificadas cinco coalizões – socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos, desenvolvimentistas tradicionais, sociourbanistas e urbanocratas. A pesquisa mostrou que a dinâmica desses grupos tem particularidades relevantes conforme cada processo decisório, razão pela qual se entende que os trabalhos que aplicam o ACF não podem ficar restritos à identificação das coalizões. De forma geral, constatou-se que o conjunto de atores que atua nos processos relativos à agenda verde apresenta relações mais estáveis em termos de aliados e oponentes ao longo do tempo do que o conjunto de atores que atua na agenda marrom, tendendo a gerar mudanças institucionais incrementais. Na agenda marrom, as mudanças ocorrem mais raramente e, quando ocorrem, tendem a representar alterações de maior significado. Nas duas agendas, a pesquisa mostra exemplos de aprendizado orientado à política ambiental e, também, de dificuldade de aprender.

Palavras-chave: política ambiental; agenda verde; agenda marrom; Modelo das Coalizões de Defesa.

ABSTRACT

This thesis focuses the processes of institutional change in Brazilian environmental policy during twenty years (1992-2012), in the light of the Advocacy Coalition Framework (ACF). It applies the ACF in an innovative approach, comparing the subsystems of the green and brown agendas. The green agenda includes issues related to biodiversity and forests, while the brown agenda deals to those relating to pollution control, sanitation and urban environmental management. It studies the decision-making processes of the main national laws on these themes and their results. The database is made by public hearings and other documents produced within the legislative procedures. A coding process of these documents has been conducted, in order to organize information about the actors that were involved in each process, their belief systems and resources, and their influence on the approved laws. The result of qualitative analysis achieved through this coding effort has been controlled with the help of questionnaires filled by experts who participated in the decision-making processes in focus. The research has confirmed the four advocacy coalitions found in an earlier work on the green agenda's subsystem – enlightened technocrats, social environmentalists, traditional developmental actors and modern developmental actors. In brown agenda, five coalitions have been identified – social environmentalists, modern developmental actors, traditional developmental actors, social urban planners and urban bureaucrats. The research has shown that the dynamics of these groups has relevant particularities according to each decision-making process, so the author concluded that, when applying ACF, the works cannot be restricted to the identification of coalitions. In general, it was found that the group of actors engaged in the processes related to the green agenda presents more stable relationships in terms of allies and opponents over time than the set of actors engaged in the brown agenda, tending to generate incremental institutional changes. In brown agenda, changes occur more rarely, and when they happen, tend to be significant. In both agendas, research shows examples of policy learning oriented to environment, and also the difficulty to learn.

Keywords: environmental policy; green agenda; brown agenda; Advocacy Coalition Framework.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas da pesquisa e organização dos resultados.....	6
Figura 2 – Diagrama do ACF	15
Figura 3 – Diagrama simplificado do ACF	19
Figura 4 – Política sobre mudança do clima e relações trans-sistemas	54
Figura 5 – Subsistemas na Política Nacional do Meio Ambiente	75
Figura 6 – Coalizões de defesa e processo decisório de legislação.....	92
Figura 7 – Perfil das crenças das coalizões (<i>deep core</i>).....	195
Figura 8 – Perfil das crenças das coalizões (<i>policy core</i> – parte 1).....	196
Figura 9 – Perfil das crenças das coalizões (<i>policy core</i> – parte 2).....	197
Figura 10 – Perfil das crenças das coalizões (<i>policy core</i> – parte 3).....	198
Figura 11 – Processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos – fase 2.....	241
Figura 12 – Processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos – fase 3.....	249
Figura 13 – Processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos – fase 4.....	254
Figura 14 – Processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos – fase 5.....	258
Figura 15 – Processo de formulação da Lei do Saneamento Básico – fase 2.....	266
Figura 16 – Processo de formulação da Lei do Saneamento Básico – fase 3.....	274
Figura 17 – Processo de formulação do Estatuto da Cidade – fase 1	280
Figura 18 – Processo de formulação do Estatuto da Cidade – fase 2.....	286
Figura 19 – Processo de formulação da LRTU – fase 3	295
Figura 20 – Legislação de Controle da Poluição por Veículos Automotores – fase 1	300
Figura 21 – Legislação de Controle da Poluição por Veículos Automotores – fase 2.....	302
Figura 22 – Legislação de Controle da Poluição por Veículos Automotores – fases 3 e 4....	305
Figura 23 – Processo de formulação da Lei do Snuc – fase 1	308
Figura 24 – Processo de formulação da Lei do Snuc – fase 2	310

Figura 25 – Processo de formulação da Lei da Mata Atlântica – fase 1	311
Figura 26 – Processo de formulação da Lei da Mata Atlântica – fase 2	312
Figura 27 – Processo de formulação da Lei da Mata Atlântica – fase 3	313
Figura 28 – Processo de formulação da Lei de Gestão das Florestas Públicas – fase 3.....	316
Figura 29 – Processo de formulação da Nova Lei Florestal – fase 4	325
Figura 30 – Processo de formulação da Nova Lei Florestal – fase 5	332

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estratégias de atuação das coalizões nas agências administrativas.....	23
Quadro 2 – Tipologia da estrutura de oportunidades das coalizões	42
Quadro 3 – Crenças e relação organizacional	51
Quadro 4 – Tipos de mudança gradual.....	57
Quadro 5 – Agenda verde e coalizões de defesa: principais crenças	71
Quadro 6 – Componentes do código de análise documental (síntese)	106
Quadro 7 – Ordem de prioridade no componente DC2.....	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados no <i>deep core</i> : visão sobre a relação homem-natureza.....	125
Tabela 2 – Resultados no <i>deep core</i> : visão sobre a justiça distributiva	127
Tabela 3 – Resultados no <i>deep core</i> : visão essencial sobre os recursos naturais.....	129
Tabela 4 – Resultados no <i>deep core</i> : visão sobre o conhecimento como valor	130
Tabela 5 – Resultados no <i>deep core</i> : visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico	132
Tabela 6 – Resultados no <i>deep core</i> : visão sobre a relação entre governo e democracia	133
Tabela 7 – Resultados no <i>deep core</i> : visão sobre o valor das políticas públicas	135
Tabela 8 – Resultados no <i>policy core</i> : atribuições dos níveis de governo	138
Tabela 9 – Resultados no <i>policy core</i> : tipos prioritários de instrumentos de política ambiental	141
Tabela 10 – Resultados no <i>policy core</i> : participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	142
Tabela 11 – Resultados no <i>policy core</i> : controle do desmatamento e de outras intervenções sobre o meio natural	144
Tabela 12 – Resultados no <i>policy core</i> : relação entre direito de propriedade e direito de uso do imóvel.....	146
Tabela 13 – Resultados no <i>policy core</i> : peculiaridades regionais e locais.....	147
Tabela 14 – Resultados no <i>policy core</i> : atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil.....	149
Tabela 15 – Resultados no <i>policy core</i> : criação de Unidades de Conservação.....	151
Tabela 16 – Resultados no <i>policy core</i> : direitos das populações tradicionais.....	152
Tabela 17 – Resultados no <i>policy core</i> : licenciamento ambiental do uso de áreas urbanas...	154

Tabela 18 – Resultados no <i>policy core</i> : abrangência do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas	156
Tabela 19 – Resultados no <i>policy core</i> : plano diretor municipal e meio ambiente.....	158
Tabela 20 – Resultados no <i>policy core</i> : regularização fundiária urbana e meio ambiente	161
Tabela 21 – Resultados no <i>policy core</i> : gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos	162
Tabela 22 – Resultados no <i>policy core</i> : provimento dos serviços de água e esgoto	164
Tabela 23 – Resultados no <i>policy core</i> : responsabilidade pós-consumo por produtos e embalagens	166
Tabela 24 – Resultados no <i>policy core</i> : participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos	167
Tabela 25 – Resultados no <i>policy core</i> : descontaminação de áreas urbanas e rurais	169
Tabela 26 – Resultados no <i>policy core</i> : controle da poluição por veículos automotores.....	170
Tabela 27 - Exemplo de cálculo do desvio médio (Ministério das Cidades – agenda marrom na fase 3, em relação aos sociourbanistas)	200
Tabela 28 – Processos Legislativos e redes de atores: resultado geral.....	333

LISTA DE SIGLAS

- Abcon – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto
- Abdetran – Associação Brasileira dos Departamentos de Trânsito
- Abema – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
- Abes – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
- Abetre – Associação Brasileira de Empresas de Tratamento de Resíduos
- Abia – Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação
- Abic – Associação Brasileira da Indústria de Café
- Abidb – Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
- Abinee – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
- Abip – Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados
- Abipet – Associação Brasileira da Indústria do PET
- Abiquim – Associação Brasileira da Indústria Química
- Abir – Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas
- Abividro – Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro
- ABM – Associação Brasileira de Municípios
- ABR – Associação Brasileira do Segmento de Reforma de Pneus
- Abrabi – Associação Brasileira das Indústrias de Biotecnologia
- Abraf – Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
- Abralatas – Associação Brasileira dos Fabricantes de Latas de Alta Reciclabilidade
- Abras – Associação Brasileira de Supermercados
- Abrati – Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros
- Abre – Associação Brasileira de Embalagem
- Abre – Associação Brasileira de Embalagem
- ACF – *Advocacy Coalition Framework*
- Adema – Associação de Defesa do Meio Ambiente
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
- Aelo – Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo
- Aesbe – Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
- Ajufe – Associação dos Juízes Federais do Brasil

ANA – Agência Nacional de Águas
Anamma – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
Anfavea – Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
Anip – Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos
Anoreg – Associação dos Notários e Registradores do Brasil
ANP – Agência Nacional do Petróleo
Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
APCO – Associação dos Contaminados Profissionalmente por Organoclorados
APP – Área de Preservação Permanente
Aprelpe – Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais
Asfamas – Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais para Saneamento
Asibama – Associação Nacional dos Servidores do Ibama
Assemae – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
Bacen – Banco Central do Brasil
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CBJP – Comissão Brasileira de Justiça e Paz
CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CD – Câmara dos Deputados
CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
CEBDS – Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
Cedae – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Estado do Rio de Janeiro
CEF – Caixa Econômica Federal
Cempre – Compromisso Empresarial para a Reciclagem
Cesan – Companhia Espírito Santense de Saneamento
Cesvi – Centro de Experimentação e Segurança Viária
Cetea – Centro de Tecnologia de Embalagem
Cetesb – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CGEN – Conselho de Gestão do Patrimônio Genético
CI – *Conservation International*
CMN – Conselho Monetário Nacional

CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNM – Confederação Nacional dos Municípios
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNS – Conselho Nacional de Saúde
CNT – Confederação Nacional do Transporte
Codevasf – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Conam – Confederação Nacional das Associações de Moradores
Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente
Conar – Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária
Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Contran – Conselho Nacional de Trânsito
Contran – Conselho Nacional de Trânsito
Copasa – Companhia de Saneamento de Minas Gerais
Corsan – Companhia Riograndense de Saneamento
CRA – Cota de Reserva Ambiental
CRF – Cota de Reserva Florestal
CTB – Código de Trânsito Brasileiro
Denatran – Departamento Nacional de Trânsito
DNC – Departamento Nacional de Combustíveis
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Ethos – Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial
EUA – Estados Unidos da América
FAS – Fundação Amazonas Sustentável
FBOMS – Fórum Brasileiro de Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
Federarroz – Federação das Associações de Arrozeiros do Estado do Rio Grande do Sul
FESPSP – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Fiemg – Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
Fiepa – Federação das Indústrias do Estado do Pará
Fiergs – Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
Fierj – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

Fiesc – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina
Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Flona – Floresta Nacional
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNMA – Fundo Nacional de Meio Ambiente
FNP – Frente Nacional de Prefeitos
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
FNSES – Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Saneamento
FNU – Federação Nacional dos Urbanitários
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária
Funai – Fundação Nacional do Índio
Funasa – Fundação Nacional de Saúde
Funatura – Fundação Pró-Natureza
GDF – Governo do Distrito Federal
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP – Instituto Ambiental do Paraná
Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibap – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
Ibram – Instituto Brasileiro de Mineração
Ibram/DF – Instituto Brasília Ambiental
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
Imaflora – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
Imazon – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
Inbra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos
Inpa – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
Inpe – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

InpEV – Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias
Ipam – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas
Irib – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ISA – Instituto Socioambiental
ISPN – Instituto Sociedade, População e Natureza
Ital – Instituto de Tecnologia de Alimentos
LCA – Lei de Crimes Ambientais
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
LRTU – Lei de Responsabilidade Territorial Urbana
Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MAS – Ministério da Ação Social
MBES – Ministério do Bem-Estar Social
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MIN – Ministério da Integração Nacional
MIR – Ministério da Integração Regional
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério das Minas e Energia
MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPAC – Ministério Público do Estado do Acre
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios
MPF – Ministério Público Federal
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPSP – Ministério Público do Estado de São Paulo
MPV – Medida Provisória
MRE – Ministério das Relações Exteriores
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PCPV – Plano de Controle de Poluição Veicular
PGR – Procuradoria Geral da República
Planasa – Plano Nacional de Saneamento
PNF – Programa Nacional de Florestas
PNSB – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
POP – poluente orgânico persistente
PPA – Plano Plurianual
Proconve – Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores
Pronar – Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar
PSA – pagamento por serviços ambientais
PUC – Pontifícia Universidade Católica
RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável
Rede Pró-UCs – Rede Pró-Unidades de Conservação da Natureza
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RMA – Rede de ONGs da Mata Atlântica
SAE/PR – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Sanepar – Companhia de Saneamento do Paraná
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
Secovi – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais
Sedu/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
Selurb – Sindicato Nacional das Empresas de Limpeza Urbana
Sema/MT – Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso
Semam/PR – Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República
Sepurb/MPO – Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento
Serphau – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFB – Serviço Florestal Brasileiro
Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente
Snuc – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
Sopral – Sociedade de Produtores de Açúcar e de Álcool

STJ – Superior Tribunal de Justiça
STF – Supremo Tribunal Federal
Sudepe – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
Sudhevea – Superintendência da Borracha
SUS – Sistema Único de Saúde
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TFP – Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade
TNC – *The Nature Conservancy*
UC – Unidade de Conservação
UCB – Universidade Católica de Brasília
UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro
Ufal – Universidade Federal de Alagoas
Ufam – Universidade Federal do Amazonas
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFPA – Universidade Federal do Pará
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFV – Universidade Federal de Viçosa
UnB – Universidade de Brasília
Unicamp – Universidade Estadual de Campinas
Unimep – Universidade Metodista de Piracicaba
UNMP – União Nacional por Moradia Popular
Unorp – Centro Universitário do Norte Paulista
USP – Universidade de São Paulo
Vale – Companhia Vale do Rio Doce
WBCSD – *World Business Council for Sustainable Development*
WWF – *World Wide Fund for Nature*
ZEE – zoneamento ecológico-econômico

OBSERVAÇÃO: para a lista completa das organizações que constam nas Figuras 11 a 30, ver: goo.gl/zvzXKf.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 O <i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i>	11
2.1 Uma visão geral sobre o ACF.....	11
2.1.1 <i>As premissas dos autores do modelo</i>	11
2.1.2 <i>Os elementos externos ao subsistema</i>	15
2.1.3 <i>O subsistema e sua dinâmica</i>	20
2.2 Os sistemas de crenças.....	25
2.3 As hipóteses do ACF: coalizões, mudanças e aprendizado	28
2.4 As novas causas de mudança	30
2.5 Inserção teórica	31
2.6 Os pressupostos do ACF e a teoria pluralista do Estado	38
2.7 Sistemas contemporâneos de governança de políticas públicas e ACF.....	43
2.8 Limitações e desafios do ACF	46
2.8.1 <i>Críticas ao modelo</i>	46
2.8.2 <i>Questões em aberto</i>	48
3 POR QUE ESTUDAR MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA COM BASE NO ACF?	61
3.1 Regulação ambiental no Brasil e sistemas de crenças	61
3.2 A aplicabilidade do ACF ao processo decisório no Parlamento brasileiro.....	67
3.3 Sucessos e frustrações no estudo da agenda verde	70
3.4 A comparação das agendas verde e marrom.....	74
4 O QUADRO ANALÍTICO DA PESQUISA	81
4.1 O problema e a delimitação da pesquisa.....	81
4.2 As fases de estudo.....	86
4.3 Os objetivos	87
4.4 As hipóteses trabalhadas	88
4.4.1 <i>Comentários gerais</i>	88
4.4.2 <i>Hipótese do ACF sobre aprendizado político</i>	89
4.4.3 <i>Hipótese sobre aprendizado político e mudança na legislação</i>	90
4.4.4 <i>Hipóteses sobre crenças e relação organizacional</i>	94
4.4.5 <i>Hipóteses sobre as diferenças entre as agendas verde e marrom</i>	94
4.5 Subtemas e processos legislativos	97

4.6	Procedimentos metodológicos	102
4.6.1	<i>A prioridade para os documentos públicos como base de dados</i>	102
4.6.2	<i>A construção do código de análise documental</i>	104
4.6.3	<i>Os atores estudados</i>	106
4.6.4	<i>O processo de codificação</i>	110
4.6.5	<i>A delimitação das coalizões</i>	113
4.6.6	<i>A análise das relações entre os atores</i>	117
4.6.7	<i>A análise das mudanças institucionais</i>	119
5	OS RESULTADOS DO PROCESSO DE CODIFICAÇÃO	123
5.1	As crenças do <i>deep core</i>	123
5.2	As crenças do <i>policy core</i>	135
5.2.1	<i>Comentários gerais</i>	135
5.2.2	<i>Componentes do policy core comuns às duas agendas</i>	137
5.2.3	<i>Componentes do policy core específicos da agenda verde</i>	149
5.2.4	<i>Componentes do policy core específicos da agenda marrom</i>	152
5.4	Os aspectos instrumentais	170
6	A CONFORMAÇÃO DOS SUBSISTEMAS DAS AGENDAS MARROM E VERDE ...	179
6.1	As coalizões de defesa	179
6.2	Os integrantes das coalizões	194
6.2.1	<i>Explicações iniciais</i>	194
6.2.2	<i>As organizações do governo federal</i>	203
6.2.3	<i>As organizações representativas do empresariado</i>	210
6.2.4	<i>As organizações não governamentais ambientalistas</i>	214
6.2.5	<i>As organizações não governamentais com atuação na área social</i>	218
6.2.6	<i>As organizações da área do saneamento</i>	219
6.2.7	<i>Os representantes dos estados e municípios</i>	221
6.2.8	<i>Os representantes da academia</i>	223
6.2.9	<i>Outros atores</i>	224
6.3	Os principais recursos das coalizões.....	225
7	A DINÂMICA DOS SUBSISTEMAS DAS AGENDAS MARROM E VERDE.....	231
7.1	O quadro externo no período 1992-2012 e seus efeitos.....	232
7.2	A Lei dos Resíduos Sólidos	237
7.2.1	<i>Fase 1</i>	237
7.2.2	<i>Fase 2</i>	238

7.2.3 Fase 3.....	245
7.2.4 Fase 4.....	252
7.3 A Lei do Saneamento Básico.....	259
7.3.1 Fase 1.....	259
7.4.2 Fase 2.....	263
7.4.3 Fase 3.....	269
7.4 O Estatuto da Cidade.....	275
7.4.1 Fase 1.....	275
7.4.2 Fase 2.....	281
7.5 A futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana.....	287
7.5.1 Fase 2.....	287
7.5.2 Fase 3.....	289
7.6 O controle da poluição por veículos automotores.....	297
7.6.1 Fase 1.....	297
7.6.2 Fase 2.....	301
7.6.3 Fases 3 e 4.....	303
7.7 Os processos da agenda verde.....	307
7.7.1 Os subtemas da pesquisa precedente.....	307
7.7.2 Fases 4 e 5: os debates sobre a nova lei florestal.....	319
7.8 As dinâmicas das duas agendas: uma análise integrada.....	331
8 OS PRODUTOS DOS SUBSISTEMAS DAS AGENDAS MARROM E VERDE.....	345
8.1 O conteúdo das principais leis aprovadas e a magnitude das mudanças.....	345
8.2 A resistência a mudanças.....	357
8.3 O aprendizado político.....	360
9 CONCLUSÃO.....	373
REFERÊNCIAS.....	387
APÊNDICE 1 – Código de análise documental – <i>deep core</i> e <i>policy core</i>	404
APÊNDICE 2 – Aspectos instrumentais analisados e resultados obtidos.....	415
APÊNDICE 3 – Coalizões e prioridades em relações às crenças.....	419
APÊNDICE 4 – Organizações na agenda marrom – classificação segundo as coalizões de defesa.....	426
APÊNDICE 5 - Organizações na agenda verde – classificação dos principais atores segundo as coalizões de defesa.....	432

APÊNDICE 6 – Parlamentares e atores individuais na agenda marrom – classificação segundo as coalizões de defesa	436
APÊNDICE 7 – Parlamentares e atores individuais na agenda verde (fases 4 e 5) – classificação segundo as coalizões de defesa	439
APÊNDICE 8 – Quadro de relações submetido aos especialistas – exemplo preenchido (processo da Lei do Snuc – 1992/2000)	442
APÊNDICE 9 – Leis ambientais pós-1988 e processo legislativo	448
APÊNDICE 10 – Juízes do código de análise documental e especialistas	452
APÊNDICE 11 – Legenda das redes de relacionamento	455
ANEXO 1 – Exemplo de mapa de codificação gerado pelo NVIVO 10 (agenda marrom)...	457
ANEXO 2 – Exemplo de dendograma gerado pelo NVIVO 10 (agenda marrom).....	458

1 INTRODUÇÃO

A tese aqui apresentada, inclusa no campo dos estudos sobre políticas públicas, mas também relacionada ao campo dos estudos legislativos, tem a política ambiental no Brasil como tema. Analisa-se a formulação das bases regulatórias da Política Nacional do Meio Ambiente, abordando-se os principais processos decisórios que tiveram como palco o Congresso Nacional no período 1992-2012 e seus resultados, ou seja, as mudanças ocorridas na legislação. Os processos de mudança institucional constituem o objeto da pesquisa. A intenção da autora foi contribuir para a compreensão tanto da dinâmica de estabilidade e mudança da legislação que lastreia a política ambiental em nosso país, quanto do conteúdo das normas produzidas. Coloca-se em relevo na análise o papel dos valores e das ideias direcionadas às políticas públicas.

Deve-se enfatizar que, nos últimos vinte anos, foram debatidas e aprovadas várias leis nacionais importantes relativas à política ambiental, que norteiam parte significativa da atuação do poder público e dos cidadãos nessa área. Nos processos de elaboração dessa legislação, verificou-se a participação nos debates internos do Legislativo de muitas entidades da sociedade civil, sejam organizações representativas do setor empresarial ou de categorias profissionais específicas, sejam organizações não governamentais ambientalistas. As discussões envolveram não apenas os parlamentares, mas também um amplo e diverso conjunto de atores governamentais e não governamentais, em processos em geral caracterizados por polêmica vigorosa.

Considera-se que o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), modelo formulado por Sabatier e seus parceiros (1988, 1993a, 1993c, 1999, 2007), pode ser tomado como apoio consistente para a compreensão dos processos decisórios que geraram essas leis e das alterações normativas efetivadas por meio delas, bem como das dificuldades verificadas para a concretização da mudança institucional.

O ACF apresenta uma perspectiva integradora, que abarca elementos diversos como valores e ideias, competição entre atores, instituições e fatores externos, contemplando aspectos importantes da realidade complexa e mutável que marca a formulação das políticas públicas em grande parte das sociedades contemporâneas. Entre outros pontos, o modelo incorpora elementos para o estudo do aprendizado político, concretizado especialmente a

partir da experiência obtida no relacionamento de coordenação e conflito entre os diferentes atores envolvidos nos processos decisórios.

Uma das premissas explícitas do ACF é que a unidade de análise mais apropriada para entender a mudança nas políticas públicas não são a organização ou programas governamentais específicos, mas sim o subsistema de políticas públicas, definido como o conjunto de atores individuais ou coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública e que regularmente tentam influenciar as decisões nesse domínio (SABATIER, 1993, p. 17; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 119).

Os atores de cada subsistema agrupar-se-iam em coalizões de advocacia ou defesa, cada uma delas com um conjunto diferenciado de crenças, que englobam prioridades valorativas, percepções sobre importantes relações causais, a magnitude dos problemas e a eficácia dos instrumentos de políticas públicas para enfrentá-los, entre outros elementos (SABATIER, 1993, p. 17). O modelo trabalha com quadros complexos de *policymaking*, permeados por atores que percebem o mundo mediante lentes distintas, moldadas pelos sistemas de crenças.

A pergunta central da pesquisa desenvolvida é a seguinte: **como os processos de mudança institucional nas agendas verde e marrom da política ambiental no Brasil diferenciam-se em termos de dinâmica e resultados?**

O termo agenda tem vários usos. Kingdon (1995 [1984]; 2006, p. 225) trabalha com um conceito de agenda governamental que abrange “[...] uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento”. Nesta pesquisa, o conceito de agenda será ampliado, de tal forma que será tratado como o conjunto de temas que são alvo da atenção dos integrantes dos subsistemas de políticas públicas. Assume-se a definição de subsistema de políticas públicas que está no cerne do ACF.

Cabe explicar que a questão ambiental costuma ser informalmente dividida, em nível nacional e internacional, em dois grandes conjuntos de temas: a agenda verde, relacionada à proteção da flora e da fauna e à conservação da biodiversidade, e a agenda marrom, ligada ao controle dos diferentes tipos de poluição e dos impactos decorrentes da implantação de empreendimentos de infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico nos assentamentos humanos (BRASIL, 2001b, p. 30; STREN, 2001, p. 330-331; ALLEN, 2002, p. 17). Mais

recentemente, passou-se a tratar de forma diferenciada também a agenda azul, referente à gestão dos recursos hídricos (BRASIL, 2002, p. 2; RIBEIRO, 2006, p. 32-33).

Com a intenção de inovar e trazer contribuições relevantes em termos de uso do ACF, a autora aplicou o modelo segundo uma abordagem comparativa entre as agendas verde e marrom. Mencione-se que não foram encontrados estudos precedentes, no Brasil ou em outros países, comparando subsistemas nacionais parcialmente sobrepostos.

Como o ACF trata as interações entre os atores inseridas em um contexto social, político, econômico, histórico e setorial, avalia-se que ele fornece um quadro conceitual particularmente apropriado para que se faça a comparação entre as duas agendas. Há similaridades e diferenciações entre elas quando se consideram os elementos internos e externos ao subsistema de políticas públicas previstos no modelo.

De que maneira as condições que balizam o conflito e a coordenação entre os atores são distintas nas duas agendas? Como as diferenças entre as duas agendas influenciam as opções quanto a ferramentas de políticas públicas a serem adotadas? Como as diferenças entre as duas agendas impactam o aprendizado político e as mudanças na base regulatória da política ambiental?

Entende-se que se encontram abordados na pesquisa aspectos críticos da política ambiental no país, a exemplo da centralização excessiva de atribuições nos órgãos federais, a pouca atenção para os instrumentos econômicos de política ambiental, a prevalência da visão utilitarista quanto ao uso dos recursos naturais nas decisões governamentais e outros, com o ganho de se diferenciarem esses problemas segundo cada uma das duas agendas.

No esforço de comparação, além do conjunto extenso de dados documentais coletados, foram aproveitados os resultados obtidos sobre os processos decisórios afetos à política de biodiversidade e florestas (agenda verde) no período 1992-2006, reunidos na pesquisa de mestrado da autora¹. A pesquisa cujos resultados são aqui apresentados, assim, é considerada uma continuação da anterior.

A intenção foi avançar de forma significativa em relação ao trabalho elaborado sobre a agenda verde. Sem prejuízo do estudo dos sistemas de crenças, realizou-se o estudo comparado dos processos de mudança institucional nas agendas verde e marrom com o

¹ ARAÚJO, Suely M. V. G. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. Dissertação (mestrado em ciência política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/5756> ou <http://www.ceag.unb.br/ceag/public/biblioteca/index/tema/padrao/tipo/D>.

detalhamento dos componentes do ACF, o rastreamento dos processos legislativos selecionados e a análise das relações que os principais atores coletivos envolvidos nesses processos mantêm entre si.

Além do ACF e suas aplicações empíricas, a pesquisa inclui contribuições de autores como Hall (1993), Mahoney e Thelen (2010), North (1993), Pierson (2004), Dryzek (1997), Dryzek e Dunleavy (2009), Tilly (2007, 2008) e outros.

Na sequência desta introdução, apresenta-se no capítulo 2 a revisão de literatura sobre o ACF. O conteúdo desse capítulo vai além de uma síntese referente ao modelo. Aborda-se a inserção teórica do ACF incluindo conexões não explicitadas por seus autores. Pondera-se a relação de seus pressupostos básicos com a abordagem pluralista da política, analisando-se também sua utilidade para os estudos sobre governança de políticas públicas. Além disso, mostram-se críticas que têm sido formuladas ao modelo e questões em aberto que geram necessidade de complementações e ajustes.

No capítulo 3, a título de justificativa da pesquisa realizada, incluem-se comentários sobre a política ambiental no Brasil e a possibilidade de as normas que a lastreiam serem lidas como reflexos de sistemas de crenças dos atores envolvidos em sua formulação, sobre a aplicabilidade do ACF ao parlamento brasileiro e sobre os sucessos e fracassos verificados na pesquisa anterior. Mais importante, destacam-se as contribuições potencialmente derivadas de estudo comparado entre as agendas verde e marrom. O capítulo, na verdade, complementa esta introdução. Optou-se por inseri-lo após a revisão de literatura para que os comentários quanto ao potencial do ACF para a análise dos subsistemas de política pública em tela fossem bem compreendidos.

No capítulo 4, apresenta-se o quadro analítico da pesquisa, incluindo o problema e sua delimitação, os objetivos e as seis hipóteses trabalhadas, sendo uma apenas do próprio ACF. As demais, três delas de aplicação geral e duas de aplicação específica à política ambiental no país, foram elaboradas pela autora. Constam no capítulo, também, a descrição e explicação dos procedimentos metodológicos adotados e a identificação dos subtemas e processos legislativos estudados.

No capítulo 5, expõem-se os resultados do processo de codificação dos documentos públicos sobre os debates legislativos, que constituem a principal fonte de dados da pesquisa. Esses documentos foram lidos e analisados segundo um código de análise documental que tem os sistemas de crenças do ACF como base, validado por juízes. As informações

organizadas nesse capítulo lastreiam toda a sequência da tese em termos de definição das coalizões e de seus integrantes.

No capítulo 6, abrange-se a conformação dos subsistemas das agendas marrom e verde, incluindo a identificação das coalizões de defesa, seus principais integrantes e os recursos e as estratégias mais frequentes de cada um desses grupos.

No capítulo 7, estuda-se dinâmica dos subsistemas das agendas verde e marrom no período 1992-2012. Cada um dos debates legislativos selecionado é detalhado sob a perspectiva da atuação das coalizões de defesa. Trabalha-se a dinâmica dos subsistemas, também, a partir de dados sobre os diferentes tipos de relações existentes entre os atores que influenciaram esses processos, reunidos mediante questionários aplicados a especialistas. Os resultados obtidos com esses questionários são usados, também, como ferramenta de controle daqueles encontrados a partir do ACF. Apresenta-se criticamente cada processo, com discussão dos resultados ao final do capítulo.

No capítulo 8, analisam-se as mudanças institucionais ocorridas nos subsistemas das agendas marrom e verde e sua magnitude, com atenção especial para a resistência a mudanças e, no contraponto, o aprendizado orientado a políticas públicas, que é elemento relevante do ACF. No caso desta pesquisa, o foco em termos de mudanças institucionais está no conteúdo das leis de aplicação nacional. O produto da dinâmica do subsistema tomado em consideração é a própria lei.

Por fim, no capítulo 9, sintetizam-se as conclusões da pesquisa e apontam-se perspectivas quanto à sua continuidade.

A sequência da pesquisa e a organização dos capítulos segue a lógica da aplicação do ACF em sua integralidade. São identificados, analisados e apresentados, nessa ordem, a conformação dos subsistemas, sua dinâmica e seus produtos, ou melhor, a parte desses produtos representada pelas leis federais. Em todo o trabalho, desde os resultados do processo de codificação, a perspectiva será, sempre que possível, comparativa entre as duas agendas estudadas da política ambiental brasileira.

Na Figura 1, detalham-se as etapas do esforço empírico e os capítulos da tese em que está apresentado o conteúdo correspondente a cada uma delas.

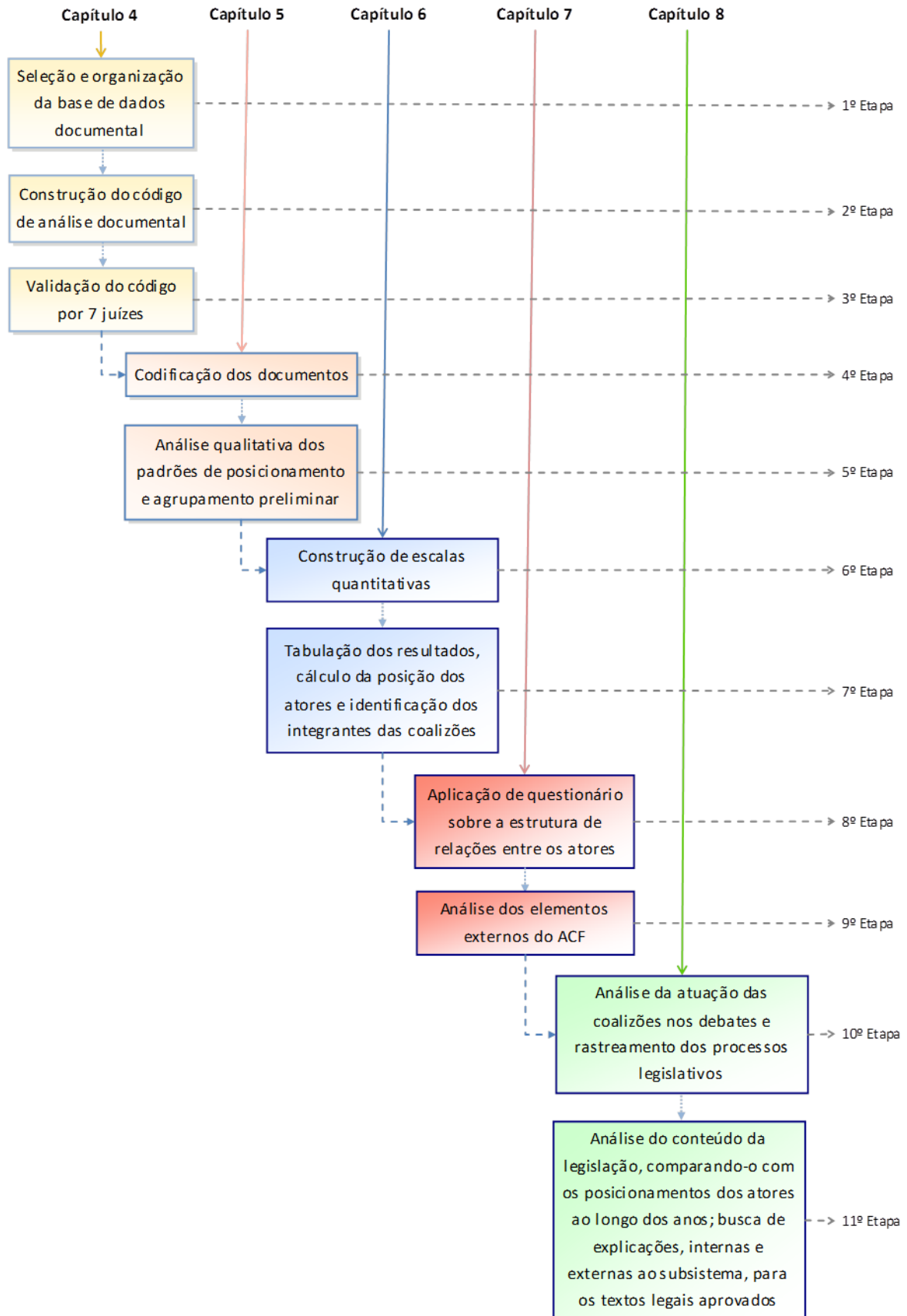


Figura 1 – Etapas da pesquisa e organização dos resultados
 Fonte: elaboração da autora.

Foram utilizados procedimentos empíricos variados, com análise do conteúdo de documentos adotando-se código previamente validado por juízes, análise qualitativa dos resultados da codificação, tabulação dos resultados relativos às crenças dos principais atores ao longo do tempo e cálculo de suas posições em relação às coalizões de defesa, rastreamento dos processos legislativos e estudo das leis produzidas. Foi também aplicado questionário a especialistas sobre a atuação dos principais atores envolvidos nos debates legislativos, gerando-se informações que complementaram o estudo desses processos efetivado a partir da base de dados documental e, mais importante, serviram de controle dos achados reunidos à luz do ACF.

Deve-se comentar que uma preocupação geral da pesquisa foi registrar com rigor todos os procedimentos empíricos realizados. Por isso, ao longo da tese, incluem-se em diferentes pontos referências a como localizar os dados que apoiaram as análises qualitativas, devidamente organizados. Pelo volume de informações, seria impossível acrescentar mais apêndices ou anexos à tese. A proposta foi realizar um esforço de pesquisa com potencial de replicação por outros pesquisadores. Até mesmo as anotações pessoais da autora realizadas no curso do estudo dos documentos legislativos estão disponibilizadas nos endereços eletrônicos fornecidos no texto².

² Para acesso à base documental da pesquisa, aos resultados da codificação e aos memorandos com as anotações da autora, fazer *download* dos arquivos disponíveis em: goo.gl/agz2y. Para acesso às planilhas relativas à classificação dos atores, fazer *download* dos arquivos disponíveis em: goo.gl/pZXyPW, habilitando macros. Para acesso às tabelas consolidadas com as respostas dos especialistas sobre a relação entre os atores, ver: goo.gl/zvzXKf. Para *download* gratuito de versão demonstrativa do NVIVO 10, que viabiliza a leitura dos arquivos com a codificação: <http://www.qsrinternational.com/products.aspx>.

É interessante o fato de que o lugar dos valores seja sempre interativo: não há valor privado, não há valor que seja fundamento. Os valores serão sempre determinados pela razão e pelo movimento. E nisso o peregrino tem razão: será sempre na sua circulação pelo mundo, e em seu intercâmbio com os outros (e diferentes outros), que ele perceberá valores e atribuirá valor a si e à sua vida.

Rabino Nilton Bonder, trecho de “Tirando os Sapatos” (2012).

2 O ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

Neste capítulo, apresenta-se uma revisão de literatura sobre o *Advocacy Coalition Framework* (ACF)³, que constitui a principal base teórica da pesquisa a ser desenvolvida sobre as agendas verde e marrom da política ambiental no Brasil.

Os comentários iniciarão com uma visão geral sobre o ACF, incluindo a apresentação das premissas adotadas por seus autores e a especificação dos elementos que conformam o modelo. Aborda-se com especial atenção a estrutura dos sistemas de crenças dos atores, em face da relevância que ela assume na identificação das coalizões. Expõem-se as hipóteses inclusas no modelo e os mais recentes ajustes nele realizados.

Complementarmente, abordam-se a relação entre os pressupostos do ACF e a teoria pluralista do Estado, assim como entre o modelo e os complexos sistemas contemporâneos de governança de políticas públicas. Além disso, analisam-se a inserção teórica do ACF, as principais críticas que têm sido colocadas em relação a ele e as seguintes questões em aberto: (i) as coalizões de defesa importam como atores coletivos? (ii) como tratar o papel da opinião pública e as questões multidisciplinares? (iii) como mensurar mudanças em políticas públicas? Considera-se passo essencial para a pesquisa proposta o exame da conexão do modelo com outras abordagens teóricas, assim como das perguntas aqui destacadas.

2.1 Uma visão geral sobre o ACF

2.1.1 As premissas dos autores do modelo

O ACF, modelo desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993a, 1993c, 1999) e aperfeiçoado por Sabatier e Weible (2007), compreende a formulação das políticas públicas como produto da competição entre coalizões que compõem subsistemas formados por atores individuais e coletivos, de organizações públicas e privadas, que estão ativamente preocupados com determinada questão de política pública. As coalizões são abordadas como

³ Há diferentes traduções possíveis para *Advocacy Coalition Framework* (ACF): modelo das coalizões de advocacia; modelo das coalizões de defesa; enquadramento das coalizões de advocacia; e enquadramento das coalizões de defesa. A autora optou pelo uso da denominação original em inglês nesta tese, sobretudo, porque a sigla ACF é bastante consagrada e de uso frequente mesmo no Brasil. Além disso, a expressão “advocacia” costuma ser usada no sentido jurídico e a expressão “defesa” não lembra o termo original em inglês. Também se optou pelo inglês em relação ao *deep core* (núcleo duro) e ao *policy core* (núcleo político ou de políticas públicas), que dizem respeito aos sistemas de crenças dos atores na perspectiva do ACF.

grupamentos informais de atores, cada qual com um conjunto diferenciado de crenças direcionadas à questão de política pública em foco e atuação coordenada ao longo do tempo, no sentido de influenciar as decisões governamentais, ou melhor, de defender a transformação de suas crenças em decisões e resultados concretos.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 154-155) adotam a diferenciação entre *frameworks*, “teorias” e “modelos” apresentada por Ostrom (2005, p. 27), classificando o ACF não como um modelo propriamente dito, que imporá suposições precisas sobre um conjunto limitado de parâmetros e variáveis, mas sim como um *framework* em processo de desenvolvimento para se tornar uma teoria. Não obstante, entende-se que, em acepção abrangente, o ACF pode ser considerado um modelo.

O ACF estuda mudança no longo prazo nas políticas públicas (SABATIER, 1993, p. 14; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 95 e 152), razão pela qual se entende que as pesquisas a partir dessa perspectiva em princípio devem abranger não apenas a composição das coalizões de atores e suas crenças, mas também o processo de tomada de decisão e seus resultados.

John (1998, p. 155 e 169-171) vê o ACF como uma abordagem integradora que, enfatizando o papel de valores e ideias (e interesses nelas refletidos), consubstanciados nas crenças das coalizões de defesa, procura construir uma visão geral sobre o funcionamento do subsistema de políticas públicas, com atenção para a mudança e a estabilidade. Faria (2003, p. 6) afirma que o modelo busca explicar padrões de mudança nas políticas públicas em um mundo cada vez mais interdependente e marcado pela incerteza e, para tanto, lida com a interação entre coalizões formadas por atores que compartilham crenças e com os eventos externos que impactam o subsistema.

O ACF foi desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith com três preocupações iniciais: proporcionar uma alternativa para os modelos de análise de políticas públicas segundo estágios⁴, que careceriam de robustez conceitual para a construção de hipóteses causais empiricamente testáveis; formular um modelo para estudar as políticas públicas, com base na teoria de sistemas, que sintetizasse algumas das principais contribuições dos debates sobre a

⁴ Os *stage models* veem as políticas públicas segundo etapas sequenciais, normalmente inclusão na agenda, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. As críticas a esses modelos são diversas. Além de não viabilizar a compreensão de relações causais, eles seriam imprecisos do ponto de vista descritivo e subvalorizariam o papel da análise e do aprendizado para as políticas públicas, entre outros problemas (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993a, p. 3-4; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 7).

gestão *top-down* e *bottom-up*; e analisar a influência das informações técnicas nas políticas públicas (WEIBLE; SABATIER; MAC QUEEN, 2009, p. 122).

Pressupõe-se no modelo a existência de indivíduos com racionalidade limitada, cujo processamento de informação é afetado por limitações e vieses cognitivos, conforme previsto por March e Simon (1993 [1958]). Trabalha-se com a decisão possível, ou *satisficing* (SABATIER, 1993, p. 30), em contraponto à ideia de maximização da utilidade esperada. Como os atores adotam os sistemas de crenças como heurística para simplificar, selecionar e filtrar informações, na perspectiva do ACF, as crenças constituem elementos do paradigma da racionalidade limitada (SCHLAGER, 2007, p. 301-302)⁵. Em face desse paradigma, limitações das capacidades cognitivas, ineficiências adaptativas, multidimensionalidade e múltiplos contextos associados às questões que se apresentam, assim como os diferentes quadros conceituais dos atores, necessitam ser considerados tendo em vista a análise consistente dos processos afetos às políticas públicas. Enfatize-se que a racionalidade limitada não pode ser confundida com irracionalidade (SIMON, 1985, p. 297).

Além da percepção sobre a importância geral dos sistemas de crenças direcionados às políticas públicas, segundo seus autores (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 118-120), o ACF foi concebido com base nas seguintes premissas: 1) o reconhecimento do papel desempenhado nos processos relativos às políticas públicas pelas informações técnicas; 2) o entendimento de que mudanças no âmbito das políticas públicas necessitam ser analisadas considerando períodos de dez anos ou mais; 3) a visão de que os subsistemas constituem a unidade de análise mais adequada para o estudo da mudança nas políticas públicas; 4) a assunção de que nesses subsistemas participam amplo conjunto de atores, incluindo não apenas membros dos Poderes Executivo e Legislativo de determinado nível de governo, mas também atores governamentais pertencentes a outras esferas governamentais, assim como consultores, cientistas, intelectuais, membros da mídia e outros formadores de opinião; e 5) a compreensão de que políticas públicas e programas governamentais incorporam teorias de

⁵ Calmon e Marchesini (2007, p. 4-5, grifos no original) explicam que o paradigma da racionalidade limitada preconiza que os indivíduos possuem “[...] uma *memória de longo prazo* e uma *memória de curto prazo*. A memória de longo prazo é onde os indivíduos aprendem a transformar experiências primárias ou secundárias em regras que especificam as ações a serem tomadas em relação a determinados estímulos. Já a memória de curto prazo pressupõe que há limitações importantes à capacidade cognitiva humana, então ela estabelece um processo de seleção que extrai seletivamente a informação disponível ao redor, categoriza essa informação como relevante ou não, e prioriza essa informação”.

como atingir seus objetivos, podendo ser encarados como representações dos sistemas de crenças dos atores envolvidos.

Essas premissas estão interligadas. As informações técnicas referentes à magnitude e às facetas dos problemas, suas causas e prováveis impactos das diferentes soluções teriam relevância para decisões das agências administrativas e também dos legisladores. Indicativo nesse sentido estaria, por exemplo, nas unidades de análise de políticas públicas existentes dentro e fora do governo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 118). A análise de políticas públicas exerceria uma função de esclarecimento dos *policymakers*, mais bem compreendida se ponderada na perspectiva de longo prazo. Entre outros aspectos, o estudo de períodos inferiores a uma década não traria elementos suficientes para entender alterações nas crenças dos atores envolvidos.

Amplia-se a concepção de decisões fechadas nos “triângulos de ferro”⁶, com pequeno grupo estável de participantes que controla em benefício próprio as ações governamentais em uma questão de política pública. A noção de subsistema adotada por Sabatier e seus parceiros considera, em tese, o conjunto de atores que desempenham papéis importantes na formulação e implementação das políticas públicas, e também aqueles que atuam de forma relevante na geração, disseminação e avaliação de ideias relacionadas a elas (SABATIER, 1993, p. 24; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 119). Os sistemas de crenças desses atores, por sua vez, englobam prioridades valorativas, bem como percepções sobre importantes relações causais, a dimensão dos problemas e a eficácia dos instrumentos de políticas públicas para enfrentá-los, entre outros elementos (SABATIER, 1993, p. 17; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 119), que também refletem diferentes leituras das informações técnicas.

Nas duas subseções seguintes, analisa-se a estrutura básica do ACF, na versão mais recente. Os comentários serão mais bem compreendidos pelo leitor se acompanhados da visualização da Figura 2.

⁶ A metáfora dos “triângulos de ferro” identifica como vértices os grupos de interesse, as comissões do Congresso e as agências governamentais, que ao longo do tempo tenderiam a desenvolver esquema de apoio mútuo (HOWLETT; RAMESH, 1995, p. 125; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 92-93).

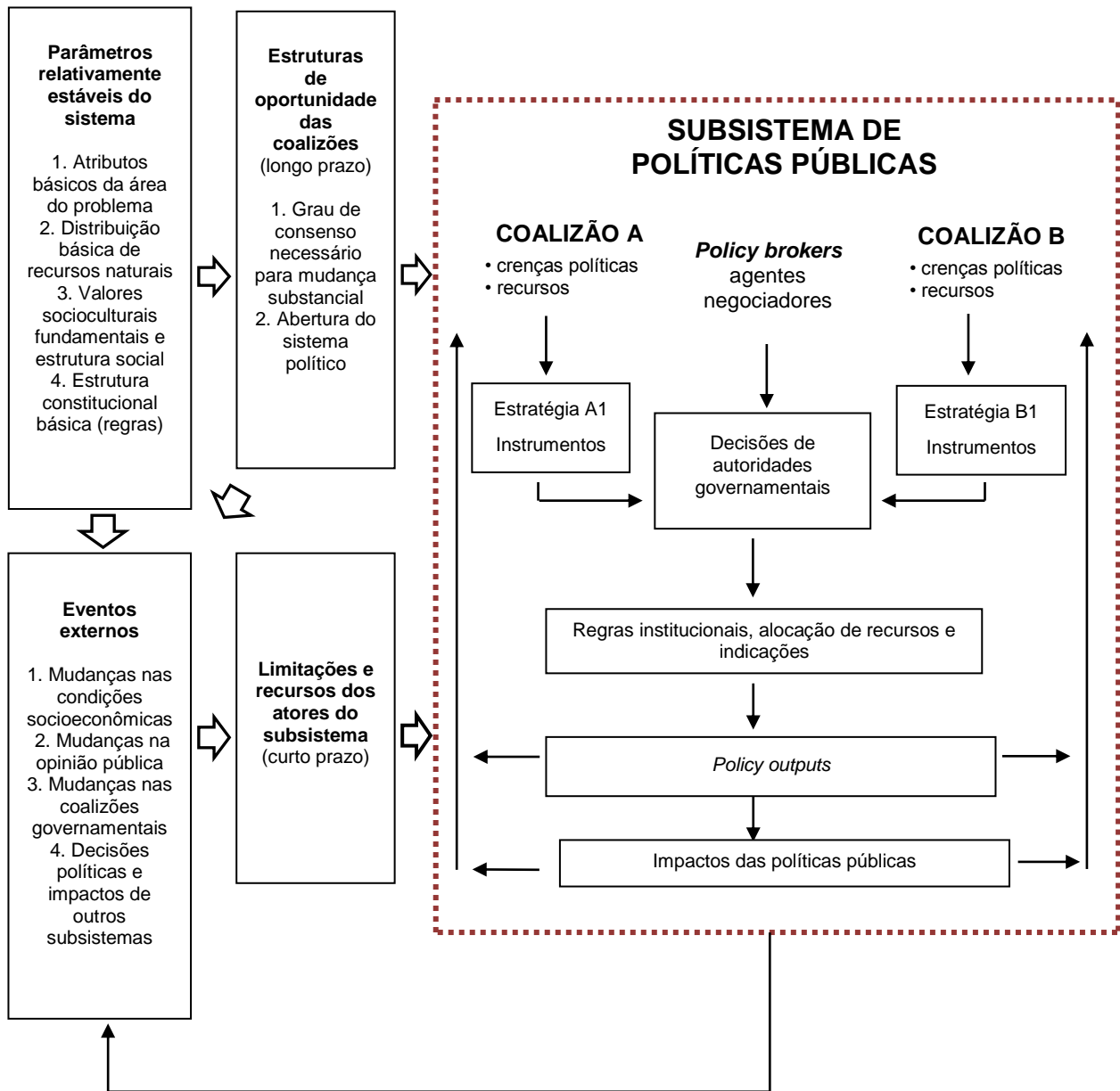


Figura 2 – Diagrama do ACF

Fonte: Sabatier e Weible (2007, p. 202); Sabatier, Weible e McQueen (2009, p. 123).

2.1.2 Os elementos externos ao subsistema

O diagrama básico do modelo trabalha com o ambiente externo, dividido em parâmetros relativamente estáveis e eventos externos, de um lado, e com o subsistema de

políticas públicas de outro. Na intermediação, colocam-se as estruturas de oportunidade das coalizões, e as limitações e recursos dos atores do subsistema.

Externamente ao subsistema de políticas públicas, estão presentes fatores estáveis como os atributos básicos da área do problema, a distribuição dos recursos naturais, os valores socioculturais e a estrutura social, e a estrutura de regras básicas do sistema político, bastante difíceis de serem alterados, mesmo em períodos de uma década ou mais.

Como exemplo de questão atinente aos atributos básicos da área do problema, coloca-se a natureza dos bens envolvidos. Nessa linha, a regulação dos bens comuns trabalhada por Ostrom (1990) apresentaria desafios importantes para os subsistemas. Na visão de Sabatier (1993, p. 20-21), aspectos como a suscetibilidade, ou não, a mensurações quantitativas afetam a avaliação de performances e, por conseguinte, a abertura dos atores ao aprendizado advindo da experiência na dinâmica de debate e conflito entre os grupos de atores, bem como de novas informações externas. Ele considera que problemas conectados a avaliações essencialmente subjetivas dificultarão o aprendizado orientado às políticas públicas.

Em relação à influência da distribuição de recursos naturais, por sua vez, podem ser lembradas as limitações que marcam áreas como a política energética e várias outras em razão das características de cada território. Não sem razão a França faz uso predominante de usinas nucleares e o Brasil de hidrelétricas. Nesse ponto, escolhas passadas em face desse tipo de característica também importam, entre outros fatores pelos mecanismos de dependência da trajetória (NORTH, 1993; PIERSON, 2004).

Os valores socioculturais fundamentais e a estrutura social, de forma ampla, induzem diferentes opções em termos de políticas públicas. Note-se que se fala aqui de concepções em nível macro que marcam um conjunto de subsistemas. No diagrama do ACF, as crenças direcionadas a cada política pública estão colocadas internamente ao subsistema. Sabatier (1993, p. 21) cita como exemplo a maior facilidade de estatização de atividades nos países europeus do que nos EUA. No Brasil, pode ser lembrada a dependência histórica do Estado na impulsão de atividades econômicas, cujas distorções são apontadas por autores como Faoro (2001 [1957]) e Schwartzman (1988).

Na estrutura constitucional básica, estão as regras do jogo que moldam cada sistema político-social. A principal referência de Sabatier (1993, p. 21) são as instituições formais fundamentais de cada país. Como exemplos relevantes nesse campo, podem ser mencionados os princípios que norteiam a distribuição de tarefas entre os níveis de governo

(descentralização, coordenação, cooperação, autonomia etc.). É importante perceber que, mesmo que os textos das constituições não sejam tão estáveis como no caso dos EUA, as características básicas dos sistemas jurídicos tendem a se perpetuar. Apesar dos frequentes ajustes na Constituição Federal, por exemplo, o Brasil tem a valoração das normas positivadas (escritas) como marca histórica, em detrimento da maior amplitude decisória dos membros da judicatura, contando com institutos jurídicos bastante consolidados, como os que disciplinam as áreas do direito civil e do direito penal.

Os autores do ACF (SABATIER, 1993, p. 22; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 120) consideram que fatores como condições socioeconômicas, opinião pública, mudanças nas coalizões governamentais e decisões relativas a outros subsistemas são mais permeáveis a mudanças, principalmente no espaço de uma década ou mais.

Mudanças nas condições socioeconômicas e também na “tecnologia”, mencionada por Sabatier (1993, p. 22), mas não presente no diagrama do ACF, podem ter repercussões importantes, por potencialmente afetar os fundamentos das políticas públicas em curso ou alterar o apoio político para as soluções defendidas pelas coalizões, neste caso confundindo-se com o elemento opinião pública. Como exemplo, o aumento da preocupação com a questão ambiental entre os norte-americanos no final da década de 1960 teria contribuído para aprovação de emendas relevantes no *Clean Air Act* em 1970. Por outro lado, poucos anos depois, problemas de desemprego na indústria automobilística nos EUA geraram pressões dos trabalhadores no sentido de os padrões de controle de poluição do ar serem flexibilizados. (SABATIER, 1993, p. 22).

Cabe dizer que, nas versões iniciais do modelo (SABATIER, 1988, p. 144; 1993, p. 30; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 223), a opinião pública encontrava-se subsumida nas condições socioeconômicas. Posteriormente, foi incorporada explicitamente ao diagrama como elemento que constribe as estratégias das elites políticas. Esse assunto será detalhado na subseção 2.8.2.

Alterações importantes nas coalizões governamentais, como as geradas por eleições que substituem o grupo no poder, têm impacto na maior parte dos subsistemas. Sabatier (1993, p. 22) destaca, nos EUA, situações como a assunção do controle do Executivo e das duas casas do Legislativo pelo mesmo partido político. Alterações de menor monta na composição governamental também apresentam efeitos, mas podem ser ineficazes quanto a mudanças substanciais em determinadas políticas públicas, se não chegarem a modificar as relações entre os integrantes do subsistema em tela.

Como finalização dos elementos externos que influenciam as mudanças nas políticas públicas, tem-se a interação com outros subsistemas. As decisões de outros setores de políticas públicas seriam os principais elementos dinâmicos afetando os subsistemas (SABATIER, 1993, p. 23). Dessa forma, reconhece-se que os subsistemas têm autonomia apenas relativa, tópico que será retomado na subseção 2.8.2.

Constituem exemplos dessa influência decisões da área econômica que impactem a política ambiental. Nos EUA, na década de 1970, a busca de independência em termos de fontes de energia teria implicado menos uso de gás natural e intensificação do emprego de carvão, com prejuízos sob o ponto de vista do meio ambiente (SABATIER, 1993, p. 23). No Brasil, a adoção de alíquotas reduzidas ou mesmo de alíquota zero no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para diferentes tipos de plásticos historicamente impulsionou o uso de embalagens com esse material, em colisão com esforços de órgãos ambientais e dos ambientalistas de estimular embalagens retornáveis.

A influência dos fatores externos no subsistema é intermediada, no longo prazo, pela estrutura de oportunidade das coalizões, que abarca o grau de consenso necessário para mudança política e a abertura do sistema político e, no curto prazo, pelas limitações e recursos dos atores do subsistema.

A estrutura de oportunidade das coalizões foi introduzida no diagrama apenas em 2007, em parte respondendo a críticas, como a de Parsons (1995, p. 200) de que o modelo direciona-se em demasia à realidade política norte-americana. Assume-se agora claramente que configurações políticas pluralistas, corporativistas ou de Executivo autoritário, entre outras possíveis, impactarão de forma diferenciada o *policymaking* no âmbito dos subsistemas (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200-201)⁷. Devem ser inclusos nessa lista, também, esquemas que incorporem ferramentas de participação popular mais direta nas decisões governamentais.

Na Figura 3, apresenta-se esquema simplificado do diagrama do ACF, para destaque das relações entre os elementos do ambiente externo entre si e com o subsistema.

⁷ A tipologia da estrutura de oportunidade das coalizões adotada no ACF será detalhada na seção 2.6.

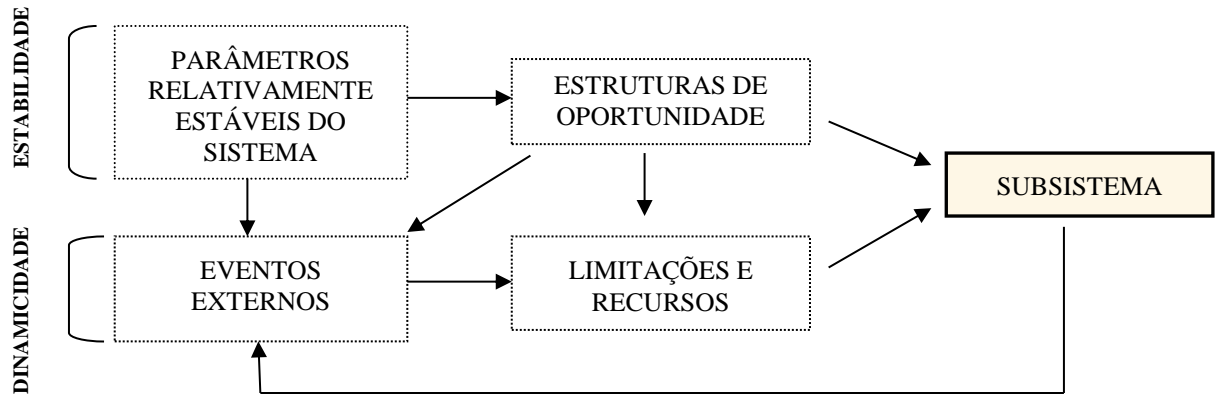


Figura 3 – Diagrama simplificado do ACF

Fonte: elaboração da autora.

Os parâmetros relativamente estáveis do sistema influenciam os eventos externos de caráter mais dinâmico e moldam as estruturas de oportunidade das coalizões, as quais, além de afetar o *policymaking* no âmbito do subsistema, impactam as limitações e recursos dos atores do subsistema e os próprios eventos externos.

Mencione-se que a seta que aponta efeitos das estruturas de oportunidade das coalizões sobre os eventos externos consta apenas em Weible, Sabatier e Flowers (2008, p. 2) e Weible, Sabatier e McQueen (2009, p. 123). Passa-se a prever que elas podem implicar diferenças relevantes quanto a mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião pública ou nas coalizões governamentais, bem como no que se toca a interferências entre os subsistemas de políticas públicas.

As estruturas de oportunidade das coalizões conectam os parâmetros relativamente estáveis do sistema e o *policymaking* no âmbito do subsistema. Por sua vez, as limitações e recursos dos atores colocam-se entre os eventos externos de caráter mais dinâmico e o subsistema.

Note-se que a produção de políticas públicas pelo subsistema gera retorno também no campo dos eventos externos, ou seja, afeta em maior ou menor grau outros subsistemas, as condições socioeconômicas e outros fatores. Fica evidenciada ligação com a teoria de sistemas aplicada a organizações, mais especificamente com os modelos de sistemas abertos

(BURRELL; MORGAN, 1979, p. 154-160). O subsistema considerado em seu todo tem unidade funcional, é influenciado pelo meio em que se insere e mantém com ele relações de troca.

É importante perceber que as setas entre os diferentes elementos do diagrama do ACF explicitam relações de causalidade subjacentes ao modelo. Dessa forma, a aplicação do ACF necessita incorporar a análise dessas relações. Preocupação na mesma linha deve ser estendida à compreensão das relações internas ao subsistema de políticas públicas.

2.1.3 O subsistema e sua dinâmica

Internamente a cada subsistema de política pública, é previsto que os atores estarão agregados em coalizões de advocacia ou defesa⁸ (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 120), grupamentos informais compostos por atores de diferentes tipos ligados em razão do compartilhamento de crenças direcionadas a determinado tema de política pública, que tentam influenciar as decisões governamentais nesse domínio.

Os atores potencialmente colocados em foco são de vários tipos. Como anteriormente referido, são considerados todos os que desempenham papéis importantes na formulação e implementação das políticas públicas, e também aqueles que atuam de forma relevante na geração, disseminação e avaliação de ideias relacionadas a elas (SABATIER, 1993, p. 24; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 119). Abordam-se atores individuais e coletivos, governamentais e não governamentais.

A perspectiva em princípio se atém às elites políticas. Sabatier (1993, p. 30) não deixa dúvida sobre isso, quando comenta: “[...] *because subsystems are composed of policy elites rather than members of the general public, there are strong grounds for assuming that most actors will have relatively complex and internally consistent belief systems in the policy area of interest to them*”⁹. A noção de elite política, todavia, é trabalhada em acepção ampla. Cabe

⁸ As primeiras publicações sobre o ACF não previam número de coalizões. Está baseada nas aplicações empíricas do modelo a previsão de Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 120) de que, em geral, serão encontradas nos subsistemas entre uma e quatro coalizões.

⁹ Perceba-se que a referência a sistemas de crenças com consistência interna implica a assunção de atores pelo menos tentativamente racionais. Como referido anteriormente, os sistemas de crenças auxiliam os atores a simplificar, selecionar e filtrar informações, de forma consonante com os postulados do paradigma da racionalidade limitada.

registrar, também, que, ao longo dos anos, a opinião pública foi ganhando mais espaço no modelo (JONES; JENKINS-SMITH, 2009, p. 39-40).

É interessante comentar que, no esforço de consolidação das pesquisas com adoção do ACF até 2006, em cinquenta dos oitenta trabalhos considerados (WEIBLE; SABATIER; MC QUEEN, 2009, p. 131), foram contabilizadas apenas duas coalizões atuando nos subsistemas, constatação que pode indicar tendência à delimitação *us and them* comentada por Tilly em *Credit and Blame* (2008)¹⁰. Pode refletir, também, propensão a esse tipo de polarização nas áreas temáticas em que o modelo tem sido mais aplicado, meio ambiente e energia¹¹.

Na perspectiva do ACF, cada coalizão de defesa detém determinado conjunto de recursos e opta por estratégias específicas, influenciadas pelo sistema de crenças, para atingir seus objetivos políticos. Na maioria dos subsistemas, haverá uma coalizão dominante que é mais bem sucedida em traduzir suas metas em ações governamentais (WEIBLE, 2005, p. 462), mas a posição de dominância entre os grupos tende a se alterar com o tempo.

O modelo não assume sistemas consensuais de *policymaking*, ou dominados por elites estáveis de cunho transversal (JOHN, 1998, p. 169). Ele trabalha simultaneamente com relações de conflito (sobretudo intercoalizões) e consenso (sobretudo intracoalizões). Entende-se que o processo de resolução de conflitos entre coalizões geralmente é complexo, uma vez que os atores de diferentes coalizões percebem o mundo por meio de lentes distintas. Os níveis de conflito, que variam de acordo com o subsistema e o tempo, serão proporcionais ao grau de incompatibilidade entre as principais crenças das coalizões concorrentes.

Mediadores, ou *policy brokers*, atuam no sentido de se chegar a acordos razoáveis que reduzam a intensidade de conflito entre as coalizões. Eles agem na intermediação de atores em conflito com o objetivo de viabilizar que o processo decisório chegue a termo. Esses atores podem ser integrantes ou não dos grupos em embate, mas aplicações empíricas põem em relevo o trabalho nessa linha de membros moderados das coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 122 e 155). Em relação a essa mediação, a noção de liderança política parece importar.

¹⁰ Na busca por padrões na vida social, o referido autor destaca que, quando acontece algo que altera de alguma forma o ambiente, positiva ou negativamente, as pessoas tendem a procurar responsáveis. As interações sociais do dia a dia seriam fortemente marcadas por avaliações negativas ou positivas das ações humanas, que impulsionariam divisões em dois polos. O *blaming*, em especial, impulsionaria a construção de barreiras entre *us and them*. (TILLY, 2008, p. 53-60).

¹¹ Levantamento realizado em oitenta aplicações do ACF até 2006 apontou 51 trabalhos classificados na categoria “meio ambiente e energia” (WEIBLE; SABATIER; MC QUEEN, 2009, p. 125).

Em face de a informação ser considerada um recurso estratégico, o ACF destaca o papel da ciência e dos especialistas. Esse é um dos aspectos do modelo que têm permanecido sem alterações ao longo dos anos (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 208). Deve ser considerado que o ACF adota uma noção abrangente de especialistas, que não se limitam a técnicos e pesquisadores que apresentam dados, análises causais e soluções para os problemas de políticas públicas. A própria interação ao longo do tempo no subsistema leva à especialização de seus integrantes.

Mencione-se que pesquisadores que atuam com ciência aplicada sempre foram vistos no ACF como membros potenciais das coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 120)¹². Para Weible (2008, p. 627), os cientistas tendem a integrar os grupos especialmente em subsistemas unitários, nos quais está presente apenas uma coalizão, ou em subsistemas adversários, caracterizados por alta incompatibilidade entre os sistemas de crenças das coalizões. Nessas situações, a posição externa às coalizões levaria a que as informações produzidas por eles restassem ignoradas.

Além da informação, são recursos importantes identificados por Sabatier e Weible (2007, p. 201-203): autoridade legal para decisões em termos de políticas públicas; apoio da opinião pública; recursos financeiros; tropas mobilizáveis¹³, atores que não participam dos processos decisórios em si, mas que se envolvem em demonstrações e campanhas públicas em defesa das crenças de cada coalizão; e liderança com habilidade. Essa tipologia surgiu apenas na publicação mais recente com diretrizes gerais sobre o modelo, o que de certa forma explica o fato de os recursos constituírem tema praticamente inexplorado nos trabalhos empíricos com o ACF. Na mesma linha de Baumgartner *et al.* (2009, p. 191 e segs.), entende-se que os recursos materiais dos grupos de pressão são importantes para o sucesso político, mas não asseguram, por si só, a decisão ou o resultado pretendidos.

Cabe perceber que os atores com autoridade legal para decidir são vistos no ACF como membros potenciais das coalizões. Tem-se nesse ponto um elemento relevante da visão do modelo sobre o subsistema de políticas públicas. Uma das características da coalizão dominante é exatamente ter mais membros em posição de autoridade do que as coalizões minoritárias. Isso pode decorrer da eleição de representantes que defendem as ideias expostas

¹² Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 128, grifos no original) afirmam: “[...] *survey data repeatedly demonstrated that scientists are not necessarily ‘neutral’ or ‘policy-indifferent’; instead, they are often members of coalitions*”.

¹³ Entendam-se como tropas mobilizáveis os apoios potenciais para mobilização pública, mediante a realização de campanhas e outras atividades políticas (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 203).

pela coalizão dominante. Por isso, as coalizões costumam despende tempo considerável na tentativa de obter o apoio da opinião pública (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 203). Note-se que, como potencialmente participam das coalizões atores que atuam em diferentes níveis de governo, em um mesmo subsistema diferentes coalizões podem ter controle dos entes governamentais.

As estratégias adotadas pelas coalizões envolvem potencialmente grande variedade de ferramentas, que conduzirão à concretização de seus objetivos políticos. A única lista de instrumentos organizada pelos autores do ACF diz respeito à atuação junto a agências administrativas e encontra-se sintetizada no Quadro 1.

ATUAÇÃO DAS COALIZÕES NAS DECISÕES DA AGÊNCIA	INSTRUMENTOS
DIRETA	persuasão mediante testemunho reorganização de pessoal na agência ou mudança de <i>background</i> divulgação de <i>gaps</i> de desempenho elaboração de relatórios de pesquisa oferta de estímulos individuais
INDIRETA	revisão das regras da agência alteração de indicações políticas formalização do litígio mudanças na legislação mudanças no orçamento da agência mudanças nas preferências políticas por via eleitoral influência na opinião pública

Quadro 1 – Estratégias de atuação das coalizões nas agências administrativas

Fonte: adaptado de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 227).

Uma coalizão pode tentar influenciar diretamente as decisões da agência ou afetá-las indiretamente, apelando para “soberanos”¹⁴ nos planos legislativo, executivo, judiciário ou intergovernamental. São exemplos de atuação direta em decisões relativas à regulação, a casos específicos e a orçamento: persuadir agentes públicos por meio de testemunhos; conseguir reorganizações na equipe da agência; mudar o *background* profissional da equipe da agência; tornar públicos pela mídia os *gaps* de desempenho da agência; providenciar relatórios de pesquisa; e oferecer estímulos individuais para os agentes públicos, como propinas ou oferta de futuros empregos. São caminhos de atuação indireta, por meio de soberanos: conduzir revisão das regras da agência; alterar indicações políticas; formalizar o litígio; mudar a legislação; mudar o orçamento da agência; mudar preferências políticas pela

¹⁴ O conceito de soberano é extraído de Downs, na obra *Inside Bureaucracy* (1967). *Sovereign* é a pessoa ou ente com posição de autoridade legal sobre o corpo burocrático.

via eleitoral; e influenciar a opinião pública e, por decorrência, os soberanos. Em geral, a eficácia desses instrumentos é diretamente proporcional a seus custos que, entre outros fatores, variam de acordo com a receptividade de quem a coalizão está tentando convencer (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 227).

Como resultante do processo de interação no âmbito do subsistema, geram-se decisões das autoridades, um ou mais programas governamentais¹⁵ e *policy outputs* no plano operacional que, complementados por outros fatores, resultam em impactos nos parâmetros do problema em foco, assim como em diferentes efeitos secundários, que não se limitam ao subsistema (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 122). Cumpre notar que, como o ACF tem olhar para mudança e estabilidade no longo prazo, o estudo dos resultados do processo de interação das coalizões deve ser efetivado de forma que se cumulem as tomadas de decisão ocorridas no período em foco, assegurada a análise de pelo menos dez anos requerida desde a primeira versão do modelo.

Sabatier (1993, p. 29) salienta que no ACF as regras são formadas internamente ao subsistema, como produto da competição entre as coalizões. Respeitada a ênfase atribuída pelo autor a esse caráter endógeno, deve ser percebido que, como os elementos externos ao subsistema do diagrama do modelo contemplam vetores institucionais, as instituições no ACF constituem variáveis endógenas e exógenas.

Especificidade destacada por Sabatier (1993, p. 29), já comentada, é a visão dos membros com autoridade como provedores de recursos para as coalizões. Vem daí a referência a “indicações” constante no diagrama.

Em suma, a mudança em políticas públicas no ACF está associada a vetores externos, à interação das coalizões competindo entre si e aos recursos dos diferentes atores. Entre outros pontos, o modelo contempla elementos para a compreensão do *policy-oriented learning* (aprendizado político), expressão que tem inspiração assumida no *political learning* de Heclo (1974) e designa alterações duradouras de pensamento ou de intenções comportamentais que resultam da experiência na dinâmica de debate e conflito entre as coalizões, bem como de novas informações externas (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993b, p. 45-48; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 123; SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 198). Nem toda mudança advém de aprendizado político, mas ele tem posição de destaque no ACF. Perceba-se que a

¹⁵ Na primeira versão disponível do diagrama do ACF (1988), “programas governamentais” estavam no lugar de “regras institucionais, alocação de recursos e indicações”. Em parte de seus comentários, Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 122) continuam a adotar a expressão.

perspectiva da mudança no comportamento dos atores individuais e coletivos como decorrente de aprendizado traz elementos de psicologia social.

No conjunto de elementos abordados pelo modelo, permanecem pouco explorados pelos próprios autores do ACF e pelos pesquisadores que o aplicam os recursos e as estratégias das coalizões, bem como os processos e mecanismos que ligam mudança nas crenças dos atores a alterações concretas na política pública.

2.2 Os sistemas de crenças

A característica mais distintiva do ACF está na ênfase aos sistemas de crenças dos atores e coalizões. Eles são apresentados em esquema tripartite, concebido segundo o grau de resistência a mudança por parte dos atores: núcleo duro (*deep core*), com postulados normativos e ontológicos fundamentais; núcleo político ou de políticas públicas (*policy core*), com as posições mais importantes sobre a política pública em foco, referentes a estratégias básicas para se atingirem os valores do *deep core* no âmbito do subsistema; e aspectos instrumentais (*secondary aspects*), com as ferramentas e informações necessárias para implantar o *policy core* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 221; 1999, p. 133)¹⁶.

O *deep core* seria comum a vários subsistemas de políticas públicas e, portanto, orientaria a atuação de coalizões de defesa em diferentes áreas. O *policy core* seria direcionado ao subsistema específico e, mais importante, funcionaria como principal delimitador das coalizões. São as crenças nessa esfera que mantêm uma coalizão unida e mobilizada, que lhe conferem identidade. Os aspectos instrumentais seriam menos arraigados, pelo que as concessões nos processos de negociação ocorreriam notadamente nesse nível. A maior parte do *policymaking* administrativo e mesmo legislativo estaria nessa esfera (BONAFONT, 2004, p. 104).

O conjunto de crenças políticas baliza tanto coordenação quanto conflito entre os atores envolvidos nos processos decisórios, e apresenta reflexos relevantes também em termos da execução da política pública. Nesse ponto, está diferença de peso em relação a abordagens calcadas na escolha racional que trabalhem com atores movidos essencialmente por interesses de cunho individualista e material. A existência desse tipo de lógica de atuação não é refutada,

¹⁶ As expressões “núcleo duro”, “núcleo político” e “aspectos instrumentais” são usadas aqui com base em França (2002, p. 124-125). Ao longo do texto, a opção da autora foi manter as expressões originais em inglês.

mas o modelo do indivíduo com que se lida no ACF é complexo e não exclui a possibilidade de altruísmo (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194). Há elementos das racionalidades instrumental (*die Zweckrationalität*) e substantiva (*die Wertrationalität*) na ótica weberiana (WEBER, 1999, p. 15).

Como já comentado, os sistemas de crenças políticas das coalizões moldam heurística que reduz a demanda cognitiva. O processamento de informação pelos atores é marcado por filtragem com base em conceitos preestabelecidos, gerando-se vieses nas negociações (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 131). Schlager (2007, p. 302) destaca que os atores em geral rejeitarão ou resistirão a informações que desafiem seus *core beliefs*, e incorporarão aquelas que os reforcem. As crenças na maneira trabalhada pelo ACF, assim, consolidam a inserção do modelo no paradigma da racionalidade limitada (MARCH; SIMON, 1993 [1958]; SIMON, 1985).

Sabatier e Weible (2007, p. 194) explicam que os atores das diferentes coalizões provavelmente terão leituras bastante diversas das mesmas informações. Isso acirra a desconfiança entre os grupos. Ademais, em situações conflituosas, a força dos oponentes é supervalorizada. Os atores tendem a ver seus opositores como menos confiáveis, piores e mais poderosos do que são realmente (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 132; SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194). Esse fenômeno é chamado de *devil shift*¹⁷.

Quando comenta o esquema tripartite de crenças norteador da atuação dos atores, Sabatier (1988, p. 144, 1993, p. 30) faz referência, entre outros, à distinção apresentada por Lakatos entre elementos centrais e outros nos sistemas de crenças científicas. De fato, o esquema de crenças do modelo tem estrutura próxima àquela sugerida pelo autor húngaro, na sua tentativa de estabelecer uma reconstrução racional da história da ciência mediante análise da evolução dos programas de pesquisa científica (LAKATOS, 1998).

Para Lakatos, o núcleo central de um programa de pesquisa científica é formado por um conjunto de proposições infalsificáveis, mediante uma decisão metodológica dos seus protagonistas. Qualquer anomalia encontrada nesse núcleo central deve ser atribuída a alguma outra parte do programa de pesquisa. Os demais elementos que integram a estrutura proposta por Lakatos são uma heurística positiva, um conjunto de recomendações claras sobre como formular hipóteses compatíveis com as proposições do núcleo central, e uma heurística

¹⁷ Afirma-se: “[...] at least in relatively high conflict situations, political elites tend to see their opponents as ‘devils’, i.e., as being more powerful and more ‘evil’ than they actually are.” (SABATIER; HUNTER; MC LAUGHLIN, 1987, p. 451, grifos no original).

negativa, um conjunto de proibições, caminhos que devem ser evitados, na formulação de teorias auxiliares e hipóteses. Da combinação dessas heurísticas surge um conjunto de hipóteses auxiliares, que forma um “cinturão protetor” para o núcleo central e compõe a base para avaliar a progressividade do programa de pesquisa na proposição de soluções plausíveis para problemas importantes. (ARAÚJO; CALMON, 2010, p. 3-4).

Da mesma forma que a competição entre vários programas de pesquisa é inerente ao processo de desenvolvimento científico na visão de Lakatos (1998), a competição entre sistemas de crenças está no âmago do *policy process* mostrado pelo ACF. Assim como os programas de pesquisa lakatosianos têm um núcleo central, os sistemas de crenças dos atores no ACF têm o *deep core*, igualmente marcado por um conjunto de proposições irrefutáveis de natureza normativa e bastante estáveis ao longo do tempo, sendo o *policy core* a aplicação das crenças do núcleo duro a uma área específica de políticas públicas.

Ademais, pode ser encontrada confluência entre a visão da progressividade do programa de pesquisa científica como associada à possibilidade de alterações no “cinturão protetor” responderem à demanda por previsões de fatos novos e a afirmação do ACF de que negociações e mudanças, em razão de aprendizado político inclusive (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 198), tendem a ocorrer especialmente no nível dos aspectos instrumentais. Assumese no modelo que ajustes quanto a aspectos instrumentais acontecem objetivando a proteção dos *core beliefs* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 223).

Deve-se perceber que os sistemas de crenças no ACF envolvem potencialmente rol bastante amplo de postulados (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133). Abarcam-se no *deep core* posicionamentos sobre a natureza humana, prioridade relativa de valores como liberdade, segurança, conhecimento etc., e critérios sobre justiça social, entre outros. A proteção do meio ambiente como valor também pode ser inclusa nesse campo (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993c, p. 252). No *policy core*, estarão, por exemplo, a identificação de grupos sociais ou outras entidades cujo bem-estar é objeto de maior consideração, bem como preceitos com componente empírico substancial, como os que se referem a causas básicas do problema, distribuição adequada de autoridade entre o governo e o mercado e entre os diferentes níveis de governo, prioridades entre os diferentes instrumentos de política pública e preferências de destaque em termos da política pública em foco (*policy core policy preferences*). Na forma de aspectos instrumentais, por fim, estarão colocadas várias posturas menos abrangentes encaradas com maior flexibilidade pelos atores.

Essa acepção ampla de *crença* também trará reflexos dos interesses materiais dos atores ou grupos de atores. Aplicações empíricas do modelo apontam que grupos de interesses ideológicos (*purposive groups*) tendem a ser mais resistentes a mudanças de suas posições do que grupos de interesse material. Jenkins-Smith alerta que, em determinados grupos de interesse material, pode-se pensar em uma espécie de inversão de hierarquia, com crenças enquadradas como *core beliefs* sendo ajustadas para atender interesses materiais no plano mais operacional. Sabatier discorda, afirmando que posições como a valoração do lucro podem configurar elementos dos *core beliefs*, não necessariamente se restringindo à esfera instrumental (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 225).

Acredita-se que, em face do olhar abrangente, os sistemas de crenças no ACF desafiam uma opção racionalista de separação de ideias e interesses. Os aspectos ideacionais e materiais tendem a ser tratados de forma integrada, em certa medida indo ao encontro de autores como Hay (2008).

2.3 As hipóteses do ACF: coalizões, mudanças e aprendizado

Ao longo dos anos, Sabatier e equipe, com apoio também de trabalhos de aplicação empírica do modelo realizados por outros pesquisadores, acrescentaram hipóteses ao ACF e aperfeiçoaram a redação das que estavam formuladas. Das nove hipóteses inicialmente apresentadas (SABATIER, 1993, p. 27), chegou-se a um quadro com treze (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 124-145), transcritas a seguir.

Hipóteses de Coalizão (relativas às coalizões de defesa):

- 01) No âmbito de um subsistema de política maduro, o alinhamento dos aliados e oponentes em relação às controvérsias que envolvem *core beliefs* tende a ser consideravelmente estável ao longo de uma década ou mais.
- 02) Atores no âmbito de uma coalizão de advocacia mostrarão consenso substancial em relação a questões pertinentes ao núcleo político (*policy core*), e menos em relação a aspectos instrumentais.
- 03) Um ator (ou coalizão) desistirá de aspectos instrumentais de seu sistema de crenças antes de assumir fraquezas no núcleo político (*policy core*).
- 04) No âmbito de uma coalizão, as agências administrativas geralmente advogarão posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse.
- 05) Elites de grupos de interesses ideológicos (*purposive groups*) são mais limitadas em sua expressão de crenças e posições sobre políticas do que elites de grupos de interesses materiais.

- 06) Atores que compartilham crenças do núcleo político (*policy core*) são mais propensos a se submeter à coordenação de curto prazo quando veem seus oponentes como (a) muito poderosos e (b) muito capazes de impor custos substanciais sobre eles, se vitoriosos.

Hipóteses de Mudança (relativas às mudanças nas políticas públicas):

- 01) Os atributos fundamentais de um programa governamental não serão significativamente revisados enquanto a coalizão que instituiu o programa permanecer no poder, exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.
- 02) Perturbações significativas externas ao subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes, ou decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental.

Hipóteses de Aprendizado (relativas ao aprendizado político):

- 01) Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as coalizões. Nessa situação, é provável que: (i) cada coalizão possua os recursos necessários para se engajar em tal debate; e (ii) o conflito seja entre aspectos instrumentais de um sistema de crenças e elementos do núcleo político (*policy core*) do outro ou, alternativamente, entre importantes aspectos instrumentais dos dois sistemas de crenças.
- 02) Problemas em relação aos quais existem teorias e dados quantitativos aceitáveis são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles em que a teoria e os dados são em geral qualitativos, muito subjetivos ou ausentes.
- 03) Problemas que envolvem sistemas naturais são mais conducentes a aprendizado político entre sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente políticos ou sociais, porque nos primeiros muitas das variáveis críticas não são estrategistas ativos e experiências controladas são mais factíveis.
- 04) Aprendizado político entre sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que é (a) prestigiado o suficiente para forçar profissionais de diferentes coalizões a participar; e (b) dominado por normas profissionais.
- 05) Mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela poder ter importantes impactos na política pública – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos *policy brokers* ou outros importantes agentes governamentais.

No levantamento das aplicações do ACF realizadas entre 1988 e 2006, constatou-se que, em 44 dos oitenta trabalhos avaliados, não foram realizados testes formais das hipóteses do modelo. As hipóteses mais utilizadas em testes foram a Hipótese de Mudança nº 02, a Hipótese de Coalizão nº 01 e a Hipótese de Aprendizado nº 01, com respectivamente dezoito, treze e onze casos. (WEIBLE; SABATIER; MC QUEEN, 2009, p. 128-129).

O conteúdo de parte das hipóteses acima apresentadas reflete questões-chave do ACF, a exemplo da assunção da tendência de alinhamento de aliados e oponentes em torno das crenças políticas por um período considerável e da maior flexibilidade dos aspectos instrumentais. Os trabalhos com base no modelo que não realizam teste formal de hipóteses, na prática, tenderam a tomar o conteúdo de algumas delas como pressuposto. A pesquisa realizada pela autora sobre a política de biodiversidade e florestas no período 1992-2006 (ARAÚJO, 2007) encontra-se nessa situação.

Cabe notar que as hipóteses do modelo têm redação genérica. Algumas não observarão o requisito popperiano da falseabilidade. A autora acredita que elas devem ser encaradas mais como proposições, enunciados, do que como hipóteses em senso estrito.

Na versão mais recente do ACF, atualizada por Sabatier e Weible (2007), foram trabalhadas novas causas de mudança política, que serão comentadas a seguir, mas a opção foi não redigir novas hipóteses, talvez em razão de os aperfeiçoamentos realizados no modelo serem então bastante recentes.

Na verdade, na última publicação com a atualização do modelo teórico (SABATIER; WEIBLE, 2007), as hipóteses do ACF não foram nem atualizadas, nem abordadas com centralidade. Sabatier e associados parecem ter optado, mais recentemente, por um caminho mais flexível do ponto de vista metodológico.

2.4 As novas causas de mudança

Na versão mais nova com linhas gerais sobre o modelo, Sabatier e Weible (2007, p. 204-207) apresentaram dois caminhos alternativos para a mudança política, os choques internos e os acordos negociados.

Os choques internos passaram a ser apontados como um caminho para mudanças substanciais. Anteriormente, eventos externos eram colocados como necessários para alterações de maior relevo. Falam, com base em Kingdon (1995 [1984]) e Birkland (1998)¹⁸, em eventos focalizadores que atraem a atenção pública, ressaltam vulnerabilidades, falhas ou negligências nas políticas públicas, contribuem com novas informações e, também, têm potencial para abalar o equilíbrio de forças entre os atores do subsistema.

¹⁸ Na mesma linha, ver *Lessons of disaster: policy change after catastrophic events* (BIRKLAND, 2007).

Fica expresso que se considera importante a distinção entre eventos internos e externos ao subsistema, a qual auxilia a identificação do tipo de choque, da resposta dos atores políticos e dos efeitos potenciais. A título de exemplo, são citados os desastres internos ao subsistema, como um grande derramamento de óleo, que teria relação direta com atores integrantes do subsistema da política do petróleo. O choque interno coloca as crenças do *policy core* da coalizão dominante diretamente em questão, enquanto a relevância dessas crenças não fica clara no caso de choques externos.

Outro novo caminho de mudança apontado são os acordos negociados, na ausência de perturbações externas ou internas de maior vulto. Na verdade, essa situação tem relação com o aprendizado político, previsto nas hipóteses do ACF desde a primeira formulação. Se o aprendizado era reconhecido como um vetor relevante para a mudança política, isso dizia respeito notadamente aos aspectos instrumentais dos sistemas de crenças. Sabatier e Weible (2007, p. 206-207) passaram a dar ao aprendizado significado adicional, ao associá-lo aos mecanismos de resolução alternativa de conflitos. Em palavras diretas, passa-se a admitir que acordos negociados, em determinadas situações críticas, possam gerar mudanças de maior vulto.

Os dois caminhos adicionais apontados para a mudança política – choques internos e acordos negociados principalmente em situações de “beco sem saída” – parecem procurar responder a críticas de que o ACF poderia não ser totalmente aplicável para explicar o gerenciamento de crises (DE LEON, 1994, p. 177) ou, ainda, de que estaria presente no modelo uma supervalorização dos fatores externos (JOHN, 1998, p. 172). Essas inovações, como anteriormente referido, não impulsionaram a redação de novas hipóteses.

Na seção seguinte, será analisada a relação do ACF com outras perspectivas teóricas.

2.5 Inserção teórica

O exame da inserção teórica do ACF iniciará por conexões assumidas por Sabatier e seus parceiros. Na sequência, serão apresentados comentários sobre Lindblom (1959, 1979) e expostas, de forma bastante sintética, três abordagens que apresentam proximidade com o ACF, o modelo dos *multiple streams* de Kingdon (1995 [1984]), o modelo do equilíbrio pontuado desenvolvido por Baumgartner e Jones (2009 [1993]) e os estudos sobre redes de políticas públicas. A título de fechamento, serão feitas colocações de cunho mais geral sobre a

perspectiva de *embeddedness* (GRANOVETTER, 1985, 2007) presente no ACF, que não é comentada pelos autores do modelo, mas parece importante para a pesquisa a ser desenvolvida sobre as agendas verde e marrom da política ambiental no Brasil.

A opção do ACF de estudar a mudança nas políticas públicas a partir da interação de atores no âmbito de subsistemas teve inspiração inicial, sobretudo, no trabalho de Heclo (1974). Sabatier (1988, p. 130; 1993, p. 16) explicita a tentativa de traduzir o trabalho do referido autor sobre a política social na Inglaterra e na Suécia em perspectiva histórica em um *framework* conceitual razoavelmente claro sobre a mudança nas políticas públicas ao longo do tempo.

Heclo (1974) vê a mudança num campo de política pública como associada tanto a alterações de larga escala nas esferas socioeconômica ou política, quanto a um aprendizado coletivo gradual derivado da interação dos atores, que inclui a competição pelo poder e, também, busca de conhecimento para enfrentar os variados aspectos dos problemas que se apresentam. O resultado do *policymaking*, em grande parte, espelharia processos de *political learning* (HECLO, 1974, p. 306). O aprendizado político, direcionado às políticas públicas, assim, está na gênese do ACF e, no entender de Parsons (1995, p. 593), é um dos aspectos mais desenvolvidos do modelo¹⁹.

Assim como Heclo (1974, 1995 [1978]), os autores do ACF ampliam a concepção de decisões fechadas nos “triângulos de ferro”. A noção de subsistema adotada no modelo é abrangente (SABATIER, 1993, p. 24; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 119), mas não afasta o foco das elites políticas (SABATIER, 1993, p. 30), como anteriormente comentado. Os subsistemas no ACF apresentam particularidades, sobretudo a estabilidade de aliados e oponentes em torno de sistemas de crenças direcionadas às políticas públicas por períodos consideráveis de tempo, não sendo equivalentes a *issues networks* na forma prevista por Heclo (1995 [1978]), as quais têm limites fluídos, grande número de participantes e pouca estabilidade²⁰. Há semelhanças com as *issues networks*, mas também diferenças relevantes.

Sabatier (1993, p. 37) afirma incorporar o modelo do funil de causalidade de Hofferbert, que salienta a relevância do meio socioeconômico nos processos atinentes às políticas públicas. Hofferbert (1974, *apud* PARSONS, 1995, p. 215) mostra o *policy process*

¹⁹ Na ênfase a esse aprendizado e ao papel-chave das ideias, há proximidade do ACF com o trabalho de Hall (1993). O referido autor, contudo, adota uma perspectiva kuhniana de paradigmas de políticas públicas que tem especificidades e será comentada mais adiante, na subseção 2.8.2.

²⁰ Heclo (1995 [1978], p. 48) define a *issue network* como um grupamento que compartilha preocupação e base de conhecimento sobre determinado problema de política pública. As *issues networks* podem, ou não, gerar grupo(s) com ação coordenada (*shared action group*) ou com crenças comuns (*shared-belief group*).

mediante a metáfora de um funil, no qual, nessa ordem, estariam elementos como condições históricas e geográficas, composição socioeconômica, comportamento político da população, instituições governamentais e comportamento da elite. No final, seriam produzidos os *policy outputs*.

Segundo Sabatier (1993, p. 37), o ACF teria a vantagem de diferenciar o subsistema de políticas públicas do sistema político mais amplo, bem como de considerar aspectos não ponderados no modelo do funil de causalidade, como as relações intergovernamentais e o aprendizado orientado às políticas públicas. Acredita-se que as vantagens vão além desses pontos. O ACF organiza os elementos constantes no modelo do funil de causalidade, relacionando esses e vários outros elementos de maneira mais complexa²¹, não meramente sequencial. Além disso, o modelo não se limita a distinguir o subsistema de políticas públicas do sistema político. O ACF vê o subsistema *inserido* no sistema mais amplo, mostrando as inter-relações entre esses dois planos.

De forma geral, o ACF é um modelo de amplitude significativa e com preocupação empírica que, para trabalhar a mudança em políticas públicas, traz componentes que o aproximam de um conjunto de outras abordagens. Parsons (1995, p. 195) apresenta associações relevantes nesse sentido, com referências que constam nas publicações de autoria de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999) e Sabatier e Weible (2007), quando destaca as seguintes posições como centrais no ACF:

- ✓ os processos atinentes às políticas públicas podem ser compreendidos no contexto de redes ou comunidades de atores, no que, como anteriormente exposto, há relação com Hecló (1974, 1978), assim como com Kingdon (1995 [1984]);
- ✓ a análise de políticas públicas tem uma função de esclarecimento no longo prazo e influencia os argumentos em torno dos problemas que se apresentam, entendimento compartilhado por Weiss (1977)²², entre outros autores;
- ✓ valores e ideias são dimensões relevantes (e em geral negligenciadas) do *policymaking*, acompanhando autores como Majone (1980) e Wildavsky (1987);

²¹ Ver as Figuras 2 e 3.

²² A principal referência é: WEISS, Carol. *Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research. Policy Analysis*, v. 3, p. 531-545, 1977. Resumo disponível em: <http://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=51650>. Acesso em: 20 mar. 2011.

- ✓ as variáveis socioeconômicas têm influência significativa no processo de formulação das políticas públicas e seus resultados, sem prejuízo dos efeitos da interação entre os atores, mais uma vez na linha advogada por Hecló (1974); e
- ✓ os sistemas de crenças das elites políticas têm uma estrutura ou hierarquia, coerentemente com o previsto por March e Simon (1993 [1958]) e outros, aspecto em que, como foi explicado na seção 2.2, a leitura do ACF é lakatosiana.

Outra perspectiva teórica cuja proximidade com o ACF merece ser notada é o *policy process* na forma trabalhada por Lindblom (1959). Entende-se que as mudanças em políticas públicas são marcadas por limitações de análise. A formulação das políticas públicas é vista como um processo interativo que, na prática, não tem início e fim, como no ACF²³. Em realidades decisórias que envolvem múltiplos atores, partidários de interesses diferentes, o ajuste mútuo tenderia a ocorrer de forma incremental, em uma sucessão de pequenos passos. Ocorreriam comparações limitadas e sucessivas de alternativas. Apesar de a perspectiva das *successive limited comparisons* não ser expressamente assimilada no ACF, deve ser lembrado que esse modelo prevê que as mudanças ocorrerão, sobretudo, no nível dos aspectos instrumentais, ou seja, na maior parte das vezes serão de pequeno vulto.

Posteriormente, Lindblom (1979) promoveu aperfeiçoamentos em sua abordagem sobre o incrementalismo, passando a incluir a análise estratégica, que consideraria um conjunto de estratégias capazes de simplificar problemas de maior complexidade nas políticas públicas. Em algumas questões não corriqueiras, vai-se além da análise incremental simples que envolve alternativas que pouco se diferenciam do *status quo*. O autor manteve, contudo, o seu entendimento de que a análise racional sem limitações inexistente (LINDBLOM, 1979, p. 518).

Schlager (2007, p. 299-311) vê elementos comuns relevantes entre o modelo dos *multiple streams*, o modelo do equilíbrio pontuado e o ACF, mencionando a inclusão no paradigma da racionalidade limitada, a atenção aos eventos e fatores que impulsionam mudanças nas políticas públicas e outros aspectos. John (1998, p. 169-182) afirma que há algumas perspectivas analíticas do processo de formulação das políticas públicas que, por abarcarem elementos diversos como agentes, ideias, instituições e processos externos, tendem a ser mais integradoras e, por isso mesmo, a refletir melhor uma realidade que é complexa e mutável. Cita como exemplos exatamente as três abordagens. Com o mesmo entendimento,

²³ Lindblom (1959, p. 86) afirma: “*Policy is not made once and for all; it is made and remade endlessly*”.

Parsons (1995, p. 184) inclui na lista, além do modelo dos *multiple streams*, do modelo do equilíbrio pontuado e do ACF, de forma mais geral, os estudos sobre redes e comunidades de políticas públicas.

O modelo dos *multiple streams* de Kingdon (1995 [1984]), que tem sido aplicado especialmente no estudo da agenda governamental, lida com três fluxos diferenciados: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo político. Um dos pontos de partida da abordagem é o modelo do *garbage can*, segundo o qual as escolhas compõem uma “lata de lixo” em que vários tipos de problemas e soluções são manejados pelos atores na medida em que aparecem (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972). Kingdon (1995 [1984], p. 165-169) trabalha com “janelas”, nas quais há oportunidade para os que advogam por uma proposta impulsionem suas soluções, ou para que se chame atenção para problemas especiais. Dois fatores podem favorecer a abertura das janelas de oportunidade: uma mudança no fluxo político, como uma alteração na administração ou na distribuição partidária no Congresso Nacional, ou o fato de um novo problema ter capturado a atenção dos agentes públicos, mediante eventos focalizadores ou outro fator. Nessas janelas, que ficam abertas por curtos períodos, os fluxos se encontram. No ACF, diferentemente do modelo dos *multiple streams*, análise, ideias e informação acompanham de forma mais regular o fluxo político (PARSONS, 1995, p. 195).

Cabe mencionar que os *policy brokers* do ACF se aproximam dos empreendedores políticos tratados por Kingdon (1995 [1984]), os quais, impulsionados por motivações diversas, de cunho individualista ou não, investem recursos para promover determinadas políticas públicas e viabilizar a tomada de decisão. Se, para Kingdon (1995 [1984], p. 112), os empreendedores políticos, que podem ter origem em organizações governamentais ou na sociedade civil, promovem a junção dos três fluxos, os *policy brokers* no ACF, também com diferentes motivações e origens possíveis, atuam no sentido de reduzir os conflitos entre as coalizões.

Por abordar aspectos diferenciados dos processos atinentes às políticas públicas e observar o paradigma da racionalidade limitada, o estudo da mudança e estabilidade das políticas públicas no longo prazo a partir do ACF pode ser aproximado do que se realiza mediante o modelo do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (2009 [1993]).²⁴

²⁴ Apesar de a tradução “equilíbrio pontuado” ser prevalente em português, a autora considera que a expressão “equilíbrio interrompido” reflete com mais precisão o conteúdo do modelo.

O modelo do equilíbrio pontuado inspira-se em elementos da biologia para explicar a ocorrência de longos períodos de estabilidade, interrompidos ocasionalmente por rompantes de inovação, que ocorrem em muitas políticas públicas. Atalhos heurísticos na forma de *policy images* concorrentes existiriam simultaneamente, esperando o momento certo para se expandir. Em face de condições favoráveis, a mudança ocorreria rapidamente, contrariando o consenso de ideias estabelecidas. (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007, p. 161-163).

Deve ser dito que, como o esforço com base no ACF dedica atenção pormenorizada às coalizões de defesa e suas crenças e impacto no processo decisório, gera análises sobre a dinâmica de mudanças nas políticas públicas bastante distintas das produzidas mediante o emprego do modelo do equilíbrio pontuado.

As abordagens de redes, por sua vez, englobam um conjunto amplo de modelos analíticos, de diferentes gêneses teóricas, “[...] que objetivam entender a dinâmica social, política e administrativa a partir da proposição de que indivíduos agem *inseridos* em uma rede de relações sociais complexas” (CALMON, 2010, p. 1, grifo no original). Procura-se uma espécie de meio termo entre a visão excessivamente determinista das relações sociais refletindo a estrutura econômica ou o sistema político, e as vertentes marcadas pelo individualismo metodológico.

Na aplicação às políticas públicas, a noção de redes “[...] se contrapõe à percepção tradicional de que o governo pode ser compreendido como uma entidade independente e, em grande medida, acima do restante da sociedade.” (CALMON, 2010, p. 8). Os conceitos de subsistemas de políticas públicas, comunidades de políticas públicas, comunidades epistêmicas e outros similares estão inclusos nesse campo, cada qual com especificidades. Como marca comum, entende-se que as políticas públicas seriam formuladas não por um governo unitário e autônomo, mas sim em arranjos, com graus variados de abrangência, interdependência e compromisso, caracterizados pela interação de atores governamentais e não governamentais reunidos segundo domínios temáticos ou problemas específicos que demandam decisão pelo poder público.

No caso do ACF, a marca de destaque está no subsistema de políticas públicas visualizado a partir da interação entre as coalizões de defesa. Como o modelo, de plano, assume as crenças como principal liame no longo prazo entre os atores do subsistema e, mais importante, apresenta a compreensão da mudança nas políticas públicas como seu objetivo declarado, entende-se que a qualificação mais adequada para o ACF é de um modelo para o

estudo do *policy process*, mais do que propriamente uma abordagem de redes. Essa caracterização expressa melhor os objetivos dos autores do modelo.

Mencione-se que o estudo empírico dos diversos tipos de vínculo possíveis entre os atores, que integra mais diretamente a perspectiva de redes de políticas públicas no ACF, tem sido apontado como um caminho de complementação do modelo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 153; WEIBLE; SABATIER, 2006, p. 132; SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 208; SCHLAGER, 2007, p. 317).

Entende-se que Granovetter (1985, 2007) traz uma proposta extremamente útil para a compreensão do ACF e suas conexões teóricas: a noção de “inserção” (*embeddedness*)^{25 26}. Os comportamentos e as instituições são tão restringidos pelas contínuas relações sociais, que se impõe necessariamente sua interpretação de forma interdependente (GRANOVETTER, 2007 [1985], p. 2).

O autor questiona tanto as concepções supersocializadas quanto as concepções subsocializadas da ação humana na sociologia e na economia. Ambas teriam em comum a visão de que ações e decisões são conduzidas por seres atomizados:

Na abordagem subsocializada, a atomização resulta de uma busca utilitarista dos interesses próprios; na supersocializada, deriva da ideia de que os padrões comportamentais são interiorizados e, portanto, as relações sociais existentes exercem efeitos apenas periféricos sobre os comportamentos. O fato de as regras interiorizadas de comportamento serem sociais em sua origem não diferencia decisivamente esse argumento da posição utilitarista [...]. Portanto, as soluções sub- e supersocializada para o problema da ordem convergem assim no fato de isolarem os atores do seu contexto social mais imediato (GRANOVETTER, 2007 [1985], p. 6).

Para Granovetter (2007 [1985], p. 7-8), as relações interpessoais têm conteúdo, história e posicionamento estrutural específicos. A ação humana necessita ser compreendida como inserida em sistemas concretos e contínuos de relações sociais. A ação humana é situada socialmente, e isso inclui a ação econômica. Relações econômicas e sociais devem ser analisadas conjuntamente. Cabe dizer que o nível causal adotado na perspectiva de *embeddedness* é o das “causas próximas” (GRANOVETTER, 2007 [1985], p. 31), diferentemente do pensamento marxista. Intencionalmente, o foco não está em amplas circunstâncias históricas e macroestruturais. A premissa parece ser a de que questões mais

²⁵ Encontram-se autores que traduzem *embeddedness* para o português como “enraizamento”.

²⁶ Antes de Granovetter, a noção de *embeddedness* foi trabalhada por Thurnwald (1932) e Polanyi (1944) (BECKERT, 2007, p. 7).

gerais não serão compreendidas satisfatoriamente sem um olhar mais detido sobre as relações sociais em diferentes contextos.

Acredita-se que a visão do conflito entre coalizões no ACF expõe uma noção particular de *embeddedness*. As relações entre os atores no modelo são entendidas como inclusas em determinado contexto social, político, econômico, histórico e, é importante enfatizar, setorial. As coalizões não se enfrentam em um vácuo, mas dentro de um contexto que é específico não apenas no espaço e no tempo, mas também com relação à questão de políticas públicas em pauta.

Esse tratamento parece apresentar mais similaridade com as ideias de Granovetter (1985, 2007) do que com o modelo do funil de causalidade comentado anteriormente, não obstante Sabatier (1993, p. 37) se referir expressamente a Hofferbert.

A *embeddedness* pode ser visualizada, também, nos modelos dos *multiple streams* e do equilíbrio pontuado, e nos estudos de redes de políticas públicas. Essas perspectivas colocam em relevo condições contextuais. Em regra, as abordagens no âmbito do paradigma da racionalidade limitada incorporarão a noção de *embeddedness*.

Em face da perspectiva de *embeddedness*, entende-se que a atuação das coalizões no ACF, e também os seus sistemas de crenças, apenas serão analisados de forma consistente se devidamente contextualizados. Há lacunas nesse sentido nas aplicações empíricas do modelo, uma vez que muitas delas se limitam à identificação dos grupos e respectivas crenças. Além disso, conforme postulado por Granovetter (2007 [1985], p. 7-8), o conflito *inserido* previsto no ACF tem história a ser necessariamente contada, pelo que leituras de neoinstitucionalistas como North (1993) e Pierson (2004), e o próprio retorno a Hecló (1974) podem ajudar.

Na sequência, serão tratados tópicos em relação aos quais se apontam estarem configurados alguns problemas e desafios referentes ao ACF.

2.6 Os pressupostos do ACF e a teoria pluralista do Estado

A partir da análise dos componentes do ACF apresentados anteriormente, pode-se concluir que esse modelo contém três pressupostos básicos que o distinguem: (i) um número restrito de coalizões de defesa conformará o subsistema de políticas públicas (*pressuposto das coalizões*); (ii) os conflitos entre esses grupos encontram-se inseridos em determinado

contexto social, político, econômico, histórico e setorial (*pressuposto do conflito inserido*); e (iii) as crenças dos atores são endógenas e dinâmicas e variam de forma estruturada a partir desses conflitos (*pressuposto do aprendizado socialmente induzido*). Esses aspectos devem ser ponderados em face dos elementos-chave da teoria pluralista do Estado.

A visão liberal-pluralista de democracia assume em seu *core* os interesses de grupo da sociedade. Para autores como Dahl (1964, 1995[1967], 1997 [1971]), o conflito aberto entre grupos organizados possibilita equilíbrio de poder, evitando que certas parcelas da sociedade centralizem o controle sobre a tomada de decisões políticas. No lugar de um centro de poder soberano, deve haver múltiplos centros de poder, nenhum deles plenamente soberano (DAHL, 1995[1967], p. 45).

Como a as pessoas que integram um grupo compartilham um ou mais interesses, mas não todos, Truman (1964[1951], p. 23-24) conceitua grupo de interesse como um modelo padronizado de interação, não mero conjunto de indivíduos. A essência da política estaria na controvérsia. A competição entre eles seria benéfica para o *policymaking*. Nesse quadro, o Estado deveria atuar estabelecendo condições estabilizadoras para a atuação dos grupos. Os pluralistas clássicos têm uma visão mais benigna do conflito entre facções do que Madison²⁷, mas se inspiram nele na prescrição de que a política democrática deve regular conflitos (CUNNINGHAM, 2009, p. 97).

Cunningham (2009, p. 93) salienta que os pluralistas dão ênfase a interesses específicos dos membros de grupos como organizações de negócio, sindicatos, organizações religiosas ou étnicas, comitês de vizinhança, associações de vizinhança e outras, sem aprofundar aspectos estruturais da sociedade como classes econômicas ou interesses objetivos que estejam além da percepção dos indivíduos. Está nesse ponto a base do conhecido debate sobre a desatenção dos pluralistas com os casos de não decisão (BACHRACH; BARATZ, 1962)²⁸ ou com o controle ideológico, a “terceira face” do poder (LUKES, 1974)²⁹.

²⁷ Madison afirma nos escritos federalistas nº 10: *A landed interest, a manufacturing interest, a mercantile interest, a moneyed interest, with many lesser interests, grow up of necessity in civilized nations, and divide them into different classes, actuated by different sentiments and views. The regulation of these various and interfering interests forms the principal task of modern legislation, and involves the spirit of party and faction in the necessary and ordinary operations of the government.* Disponível em: <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fed10.htm>. Acesso em: 10 abr. 2011.

²⁸ Há um livro interessante sobre a não decisão em política ambiental, que aborda o tema controle da poluição, escrito por Crenson (1971). Esse livro é recomendado por Offe (1984).

²⁹ Lukes (1974) analisa o exercício do poder em três dimensões: conflitos abertos; conflitos encobertos, quando se impede que determinados temas acessem a agenda de decisão; e conflitos latentes, quando o poder é exercitado moldando-se as preferências dos indivíduos.

A teoria pluralista vê as fontes de poder como independentes uma da outra (CUNNINGHAM, 2009, p. 95-96). Dahl (1964, p. 229-267) aponta quatro delas: *status* social, riqueza, habilidade de distribuir favores políticos e controle sobre fontes de informação. Em uma comunidade democrática, o acesso a essas fontes de poder seria disperso. Além disso, lideranças políticas formais³⁰ são compreendidas como tendo função arbitral relevante.

O ACF foi concebido para se aplicar, em tese, a qualquer área de políticas públicas “pelo menos nas modernas poliarquias industriais” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 225). A referência evidente nesse ponto é Dahl (1997 [1971]). Desde as versões iniciais, aponta-se que o modelo seria útil inclusive para a análise de sistemas políticos que gerassem subsistemas mais fechados, por exemplo, com apenas uma coalizão dominante³¹. Nessas situações, a aplicação do ACF possibilitaria a compreensão do sistema de crenças dessa coalizão dominante e da magnitude das disputas sobre a política pública, entre outros aspectos. Sabatier e Jenkins-Smith (1993, p. 226) acreditam, todavia, que haverá em cada subsistema de políticas públicas quase sempre uma ou mais coalizões minoritárias, mesmo que sem poder em determinado período.

Entendidas as coalizões como grupamentos informais, há no ACF prioridade de foco em grupos. Em regra, é prevista possibilidade de alternância de poder. O conflito é assumido como inerente ao *policymaking* e, mais importante, como tendo função em termos do aprendizado político. Fatores externos como eleições poderão implicar alterações significativas em termos da dominância dos grupos (e conseqüente prevalência dos respectivos sistemas de crenças) em muitos subsistemas de políticas públicas. Mesmo com ocorrência de eventos impactantes ou crises, que impulsionam mudanças de maior vulto, cada subsistema tenderá a retomar uma lógica de relativo equilíbrio para a produção dos *policy outputs*.

Note-se que, se o ACF não assume sistemas de *policymaking* consensuais, está longe também de abordar conflitos estruturais amplos na sociedade. As divergências internas ao subsistema são identificadas e estudadas, com especial atenção para as crenças que integram o

³⁰ Políticos em senso estrito são considerados por Dahl (1964, p. 25-31) como empreendedores. Nesse ponto, é possível a conexão com os *policy brokers* no ACF e os empreendedores políticos no modelo dos *multiple streams* de Kingdon (1995 [1984]).

³¹ Em Weible e Sabatier (2006, p. 132), assume-se como um dos possíveis pontos fracos do modelo ele perder parte de sua utilidade em subsistemas com apenas uma coalizão.

policy core, mas não há preocupação de explicitar mecanismos de espoliação, nem a defesa de mudanças sociais de maior significado.

Há semelhanças do ACF com a visão pluralista, mas também diferenças que não podem ser subvalorizadas. Não se assume o acesso disperso ao poder. De certa forma, o fato de as aplicações empíricas do modelo apontarem um número reduzido de coalizões de defesa atuando em cada subsistema (*pressuposto das coalizões*) desafia um dos pilares do pluralismo, a multiplicidade de grupos. Combinando-se com o foco nas elites políticas, pode-se chegar a visualizar uma leitura realista de “elitismo democrático”, sem a presença do tom pessimista sobre a democracia e seus processos decisórios que marca Schumpeter (1951, p. 402-422).

Contudo, é importante lembrar que, não obstante o número reduzido de coalizões identificadas nos trabalhos com adoção do ACF, esses grupamentos formados segundo o compartilhamento de crenças podem envolver grande número de atores coletivos e individuais. Coloca-se em relevo o poder catalisador de valores e ideias. O modelo, na prática, procura simplificar a realidade plural de forma a salientar os principais conflitos existentes nos processos decisórios (WEIBLE; SABATIER, 2006, p. 132; WEIBLE; SABATIER; FLOWERS, 2008, p. 6). Com essa constatação, as tintas do pluralismo ganham vigor.

Deve-se perceber que o entendimento de que crenças compartilhadas – e não interesses comuns – constituem o elo mais importante entre os atores a ser considerado (SABATIER, 1993, p. 27; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 223), vai além de uma perspectiva pluralista tradicional, mesmo considerando que as crenças tenderão também a trazer refletidos os interesses materiais dos diferentes atores. Além disso, a visão do conflito inserido com implicações cognitivas profundas, afetando dinamicamente o sistema de crenças dos atores (*pressuposto do aprendizado socialmente induzido*), não é característica da leitura pluralista.

MacFarland (2007, p. 58) inclui o ACF nas perspectivas neopluralistas, que trabalham com uma concepção de *policymaking* complexo com participação de grande número de atores, mas não assumem que essa complexidade implica justiça de representação, nem que inexistente ação governamental autônoma em relação aos grupos da sociedade. Idêntica opinião a respeito do modelo está presente em Dryzek e Dunleavy (2009, p. 134-135).

Cabe dizer que o pluralismo aplicado ao século XXI pode se apresentar em formatos variados. Permanece o entendimento dos grupos como fundamento da vida política, mas há

grande diversidade de visões sobre o número de grupos que realmente influenciam o processo de tomada de decisão, sobre a existência ou não de iniquidade entre eles, sobre o predomínio de relações conflituosas ou de cooperação e sobre o grau de poder das organizações formais do poder público (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009, p. 131). Diferentes Estados gerarão peculiaridades em relação a esses aspectos no âmbito do pluralismo e em outras configurações do sistema político.

Entre os ajustes realizados na versão mais recente do ACF, como anteriormente referido, está o acréscimo da estrutura de oportunidade das coalizões. A intenção foi dar resposta às críticas de que o modelo refletiria sobremaneira o pluralismo no molde norte-americano. Apresenta-se uma tipologia nesse sentido, mostrada no Quadro 2.

Abertura do sistema político	Grau de consenso necessário para mudança de relevo nas políticas públicas		
	Alto	Médio	Baixo
Alta	Pluralista	Pluralista	-
Média	Corporativista (recente)	Tipo <i>Westminster</i>	-
Baixa	Corporativista (tradicional)	-	Executivo autoritário

Quadro 2 – Tipologia da estrutura de oportunidades das coalizões

Fonte: Sabatier e Weible (2007, p. 201).

São abordados a abertura do sistema político e o grau de consenso necessário para mudança de relevo nas políticas públicas, variáveis que lembram os eixos contestação pública e participação de Dahl (1997 [1971]), e refletem a base pluralista dos autores do modelo.

Segundo Sabatier e Weible (2007, p. 200), quanto mais elevado o grau de consenso necessário para mudança de relevo na política pública, maior a tendência de as coalizões serem inclusivas, buscarem acordo e compartilharem informações com os oponentes, minimizando-se o *devil shift*. Esse tipo de afirmação demanda, ainda, corroboração empírica. Quanto à abertura do sistema político, os autores reconhecem que o ACF provavelmente se encaixa com maior facilidade a conformações pluralistas, mas defendem a aplicabilidade do modelo também para análise de regimes corporativos ou com participação política mais restrita (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200-201). A proposta é que o modelo tenha flexibilidade suficiente para a análise dos conflitos entre os grupos em diferentes quadros sociopolíticos (*pressuposto do conflito inserido*).

Parece claro que, de acordo com as especificidades de cada país, as coalizões assumirão características diferenciadas, tanto em sua composição quanto em sua forma de

atuação. É importante comentar, no entanto, que a noção razoavelmente aberta de participação nas coalizões prevista no ACF, em princípio, soa condizente com a realidade não apenas de países como os EUA, mas também de grande parte das sociedades contemporâneas. Cabe notar, ainda, que o acréscimo dos acordos negociados como nova causa de mudança, referido na seção 2.4, contribui para ampliar as possibilidades de adoção do modelo.

Sabatier e Weible (2007, p. 201) reforçam, nessa linha, que a aplicabilidade do ACF a regimes corporativos será ampliada com a tendência de inserção de mais *stakeholders* nas negociações e a maior acessibilidade a cortes e burocracias em diferentes níveis de governo. Fisher (2003, p. 99) também aponta para a tendência à abertura dos processos decisórios a um maior número de atores, incluindo os países nos quais as comunidades afetadas às políticas públicas tradicionalmente são mais fechadas.

2.7 Sistemas contemporâneos de governança de políticas públicas e ACF

A expressão governança está relacionada à produção de resultados coletivos no contexto dos problemas públicos sem o controle de uma autoridade centralizada. O poder decisório vai além dos governantes formais, sendo compartilhado também por grupos de interesse, organizações não governamentais, empreendedores privados, institutos de pesquisa, profissionais e acadêmicos. No âmbito governamental, não raro agências se põem em choque umas com as outras. (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009, p. 140-141). As fronteiras entre Estado, mercado e sociedade civil perdem nitidez.

A multiplicidade de atores influentes que marca o mundo contemporâneo em tese pode ser associada a uma perspectiva normativa do pluralismo, que espelhe respeito à diversidade de posicionamentos e equilíbrio entre Estado e sociedade civil. Dependerá das características de cada sistema político-social o quanto um molde pluralista pode embutir processos de erosão do interesse público ou mecanismos de seletividade na forma trabalhada por Offe (1984).

O mundo contemporâneo caminha do governo para a governança. A visão do Estado soberano que governa no esquema *top-down* mediante leis e regulamentos está sendo substituída paulatinamente por ideias sobre governança descentralizada baseada na interdependência e negociação. Em um mundo crescentemente complexo, fragmentado e multidimensional, cidadãos, organizações voluntárias, empresas privadas e outros atores

passam a ser estimulados pelas próprias autoridades governamentais a se envolverem em esquemas autorregulatórios. (SORENSEN; TORFING, 2005, p. 195-196).

Dryzek e Dunleavy (2009, p. 141) entendem que, mesmo nos países normalmente qualificados como corporativistas, a realidade seria hoje bem mais plural do que a apresentada, a título de exemplo, por uma concepção que lide com esquema de concertação tripartite entre governo, empresários e trabalhadores. Para eles, a realidade seria mais multifacetada, também, que a mostrada pela competição de poucas coalizões mostrada pelo ACF.

A autora avalia que o ACF, como qualquer esforço de modelagem, destaca aspectos determinados da vida social, gerando necessariamente simplificações. O fato de o modelo colocar em relevo os conflitos entre grupos de atores movidos por sistemas diferenciados de crenças (*pressuposto das coalizões*) não implica que se intenta explicar com esse enfoque todos os tipos de interação atinentes aos processos decisórios nas políticas públicas. Sabatier e seus parceiros afirmam que o recorte por eles adotado desnudará elementos importantes para a compreensão da dinâmica de estabilidade e mudança na política pública no longo prazo, e que aplicações empíricas tenderão a trazer corroborações de suas hipóteses, não que todo o *policy process* poderá ser explicado pelo modelo.

O ACF pode ser compreendido como um projeto com pretensões fortemente ligadas à empiria (FISHER, 2003, p. 94). A proposta sempre foi a de que as aplicações em diferentes casos gerassem ajustes e complementações no modelo e avanços na direção de sua construção de uma teoria robusta sobre mudança em políticas públicas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2009, p. 155-154)

As redes de múltiplos atores associadas à perspectiva da governança de políticas públicas no mundo contemporâneo não parecem incompatíveis com o ACF. Os tipos de atores considerados são bastante próximos e, como no ACF, estão potencialmente conectados os diferentes níveis de governo. A própria especialização em subsistemas também é visualizada pelos autores que abordam modelos de governança (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009, p. 141). Entender o efetivo grau de autonomia dos subsistemas e a interligação entre eles, bem como a relevância ou não das coalizões de defesa como atores coletivos, são desafios que ainda se colocam para o ACF, aspecto que será abordado na subseção 2.8.2.

Cabe reconhecer que a prioridade dada pelo ACF a processos de decisão no âmbito do governo tende a aproximar o modelo da visão mais tradicional do pluralismo. A assunção de

que se devem ponderar as redes de governança, pelo que mostram Dryzek e Dunleavy (2009, p. 142), implica menor atenção a momentos formais de decisão do que no pluralismo clássico. Acredita-se que o fato de o ACF ter os processos de decisão pelo governo no centro da preocupação das coalizões de defesa é um dos elementos que contribuem para os grupamentos de atores serem vistos como menos fluídos e mais estáveis do que nas *issues networks* trabalhadas por Hecló (1995 [1978]).

Aponta-se como preocupação com reflexos relevantes em termos de pesquisa empírica a comparação da conformação e da dinâmica dos grupos de atores que influenciam as decisões em campos diferenciados de políticas públicas referentes a um mesmo país. Pode ser que, mesmo no âmbito de uma mesma realidade político-social considerada em nível macro, venham a ser encontrados, conforme o tema de políticas públicas em tela, grupamentos fechados com tom claramente elitista, subsistemas especializados com coalizões de defesa aos moldes do ACF ou *issues networks*.

Conforme o tema de políticas públicas, também, variações no grau de influência dos grupos empresariais parecem ser esperadas. Considerada a mesma realidade no espectro sobre as variedades de capitalismo que tem a economia liberal de mercado num polo e a economia coordenada de mercado no outro, concebido por Hall e Soskice (2001, p. 8), cada questão em pauta gerará diferentes apelos para o setor empresarial, impulsionando ou não sua atuação sobre os processos de decisão referentes às políticas públicas.

Outra linha de pesquisa importante parece ser a análise de áreas que se encontram sob a influência direta de negociações internacionais. Não se pode esquecer que o mundo contemporâneo marca-se não apenas pela multiplicidade de atores envolvidos nas decisões sobre políticas públicas, mas também pela crescente internacionalização de um conjunto de temas. Como as pressões da globalização repercutem na dinâmica de estabilidade e mudança, e até que ponto elas induzem convergências no plano institucional?

2.8 Limitações e desafios do ACF

2.8.1 Críticas ao modelo

Se comparadas as primeiras versões do ACF e sua formatação atual, vê-se que foi realizado um conjunto relevante de ajustes por Sabatier e equipe. A maioria das alterações ou complementações procurou dar resposta a críticas apresentadas ao modelo. Assim, questionamentos apresentados ao ACF, nessas mais de duas décadas de sua aplicação, hoje estão, pelo menos em parte, agregados ao próprio modelo.

John (1998, p. 172) sintetiza possíveis críticas ao ACF:

- ✓ o modelo poderia não explicar a mudança, por pressupor estabilidade em determinadas relações no processo de *policymaking*;
- ✓ o modelo não seria uma abordagem tão integradora quanto seus autores pretendem, uma vez que não incorpora todos os aspectos envolvidos nas mudanças em políticas públicas, negligenciando instituições e escolhas individuais;
- ✓ o ACF tenderia a supervalorizar fatores externos e a negligenciar o papel dos interesses e as estratégias de formação das coalizões; e
- ✓ o estilo de interação de grupo, com um grande número de atores, especialmente os novos como analistas políticos e jornalistas, não seria aplicável fora dos EUA.

O próprio John (1998, p. 171), todavia, qualifica o ACF como uma abordagem abrangente. Entende que, se Sabatier e pesquisadores associados reforçassem os vetores institucionais e incluíssem um modelo de ação humana, o modelo poderia trazer uma explicação completa de mudança e estabilidade nas políticas públicas.

A subvalorização das instituições tem realmente gerado críticas (FISCHER, 2003, p. 97; BONAFONT, 2004, p. 123), sendo em determinados momentos reconhecida pelos próprios autores do modelo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 153), que pedem maior atenção a elas na aplicação empírica.

Avalia-se, contudo, que as críticas ao ACF nesse sentido necessitam ser atenuadas. Por um lado, o conceito de instituições pode ser tomado como abrangendo sistemas codificados de ideias e práticas que elas sustentam (HAY, 2008, p. 58). Por outro, se estudado o diagrama

do ACF, vê-se que as instituições estão presentes, de forma explícita, tanto do lado externo do subsistema, nos parâmetros relativamente estáveis do sistema e na estrutura de oportunidades das coalizões, quanto internamente ao subsistema, no produto das decisões governamentais.

As críticas no sentido de valorização demasiada dos fatores externos no papel de indutores de mudança, como comentado na seção 2.4, fundamentaram a inclusão dos choques internos e dos acordos negociados como causas adicionais das mudanças nas políticas públicas.

Outra crítica frequente está na dificuldade de extensão do modelo a realidades que não a norte-americana (PARSONS, 1995, p. 200; DRYZEK; DUNLEAVY, 2009, p. 135). A resposta nesse ponto, já referida, foi o acréscimo das estruturas de oportunidade das coalizões no diagrama do modelo.

Fisher (2003, p. 109)³² aponta que a visão de aprendizado no ACF tem tom tecnocrata, sobretudo pelo destaque dado às informações técnicas e aos especialistas. Essa ênfase realmente existe. Consta entre as cinco premissas do modelo o reconhecimento do papel relevante desempenhado nos processos relativos às políticas públicas pelas informações técnicas referentes à magnitude e às facetas dos problemas, suas causas e prováveis impactos das diferentes soluções. Não obstante, como anteriormente ponderado, é relevante perceber que a noção de especialista adotada pelo ACF é abrangente, ligando-se à atuação de cada ator em tema específico durante período considerável de tempo, ou seja, à própria conformação do subsistema de políticas públicas.

Encontram-se questionamentos que apontam esforços gigantescos de coleta de dados que teriam sido despendidos para mapear a estrutura das coalizões ao longo do tempo por meio de pesquisas quantitativas, e que acabaram comprovando hipóteses que poderiam ter sido lançadas a partir do senso comum. John (1998, p. 171) faz comentário nesse sentido a respeito do trabalho pioneiro de Sabatier e Brasher na Bacia do Lago Tahoe (1993, p. 177 e segs.), o qual utilizou uma rigorosa metodologia de pesquisa quantitativa e concluiu pela emergência de duas coalizões: uma coalizão ambientalista e uma desenvolvimentista. Em tom semelhante, Fisher (2003, p. 110) critica a preocupação exacerbada do ACF com evidências empíricas. O problema é que essas críticas parecem dizer respeito mais a opções metodológicas aplicadas em algumas pesquisas do que ao próprio modelo.

³² Fisher (2003, p. 110) defende a adoção de abordagem construtivista que enfatize o papel da credibilidade, aceitabilidade e confiança nas interações que levam a mudanças nas políticas públicas.

Os próprios Weible e Sabatier (2006, p. 132) apontam alguns problemas, afirmando que o ACF: pode gerar dificuldades operacionais em face do foco em períodos longos de tempo; perde parte de sua utilidade em subsistemas sem coalizões definidas ou com apenas uma coalizão; e demanda pesquisa adicional sobre as interações intra e intercoalizões, bem como sobre os recursos e as estratégias das coalizões.

Na próxima subseção, serão colocadas em destaque questões que a autora considera em aberto em relação ao ACF. Elas ganham importância por lidarem com elementos que estão na essência do modelo, em certa medida pondo-os em xeque: a atuação das coalizões estruturadas segundo sistemas de crenças, os subsistemas e as mudanças nas políticas públicas.

2.8.2 *Questões em aberto*

As coalizões de defesa importam como atores coletivos?

A literatura sobre redes de políticas públicas identifica cinco bases principais para a interação entre *stakeholders*: troca de informações e conselhos; intercâmbio de recursos como dinheiro, pessoal e serviços; busca de aliados para formação de coalizão vencedora; estruturação de relações com atores influentes para controle de recursos essenciais; e alcance de objetivos comuns (WEIBLE; SABATIER, 2005, p. 182).

Ao enfatizar as coalizões de defesa, o ACF assume que redes de coordenação e de aliados em torno do mesmo conjunto de crenças apresentam sobreposição. Até que ponto a coordenação efetiva-se entre integrantes da mesma coalizão de defesa? Na prática, as coalizões realmente atuam como grupamentos informais? Em suma, as coalizões na forma prevista pelo ACF importam como atores coletivos? A grande maioria das aplicações do modelo não se atém a esse tipo de questionamento.

O estudo das relações que os principais atores do subsistema mantêm, interna e externamente a cada coalizão de defesa, de forma a detalhar os diferentes processos interativos e suas bases, parece ser complemento importante das pesquisas com base no ACF, até mesmo para a corroboração, ou não, de parte dos pressupostos e hipóteses desse modelo teórico. Os seus próprios autores apresentam recomendação nesse sentido (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1999, p. 153; WEIBLE; SABATIER, 2006, p. 132; SABATIER;

WEIBLE, 2007, p. 208). Esse tipo de esforço está presente, com olhares e vigor diferenciados, em Zafonte e Sabatier (1998), Smith (2000), Weible (2005) e Weible e Sabatier (2005, 2009).

Zafonte e Sabatier (1998) verificam se interdependências funcionais afetam o grau em que crenças compartilhadas explicam comportamentos de coordenação, e que tipos de crenças funcionam como principal liame de coordenação. Realizam pesquisa na rede de atores com atuação na política de recursos hídricos do *San Francisco Bay-Delta*. Os dados são coletados mediante aplicação de questionário e trabalhados mediante análise multivariada. Concluem que tanto congruência nas crenças, quanto interdependências funcionais, são relevantes para que se compreenda a coordenação. Confirmam a importância das crenças do tipo *policy core*, mas afirmam que aspectos instrumentais dos sistemas de crenças, se afetarem potencialmente o conjunto de integrantes do subsistema, têm papel que deve ser devidamente valorizado (ZAFONTE; SABATIER, 1998, p. 502).

Smith (2000) estuda mudança e estabilidade na política de controle industrial no Reino Unido no período 1974-1998, a partir de aplicação do ACF com metodologia puramente qualitativa e de análise de redes fundamentada na interdependência quanto a recursos, tendo em vista explorar os pontos fortes e fracos de cada abordagem. Conclui que as perspectivas podem ser combinadas, reunindo-se a visão orientada para a agência do ACF com uma visão mais estrutural. A análise de redes, segundo o autor, contribuiu no caso para a compreensão da estabilidade ao longo do tempo, além de indicar porque alguns participaram da tomada de decisão e outros foram excluídos.

Weible (2005), em análise de posicionamentos relacionados ao *California Marine Life Protection Act*, levantados mediante aplicação de questionário por *e-mail* e entrevistas pessoais com atores-chave, confirma que os atores têm relações de coordenação e busca de informações e conselhos predominantemente com atores de crenças políticas similares. Contudo, o mesmo autor alerta, com o apoio da teoria da dependência de recursos³³, que em certos subsistemas complexos mostra-se que os atores têm de manter relações de coordenação, e mesmo obter informações e conselhos, com atores influentes de crenças divergentes. Com a mesma base de dados, Weible e Sabatier (2005) verificaram se redes de informação, conselhos, aliança política e coordenação são sobrepostas, e se crenças do núcleo

³³ Pela teoria da dependência de recursos, as decisões são tomadas dentro das organizações e relacionam-se com as condições ambientais enfrentadas por elas. As organizações necessitam interagir com outras que controlam recursos de produção, mercado ou conhecimento. A capacidade organizacional para obter recursos e o relacionamento inter-organizacional constituem atividades fundamentais (ROSSETO; ROSSETO, 2005).

político estruturam essas relações. Concluem que as redes de aliança política e coordenação são as mais úteis para identificação das coalizões de defesa.

Os mesmos autores, alguns anos depois, dedicam atenção a comparar subsistemas conflituosos e colaborativos, com base em dados obtidos em questionários aplicados, em 1984 e 2001, a atores envolvidos em debates sobre a qualidade da água no Lago Tahoe. Concluem que a mudança de um subsistema conflituoso para colaborativo está associada com convergência de crenças quanto ao problema e às propostas, assim como ao aumento do uso de crenças com base empírica e à redução do uso de crenças de caráter normativo na fundamentação das propostas (WEIBLE; SABATIER, 2009).

Considera-se que esses trabalhos que aprofundam as relações entre os integrantes do subsistema trazem elementos que contribuem para a robustez dos estudos das políticas públicas com fulcro no ACF. Na mesma linha, a análise da conexão entre crenças e relação organizacional realizada por Fenger e Klok (2001) e apresentada como relevante pelos próprios autores do ACF (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 141), pode tornar mais robustos os achados das pesquisas que adotam o modelo.

Criando a partir de colocações de Zafonte e Sabatier (1998), Fenger e Klok (2001, p. 164) afirmam que, quando dois atores têm crenças congruentes e relação organizacional simbiótica, vão ser membros de uma mesma coalizão e problemas de coordenação serão facilmente solucionados. Crenças divergentes e relação competitiva colocam os atores claramente em diferentes coalizões. A situação torna-se mais intrincada quando há congruência nas crenças e relação competitiva, surgindo conflitos distributivos internos nas coalizões. Quando entre atores de diferentes coalizões há relação simbiótica, eles provavelmente não serão atores fortes, atuarão com moderação, tentando despolitizar sua relação. Como nesse último caso há chances pequenas de os conflitos perdurarem no tempo, há possibilidade de ocorrerem modificações nas crenças, que em princípio seriam rotuladas como aprendizado político pelo ACF (em constatação que pode encobrir relações de poder desequilibradas, percebe-se). São apontadas, ainda, situações relativas à indiferença quanto a crenças e à independência organizacional, como exposto no Quadro 3.

Crenças	Relação organizacional		
	Simbiose	Independência	Competição
Congruência	Mesma coalizão (coordenação forte)	Mesma coalizão (coordenação fraca)	Mesma coalizão (conflitos distributivos internos)
Indiferença	Coalizões de conveniência (coordenação fraca)	Sem interação	Diferentes coalizões (conflitos fracos)
Divergência	Diferentes coalizões (problemas de ação coletiva e atenuação política do vínculo)	Diferentes coalizões (conflitos fracos)	Diferentes coalizões (conflitos fortes)

Quadro 3 – Crenças e relação organizacional

Fonte: adaptado de Fenger e Klok (2001, p. 163-165).

Os casos de formação de coalizões de conveniência, apresentados no Quadro 3 na reunião de simbiose organizacional e indiferença quanto a crenças, chegam a ser mencionados pontualmente por Sabatier (1993, p. 27). Ele afirma, contudo, que o modelo rejeita a visão de que os atores são essencialmente motivados por interesses próprios de curto prazo e, em face disso, que coalizões de composição muito variável (quanto a crenças) dominarão o *policymaking* ao longo do tempo. Em outras palavras, sua preocupação de longo prazo seria incompatível com grupamentos frágeis de atores.

Tomando o ACF como base, parece mesmo complicado falar em indiferença quanto a crenças, até mesmo porque os *belief systems* têm grande abrangência e envolvem diversos tipos de posicionamento dos atores. De toda forma, considera-se que a possibilidade de formação de coalizões de curto prazo com objetivos imediatistas não pode ser esquecida no estudo da interação de atores nos diferentes ramos das políticas públicas. As crenças podem não contar a história toda.

O estudo dos processos interativos entre os atores e as coalizões levará também a evidenciar assimetrias de poder. Esse tema parece não ter a saliência devida nos trabalhos desenvolvidos com base no ACF. Talvez essa deficiência venha menos de omissões caracterizadas no ACF do que da própria sobrevalorização do esforço de identificação dos conjuntos de valores e ideias. A construção cuidadosa quanto aos sistemas de crenças políticas pode, dialeticamente, reunir a força e a fraqueza do modelo. Para confirmação desse problema, cabe registrar que uma tipologia assumida como tal quanto aos recursos das coalizões veio apenas na versão do ACF aperfeiçoada por Sabatier e Weible (2007, p. 201-203).

Por fim, cabe comentar que o estudo mais minucioso das coalizões como atores coletivos pode ser relevante também tendo em vista a comparação com os trabalhos que lidam com redes de discursos. Hajer (2005), por exemplo, apresenta a perspectiva das coalizões de discursos, que enfatiza as narrativas, no lugar dos sistemas de crenças dos atores salientado pelo ACF^{34 35}. Nessa alternativa de abordagem, não há o pressuposto de interações diretas entre os atores que integram uma mesma coalizão, que passa a ser compreendida como um fenômeno discursivo e, dessa forma, pode ter mais abrangência e flexibilidade do que os grupamentos previstos pelo ACF.

É interessante registrar que se diferenciam *discourse structuration*, verificada quando um discurso passa a dominar o modo como determinada unidade social conceitua a realidade, e *discourse institutionalization*, quando um discurso é efetivamente incorporado em instituições e práticas organizacionais (HAJER, 2005, p. 303). As regras produzidas pela interação das coalizões como previsto no ACF constituem uma forma de *discourse institutionalization*.

Como tratar o papel da opinião pública e as questões multidisciplinares?

Extrapolando as relações intra e intercoalizões e os limites do subsistema, Jones e Jenkins-Smith (2009) argumentam que o ACF subvaloriza a mudança trans-subsistema e, particularmente, o papel da opinião pública em impulsionar esse tipo de mudança. No sentido de aperfeiçoamento do ACF, falam em subsistemas mais permeáveis e interligados. Haveria conjuntos de subsistemas inter-relacionados operando em arenas institucionalizadas nas quais coalizões e empreendedores políticos, considerados em senso lato, atuariam no sentido de bloquear ou promover mudanças nas políticas públicas. Opinião pública, grupos de subsistemas interligados e arenas institucionalizadas moldariam a *policy topography* do sistema político. Cabe perceber que o olhar dos referidos autores coloca-se em um nível mais macro do que o presente no ACF.

³⁴ “A discourse-coalition refers to a group of actors, ‘in the context of an identifiable set of practices’, shares the usage of a particular set of story lines over a particular period of time” (HAJER, 2005, p. 302, grifo no original).

³⁵ Uma das críticas de Hajer (1995, *apud* FISHER, 2003, p. 107) ao ACF é que o foco em crenças impõe individualismo metodológico. Nas aplicações empíricas do ACF, contudo, em geral são trabalhados posicionamentos coletivos, de diferentes tipos de organizações e grupamentos de organizações, não posturas individuais.

Jones e Jenkins-Smith (2009, p. 38) têm razão quando afirmam que lidar com o papel da opinião pública tem-se mostrado tarefa relativamente complicada para o ACF. Com entendimento de que o público em geral não possui especialização, tempo ou inclinação para ser participante ativo no subsistema de políticas públicas, o modelo inicialmente considerava a opinião pública subsumida no elemento externo “mudanças nas condições socioeconômicas” (SABATIER, 1988, p. 144; 1993, p. 30; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 223). Posteriormente, a opinião pública foi incorporada explicitamente ao diagrama como elemento externo que constrange as estratégias das elites.

Na versão mais recente do ACF, a opinião pública é tomada como variável exógena e endógena. Ela continua na lista de elementos externos e, internamente ao subsistema, consta como recurso das coalizões e alvo da atuação desses grupos e, ainda, como alavanca potencial de mudanças em face de choques internos (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 203).

Jones e Jenkins-Smith (2009, p. 40) entendem que esse olhar multifacetado quanto à opinião pública ainda apresenta limitações, em razão de o ACF não especificar de forma clara as interações entre subsistemas. Defendem que a opinião pública deve ser analisada a partir de perspectiva tridimensional que reúna tendência ideológica quanto à questão de política pública em foco, dimensão do grupo afetado por ela e saliência relativamente a questões de outros domínios. Na opinião desses autores, a opinião pública deve ser assumida como elemento fundacional (JONES; JENKINS-SMITH, 2009, p. 41). Todos os atores e instituições estariam em algum ponto do espaço tridimensional atinente à opinião pública.

Essa visão pressupõe maior relevância e coerência de posicionamentos no que toca à opinião pública do que o ACF. Até que ponto o modelo carrega uma visão tradicional e pessimista sobre as capacidades cognitivas do público em geral? Note-se que essa pergunta ganha relevo se a colocamos em relação direta com discussões sobre democracia. Questionamentos sobre o ACF nessa linha não devem restar ignorados.

Jones e Jenkins-Smith (2009, p. 46-47) direcionam atenção especial às ligações que facilitam o fluxo de ideias na abordagem trans-subsistema, destacando canais de comunicação, relações transacionais e laços de penetração referentes a atores que atuam em dois ou mais subsistemas. A opinião pública interagiria com essas ligações e outros elementos da *policy topography*.

A evolução do subsistema da política sobre mudança do clima constitui exemplo da interação entre subsistemas. Nos EUA, o tema teria sido objeto de preocupação de atores dos

subsistemas relativos à poluição do ar e à geração de energia antes de gerar subsistema próprio, e hoje estaria interligado a um conjunto de outros, conforme indicado na Figura 4.

Inter-relação e intersecção de subsistemas não passam despercebidas no ACF. O impacto de outros subsistemas integra os elementos externos do diagrama apresentado na Figura 2. Ademais, Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 137) entendem que os subsistemas podem sobrepor-se em maior ou menor grau, com determinados atores participando de ambos.

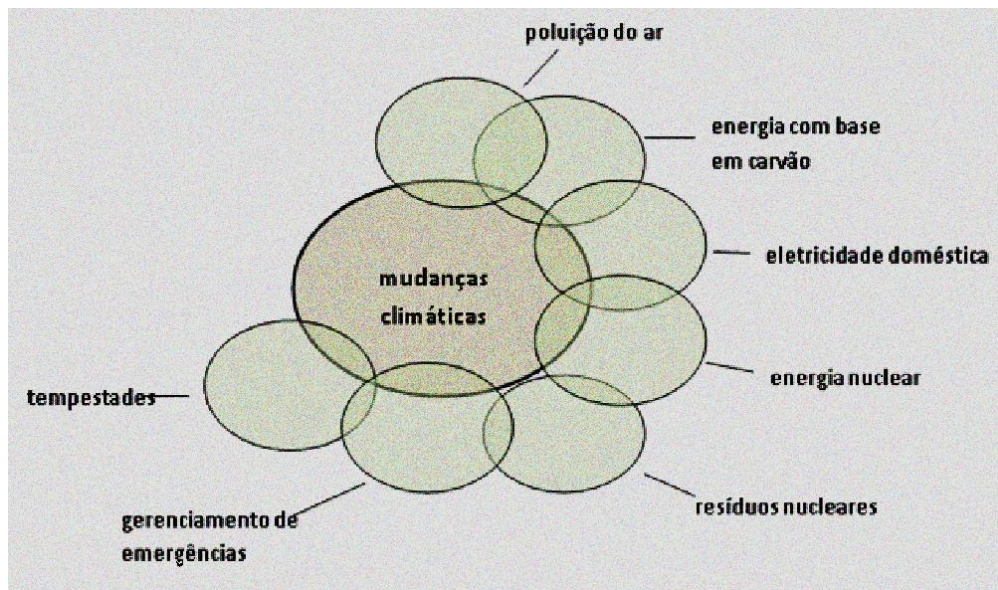


Figura 4 – Política sobre mudança do clima e relações trans-subsistemas

Fonte: adaptado de Jones e Jenkins-Smith (2009, p. 51).³⁶

A diferenciação da perspectiva da *policy topography* é que Jones e Jenkins-Smith avaliam ser necessário dar mais peso ao significado da interação entre subsistemas e da opinião pública para as mudanças nas políticas públicas. O estudo de subsistemas individualizados não seria suficiente. Não se está aqui refutando o ACF, mas demandando complementação e talvez ajustes.

Subsistemas fortemente conectados teriam mais limitações para efetivar mudanças nas políticas públicas e propensão para mudanças indiretas, decorrentes de interferências entre eles. Em períodos de opinião pública estável, quanto maior a interligação entre subsistemas, maior seria a resistência à mudança. Em períodos de alterações substanciais na opinião pública, quanto maior a interligação entre subsistemas, maior seria o abalo no equilíbrio de

³⁶ O esquema mostrado na Figura 4 traz visão da política sobre mudança do clima característica dos EUA. Em países megadiversos como o Brasil, a conexão entre as alterações climáticas e problemas como desflorestamento e perda da biodiversidade ganha força nos debates entre especialistas e no público mais amplo.

poder entre as coalizões em razão dessas modificações. Nos temas de grande saliência, cresceria o papel da opinião pública como constrição e como recurso. (JONES; JENKINS-SMITH, 2009, p. 53).

Também requerendo que o olhar se direcione à dinâmica entre subsistemas, Jochim e May (2010) enfatizam o crescente número de problemas que alcançam várias áreas de políticas públicas. Os desafios da vida contemporânea subverteriam limites temáticos. Abordar *boundary-spanning problems* tomando o subsistema como unidade básica de análise seria problemático. Os citados autores colocam campos estabelecidos de *policymaking* sob suspeita e, na gestão e análise de políticas públicas, defendem que se trabalhe com regimes que alcancem múltiplos subsistemas e impulsionem políticas públicas integradas. Em tais regimes, constituiriam pontos-chave o assunto em tela, ideias, interesses e instituições, aspectos que também são ponderados no estudo dos subsistemas (JOCHIM; MAY, 2010, p. 308-311).

Não há como refutar que as questões que se apresentam nas políticas públicas marcam-se por progressiva interação. A autora acredita que, na atualidade, são verificados dois vetores com sentidos de certa forma opostos. A crescente complexidade dos problemas e suas potenciais soluções força, ao mesmo tempo, especialização no âmbito dos subsistemas de políticas públicas e esmaecimento de seus limites mediante integração dos diferentes subsistemas. Se os diferentes sistemas e subsistemas da sociedade estão progressivamente autônomos (DRYZEK; DUNLEAVY, 2009, p. 141), paradoxalmente também estão mais interligados. O imenso desafio que se coloca é como trabalhar esse quadro de forma consistente e afastar a miopia nas conclusões.

Como mensurar mudanças em políticas públicas?

Ao comentar o ACF, De Leon (1994, p. 177) externa dúvida sobre a possibilidade de diferenciação entre as crenças do *policy core* e os aspectos instrumentais previamente às mudanças ocorrerem, ou seja, quanto à capacidade de o ACF antecipar mudanças nas políticas públicas. Esse tipo de antecipação não chega a ser objetivo declarado dos autores do modelo. Mesmo assim, está colocado desafio que não deve ser ignorado: como verificar a relevância das mudanças ocorridas no subsistema? Se, por exemplo, determinada alteração atingir uma crença previamente considerada do *policy core*, como se sabe se ela necessita ser, ou não, reclassificada para o nível instrumental do sistema de crenças?

Hall (1993) pode fornecer subsídios nessa perspectiva. O trabalho desse autor tem em comum com o ACF a preocupação com o papel das ideias e o aprendizado político. Para ele, haveria mudanças de primeira, segunda e terceira ordem nas políticas públicas. As alterações de primeira ordem afetariam a forma como os instrumentos são aplicados e teriam caráter rotineiro e incremental. As de segunda ordem teriam relação com adoção de novos instrumentos e ocorreriam mediante decisões estratégicas. Finalmente, as de terceira ordem, em geral impulsionadas por razões mais sociopolíticas do que técnicas, implicariam alteração do paradigma dominante de políticas públicas.

Essa forma de encarar as mudanças apresenta inspiração declarada em Kuhn (HALL, 1993, p. 279). As alterações de primeira e segunda ordem refletiriam o *policymaking* normal. As de terceira ordem, por sua vez, teriam caráter de “revolução” alavancada por crises e ocorreriam segundo intervalos geralmente grandes de tempo. A dinâmica seria a do equilíbrio pontuado.

Pela base lakatosiana, os autores do ACF enfatizam mais as “teorias” concorrentes (expressas nos diferentes sistemas de crenças) do que as “teorias” sucessivas mostradas por Hall (1993). Trabalha-se, contudo, com domínio temporário do subsistema por determinada coalizão, o que implica assunção de poder também por seu sistema de crenças. A distância entre as duas perspectivas não parece tanta a ponto de inviabilizar o aproveitamento recíproco de parte de seus elementos. Acredita-se que uma proposta de diferenciação mais precisa do grau de relevância das mudanças ocorridas seria complementação benéfica para o ACF, especialmente em virtude de o modelo assumi-las como sua principal variável dependente (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 152).

Avalia-se que, provavelmente, a dinâmica de mudança nas políticas públicas apresentará diferenciação significativa conforme o tema e a o local. Pode ser verificado o predomínio de mudanças pontuais e marcadamente incrementais nos diferentes tipos de crenças ou de tendência a alterações mais espaçadas no tempo e de maior significado.

Para compreensão dessas diferentes situações, parece importante intensificar o estudo dos vetores institucionais. Como anteriormente referido, os próprios autores do ACF apontam para a relevância de se trabalhar o aperfeiçoamento do modelo mediante reforço nesse sentido (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 153). É importante entender, contudo, que o ACF não desconsidera as instituições. Como já comentado, acredita-se que eventuais falhas nesse campo, em princípio, podem ser imputadas mais à maneira como o modelo vem sendo aplicado do que a omissões no seu diagrama básico.

Mahoney e Thelen (2010, p. 15-22) falam em quatro formas básicas de mudança institucional gradual: a mudança em camadas, com a introdução de novas regras convivendo com as antigas (*layering*); a mudança por deslocamento, com a introdução de novas regras em substituição às antigas (*displacement*); mudança à deriva, com a configuração de novos efeitos para as regras antigas em face de mudanças no ambiente (*drift*); e a mudança por conversão, com a readaptação estratégica de regras antigas (*conversion*). O Quadro 4 ajuda a compreender essa tipologia.

	<i>Displacement</i>	<i>Layering</i>	<i>Drift</i>	<i>Conversion</i>
Remoção das regras antigas	sim	não	não	não
Negação das regras antigas	-	não	sim	não
Mudança no impacto/na aplicação das regras antigas	-	não	sim	sim
Introdução de novas regras	sim	sim	não	não

Quadro 4 – Tipos de mudança gradual

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 16)

Essas quatro formas de mudança teriam relação com as características do contexto político e da instituição em foco. Contextos políticos nos quais os defensores do *status quo* têm forte possibilidade de veto a mudanças, combinados com regras de alta discricionariedade na aplicação, gerariam *drift*; combinados com regras de baixa discricionariedade na aplicação, gerariam *layering*. Contextos políticos nos quais os defensores do *status quo* têm fraca possibilidade de veto a mudanças, combinados com regras de alta discricionariedade na aplicação, gerariam *conversion*; combinados com regras de baixa discricionariedade na aplicação, gerariam *displacement*.

As classificações de Hall (1993) e de Mahoney e Thelen (2010), serão utilizadas conjuntamente, como ferramentas teóricas complementares ao ACF. A tipologia de Hall traz a perspectiva da magnitude das mudanças institucionais, ou seja, do *quanto* se mudou; por sua vez, a tipologia de Mahoney e Thelen diz respeito ao processo, à forma, ao *como* tais mudanças ocorreram. Essas duas formas de classificação, em princípio, podem dialogar entre si.

Será exposta no capítulo seguinte a justificativa da pesquisa empírica sobre a política ambiental no Brasil, desenvolvida com base no enquadramento teórico apresentado neste

capítulo. Ela deve ser considerada uma complementação direta do capítulo introdutório. Como referido anteriormente, entendeu-se que essa justificativa seria compreendida de forma mais clara após a revisão teórica.

*Não derrube o mato nem mesmo um só pé de pau.
 Não toque fogo no roçado, nem na caatinga.
 Não cace mais e deixe os bichos viverem.
 Não crie o boi nem o bode soltos; faça cercados e deixe o pasto
 descansar para se refazer.
 Não plante em serra acima nem faça roçado em ladeira muito em pé;
 deixe o mato protegendo a terra para que a água não a arraste e não
 se perca a sua riqueza.
 Faça uma cisterna no oitão de sua casa para guardar água de chuva.
 Represe os riachos de cem em cem metros, ainda que seja com pedra
 solta.
 Plante cada dia pelo menos um pé de algaroba, de caju, de sabiá ou outra
 árvore qualquer, até que o sertão todo seja uma mata só.
 Aprenda a tirar proveito das plantas da caatinga, como a maniçoba, a
 favela e a jurema; elas podem ajudar a conviver com a seca.
 Se o sertanejo obedecer a estes preceitos, a seca vai aos poucos se
 acabando, o gado melhorando e o povo terá sempre o que comer.
 Mas, se não obedecer, dentro de pouco tempo o sertão todo vai viver um
 deserto só.*

Padre Cícero³⁷.

³⁷ Citado na página da CBJP-CE. Disponível em: <http://www.arquidiocesedefortaleza.org.br/wp-content/uploads/2011/03/Conselhos-do-Pe-C%C3%ADcero.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2013.

3 POR QUE ESTUDAR MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA COM BASE NO ACF?

Neste capítulo, a título de justificativa da pesquisa realizada, estão apresentados comentários sobre a possibilidade de a regulação ambiental no Brasil ser estudada a partir de enquadramento que enfatize os sistemas de crenças dos atores envolvidos, como faz o ACF, bem como sobre a aplicabilidade do modelo ao processo decisório no Congresso Nacional. São expostos, também, de forma sintética, os sucessos e as frustrações no estudo da agenda verde (ARAÚJO, 2007). Como foi colocado em relevo, esta pesquisa dá sequência e aprofunda esforços anteriores da autora de aplicação do ACF à política ambiental no país. A pesquisa precedente sobre a política de biodiversidade e florestas lançou desafios que impulsionaram sua complementação e a abertura de novas trilhas, entre elas a comparação entre as agendas verde e marrom.

3.1 Regulação ambiental no Brasil e sistemas de crenças

O Brasil conta com normas rigorosas direcionadas à proteção ambiental, reconhecidas como avançadas pelos principais autores da área do direito ambiental³⁸. Há legislação nacional relativa à proteção da flora pelo menos desde a década de 1930. O Código Florestal³⁹, válido até 2012, e a Lei de Proteção à Fauna Silvestre⁴⁰ são da década de 1960. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente⁴¹, que estrutura o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) tendo em vista articular as ações das três esferas de governo nessa área, celebrou três décadas em agosto de 2011.

Editada surpreendentemente em uma época de regime político ainda fechado, em que o ambientalismo moderno dava passos iniciais no país, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente contempla um instrumental amplo em termos de políticas públicas direcionadas à proteção ambiental, além de inserir princípios e diretrizes que já se encaixam no discurso do desenvolvimento sustentável (DRYZEK, 1997, p. 123-136), a exemplo da referência expressa à necessidade de compatibilização entre o desenvolvimento socioeconômico e a preservação

³⁸ Colocações nesse sentido são encontradas em Machado (2007) e Milaré (2007), entre outros.

³⁹ Lei nº 4.771/1965. Ela foi revogada pela Lei nº 12.651/2012, a nova lei florestal, a partir de processo conflituoso, que é objeto de estudo nesta tese.

⁴⁰ Lei nº 5.197/1967.

⁴¹ Lei nº 6.938/1981.

da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Cabe comentar que, embora a construção de ideias em torno de padrões de vida e crescimento econômico calcados em critérios ambientais tenha ocorrido desde meados do século XX, o conceito de desenvolvimento sustentável consagrou-se com mais vigor apenas no final da década de 1980, a partir da publicação do Relatório *Brundtland* (1987)⁴², texto que forneceu as bases conceituais para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Eco-92 ou Rio-92.

Nossa Constituição Federal promulgada em 1988 consolidou a preocupação com a questão ambiental, ao reconhecer o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo⁴³. Está institucionalizado um direito difuso, de terceira geração (DELGADO, 2004, p. 499), que impõe ao poder público e à coletividade um conjunto complexo de responsabilidades na direção de patamares ambiental e socialmente sustentáveis de desenvolvimento. A definição das medidas necessárias para assegurar esse direito, e sua colocação em uma escala de prioridades em termos de ações concretas de política pública, contudo, poderão variar bastante de acordo com as visões de mundo dos diferentes atores envolvidos na formulação da Política Nacional do Meio Ambiente e sua execução.

O próprio conceito de desenvolvimento sustentável necessita ser entendido como integrante de um discurso específico, que atualmente tem predominância, mas não é necessariamente compartilhado por todos os atores que atuam em política ambiental (DRYZEK, 1997, p. 123-136) e, mais do que isso, como conceito que será compreendido segundo processo marcado pelos vieses cognitivos dos diferentes atores técnicos e políticos.

Tem-se em vigor um conjunto extenso e complexo de normas nacionais que podem ser qualificadas como regulação ambiental. Apenas no pós-1988, foram aprovadas mais de três dezenas de leis⁴⁴ que podem ser consideradas inclusas no campo do direito ambiental, sem computar as direcionadas apenas a questões intraorganizacionais do Executivo federal ou diplomas com apenas parte de seus dispositivos afetos à questão ambiental, como o Estatuto da Cidade⁴⁵ ou a Lei do Saneamento Básico⁴⁶. Além das leis em senso estrito, estão em vigor muitos decretos e resoluções de órgãos colegiados que possuem atribuição normativa legalmente estabelecida, especialmente o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).

⁴² O Relatório *Brundtland* foi publicado no Brasil com o título Nosso Futuro Comum (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

⁴³ Ver o art. 225 da Constituição Federal.

⁴⁴ Ver o Apêndice 9, para lista completa das leis de aplicação geral.

⁴⁵ Lei nº 10.257/2001.

⁴⁶ Lei nº 11.445/2007.

Não obstante a existência dessa legislação de aplicação nacional em princípio bem estruturada e rigorosa, que é complementada por normas estaduais e municipais⁴⁷, a Política Nacional do Meio Ambiente enfrenta problemas graves.

No que diz respeito à agenda verde, merecem ser lembradas, como exemplo bastante divulgado na mídia, as dificuldades históricas com o controle do desflorestamento. Na Amazônia, estimativas oficiais apontam para um desmatamento de mais de 500 mil Km² nos últimos trinta anos (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2013), com redução da taxa anual para menos de 10 mil Km² somente a partir de 2009. Na Mata Atlântica, os remanescentes florestais do bioma totalizariam pouco mais de 7% da extensão original (CAPOBIANCO, 2002, p. 131)⁴⁸.

Com relação à agenda marrom, podem ser citados os indicadores relativos aos serviços públicos de saneamento básico, que se colocam em uma faixa de sobreposição entre a política urbana e a Política Nacional do Meio Ambiente. A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB)⁴⁹ realizada em 2008 apontou a existência de rede geral de esgotos em 55,2% dos municípios. No mesmo ano, 68,8% do esgoto coletado era tratado, mas menos de um terço dos municípios fazia o tratamento, com diferenças regionais nesse percentual variando de 78,4% dos municípios no estado de São Paulo a 1,4% no Maranhão (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008).

Quanto à destinação dos resíduos sólidos coletados, os “lixões” ainda predominam em termos de número de municípios. Em 2008, o destino do lixo coletado eram vazadouros a céu aberto em 2.810 municípios e áreas alagadas ou alagáveis em catorze, o que corresponde a 50,75% do total de 5.564 municípios. Os aterros controlados eram encontrados em 1.254 municípios (22,53%) e os aterros sanitários em apenas 1.540, ou seja, 27,67% do total de municípios (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008). A PNSB registra a presença da coleta seletiva em 994 municípios em 2008. Dados do Compromisso Empresarial para a Reciclagem – Cempre (2010), porém, são bem mais conservadores, mostrando apenas 443 municípios com coleta seletiva em 2010.

⁴⁷ A proteção do meio ambiente encontra-se no âmbito da chamada legislação concorrente (art. 24 da Constituição Federal). A União estabelece normas gerais e Estados e Distrito Federal podem complementar essas normas. Na esfera do interesse local, os municípios também podem legislar sobre o tema (art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

⁴⁸ Esse percentual considera fragmentos florestais bem conservados acima de cem hectares. Em cômputo sem esses requisitos, aponta-se que há 22% da área original coberta com remanescentes de vegetação da Mata Atlântica (DIAS, 2011).

⁴⁹ A PNSB é organizada com base em sistema autodeclaratório. Reúne informações fornecidas pelas próprias prefeituras municipais e pelas empresas prestadoras de serviços de saneamento básico.

Mesmo constituindo fato público e notório que as dificuldades enfrentadas pelos atores governamentais que atuam na Política Nacional do Meio Ambiente para desempenhar suas tarefas apresentam vínculo com graves carências quanto a recursos humanos e financeiros e, também, a dificuldades para assegurar a execução dos recursos destinados a essa área de políticas públicas (SILVA; JURAS; SOUZA, 2013), deve-se cuidar para que a análise dos problemas existentes não se restrinja a esse tipo de explicação.

Além desse tipo de deficiência, merecem ser apontados como aspectos críticos da Política Nacional do Meio Ambiente:

- ✓ centralização excessiva de atribuições nos órgãos federais (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 303-304);
- ✓ escassa atenção para os instrumentos econômicos de política ambiental (GUIMARÃES *et al.*, 1995; MOTTA, 1996, p. 9 e 22; 2000, p. 7; YOUNG, 2007, p. 18; JURAS, 2009, p. 7);
- ✓ carência de diálogo entre o Sisnama e os sistemas voltados a áreas específicas da gestão ambiental, como o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, que reúne os comitês de bacia e as agências de água (ARAÚJO, 2011, p. 193);
- ✓ prevalência da visão utilitarista quanto aos recursos naturais sobre a ambientalista nas decisões governamentais de maior impacto (BURSZTYN; BURSZTYN, 2001, p. 12); e
- ✓ elevado grau de descumprimento das determinações inseridas em sua base normativa⁵⁰.

Entende-se que essas características podem ser lidas como espelhando, direta ou indiretamente, determinados sistemas de crenças políticas, ou o conflito entre eles, objeto de atenção do ACF.

A posição a respeito da distribuição de autoridade entre as diferentes esferas governamentais, em cada política pública, consta como um dos componentes prováveis do *policy core* dos sistemas de crenças das coalizões de atores mostradas por Sabatier e Jenkins Smith (1993, p. 221; 1999, p. 133). No caso brasileiro, as regras nessa matéria têm

⁵⁰ Apenas para reforço dessa afirmação, cabe perceber que os debates sobre a nova lei florestal, divulgados amplamente pela mídia nacional entre 2008-2012, tiveram a resolução formal de passivos ambientais como a principal demanda dos agropecuaristas. Em grande parte, eles tiveram êxito nesse sentido, com a incorporação dos programas de regularização ambiental na Lei nº 12.651/2012.

fundamento, antes de tudo, na própria Constituição Federal. Como exemplo, sob a égide dos textos anteriores à Carta de 1988, a prerrogativa de legislar sobre florestas, caça e pesca era privativa da União, situação que parece oferecer indicativo sobre a razão de as leis ambientais mais antigas concentrarem tarefas nos órgãos federais (VIANA; ARAÚJO, 2011, p. 142).

Leis mais recentes contemplaram medidas de descentralização de tarefas para estados e municípios na política ambiental⁵¹. Qual é a explicação dessas mudanças? Consideradas, entre outros aspectos, as crenças dos principais atores envolvidos nos processos decisórios sobre a legislação ambiental, até que ponto as medidas de desconcentração de poder já conseguiram avançar? Elas têm sido realizadas de forma tecnicamente consequente, com atenção para a consolidação do Sisnama como um sistema efetivamente integrado?

A distribuição de autoridade entre governo e mercado, e a prioridade em relação aos diferentes tipos de ferramentas de políticas públicas também integram potencialmente o *policy core* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 221; 1999, p. 133). No Brasil, praticamente toda a legislação ambiental é calcada nos chamados instrumentos de comando e controle, baseados na tríade regras, fiscalização e imposição de sanções. As experiências que envolvem de alguma forma autorregulação do setor produtivo, tributação ambiental ou outras ferramentas econômicas são incipientes. Existem algumas iniciativas bem sucedidas, como o “ICMS Ecológico”⁵², mas elas não têm conseguido alavancar a ampliação do instrumental em uso nessa linha (ARAÚJO; JURAS, 2005, p. 370-371). Por que a opção pelos instrumentos regulatórios tradicionais de política ambiental ainda prevalece em nosso país, não obstante sua aplicação indicar nível considerável de ineficácia? Que fatores dificultam as mudanças nesse sentido?

Podem ter relação com elementos estudados pelo ACF, também, formulações da política ambiental tendentes a tratamento exacerbadamente setorizado das agendas verde, marrom e azul ou, mais detalhadamente, de assuntos específicos como unidades de

⁵¹ Exemplo relevante está na alteração do art. 19 do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) feita pela Lei de Gestão das Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006). A autorização da supressão de vegetação nativa, até 2006, era responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Hoje, essa autarquia responde apenas pelos casos considerados de interesse nacional, na forma da Lei Complementar nº 140/2011, que trata da cooperação entre os entes federados em matéria ambiental, com base no art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal. Essa lei complementar incluiu várias medidas de descentralização, parte delas alvo de críticas de organizações não governamentais ambientalistas.

⁵² A Constituição de 1988 prevê que um quarto do valor arrecadado pelos estados com o ICMS seja repassado aos municípios. Do total repassado, 75% são repartidos de acordo com o valor agregado em cada município. Os 25% restantes são distribuídos segundo critério fixado mediante lei estadual. Alguns estados têm estabelecido critérios ecológicos nessas leis. Municípios com maior número de espaços territoriais especialmente protegidos, entre outros, têm sido beneficiados. As diferentes iniciativas nessa linha são agregadas sob a denominação “ICMS Ecológico”.

conservação, animais silvestres, resíduos perigosos ou vários outros. Se essas três agendas ou temas nelas inclusos dizem respeito a subsistemas próprios, maduros ou nascentes, que se caracterizam ao mesmo tempo pela diferenciação e interconexão, as relações entre os atores envolvidos serão naturalmente mais complexas. Os comportamentos observarão lógicas distintas, com ampliação do grau de conflito, que não raramente já se apresenta elevado quando configurado um único subsistema para a política pública em tela.

O predomínio da visão utilitarista no uso dos recursos ambientais, por sua vez, provavelmente se associa a posicionamentos mais amplos atinentes ao *deep core*, com efeitos no *policy core*. Nos termos do ACF, estão no núcleo duro, entre outros componentes, critérios de distribuição de justiça, como a priorização do próprio indivíduo, de grupos determinados, das futuras gerações ou mesmo da fauna e flora (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 221; 1999, p. 133). Essas crenças algumas vezes perpassarão vários temas de políticas públicas. A preponderância dessa visão utilitarista pode em parte explicar o próprio descumprimento das normas ambientais em nosso país?

Deve ser dito que há processos decisórios importantes para a Política Nacional do Meio Ambiente que permanecem tempo excessivo em situação de impasse⁵³, delineando-se a perspectiva de um comportamento resistente a mudanças, que pode ter vínculos com mecanismos de dependência da trajetória (NORTH, 1993; PIERSON, 2004) e, também, com conflitos entre coalizões de atores movidas por conjuntos diversos de crenças.

Como exemplo, no processo de construção da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), conforme detectado por Mercadante (2001, p. 190-231) e Santilli (2005, p. 103-135, 2007, p. 137-142), divergências internas ao movimento ambientalista quanto a valores e ideias, sintetizadas na luta preservacionismo *versus* socioambientalismo, assumiram papel de destaque nos conflitos entre os diferentes atores, e justificam grande parte da dificuldade ocorrida para a aprovação de mudanças nas normas gerais sobre o tema, bem como alguns dos problemas que vêm sendo verificados na aplicação da lei.

De forma geral, reputa-se que as crenças dos atores direcionadas às políticas públicas e sua diferenças em termos de visão de mundo (*die Weltanschauung*), cuja relevância se apresenta como fundamento do ACF (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 221; 1999,

⁵³ A Lei nº 9.605/1998, que trata dos crimes ambientais, tramitou no Congresso Nacional durante quase sete anos antes de sua aprovação; a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, durante oito anos; a Lei nº 11.428/2006, que dispõe sobre a proteção do bioma Mata Atlântica, durante quase quinze anos; e a Lei nº 12.305/2010, que disciplina a Política Nacional de Resíduos Sólidos, durante quase 21 anos. Ver o Apêndice 9.

p. 118-21 e 133; SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194-195), podem ter potencial explicativo importante em relação às decisões tomadas na Política Nacional do Meio Ambiente e, também, em relação aos problemas enfrentados nessa área de políticas públicas, ou melhor, a pelo menos parte desses problemas.

Considera-se que, entre os processos decisórios em relação aos quais se deve analisar o impacto dos sistemas de crenças, estão os referentes às leis. Como já destacado, assume-se no ACF que as políticas públicas e os programas governamentais incorporam teorias de como atingir seus objetivos, podendo ser encarados como representações dos sistemas de crenças dos atores envolvidos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 118-120). Seguindo o mesmo raciocínio, as leis e demais atos de regulação ambiental também podem ser estudados como espelhando o predomínio de determinado sistema de crenças ou a mescla de diferentes sistemas.

Conforme já mencionado, a aplicabilidade do ACF à política ambiental ou a seus componentes tem o suporte de uma série de pesquisas desenvolvidas em outros países. Há muitos registros de aplicação bem sucedida desse enquadramento teórico à questão ambiental (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 126; SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 217-219). O próprio Sabatier tem um histórico importante de coordenação de trabalhos atinentes à política ambiental.

Estão presentes, também, alguns esforços direcionados especificamente às leis de proteção do meio ambiente. Como exemplo, tem-se o estudo de Zafonte e Sabatier (2004), referente às audiências públicas sobre o controle da poluição por veículos automotores ocorridas no Congresso norte-americano entre 1963 e 1989, relacionadas direta ou indiretamente a diferentes fases do *Clean Air Act*.

3.2 A aplicabilidade do ACF ao processo decisório no Parlamento brasileiro

Arnold (1990, p. 15) destaca que nem todas as ações dos parlamentares podem ser explicadas pela ação dos grupos de interesses organizados. Há momentos em que o Congresso volta-se ao atendimento de interesses mais difusos, que poderão estar relacionados a situações nas quais sejam identificáveis os custos da decisão equivocada considerado um público mais amplo, a especificidades de campos determinados das políticas públicas e a outros elementos. Ademais, a conexão eleitoral seria mais vigorosa nos primeiros estágios do *decision making*,

referentes à definição da agenda ou das alternativas a serem consideradas, do que nas fases em que o texto propriamente dito da legislação se encontra em pauta (ARNOLD, 1990, p. 269). Em suma, o legislador teria comportamentos distintos conforme o contexto. Haveria vários tipos de jogos envolvendo legisladores, líderes de coalizões e cidadãos, em realidade em geral marcada pela complexidade.

Nessa linha de estudos legislativos, a análise da influência dos diferentes grupos de interesse nos processos decisórios tende a focar o *lobbying*. Os grupos são apresentados como geradores de *inputs* a serem processados pelo sistema político. No caso brasileiro, colocam-se como exemplos as análises de Mancuso (2004) e Santos (2011) sobre as atividades organizadas de pressão do setor industrial junto ao parlamento.

Além de unidades de *inputs*, os grupos de interesse podem ser estudados como *outputs* do sistema político, como organizações ou como *authoritative decision makers* (SALISBURY, 1975). Essa última perspectiva vê os grupos de interesse com participação direta, muitas vezes formalizada, no processo decisório, que ultrapassa a apresentação de demandas e pressão junto a soberanos. Ela seria indicada para o estudo de configurações políticas em que se caracterizasse imbricação de determinados grupos com o governo. Encaixar-se-iam nesse quadro, assim, esquemas de corporativismo, em diferentes modelos, e de neopatrimonialismo⁵⁴.

Entende-se que o Brasil pós-democratização ultrapassou parte relevante das barreiras históricas do corporativismo bipartite⁵⁵, incompleto e excludente, centrado na articulação entre Estado e elites empresariais (DINIZ, 2001, p. 12). A mobilização política ainda enfrenta heranças do passado autoritário, mas sem dúvida foi ampliada. O sistema de representação de interesses no país, no pós-1988, passou a abarcar uma diversidade considerável de grupos, incluindo organizações que militam por interesses difusos, como a proteção do meio ambiente, ou por direitos de minorias com déficit de reconhecimento (HONNETH, 2003). Temos um quadro híbrido, que conjuga a manutenção de componentes do corporativismo com um pluralismo crescente (SANTOS, 2011, p. 11 e 75). Nessa situação, o Legislativo e o Judiciário ganham relevância na função de arenas receptoras de demandas sociais (DINIZ, 2001, p. 20; SANTOS, 2011, p. 84).

⁵⁴ Utiliza-se a expressão neopatrimonialismo com base em Schwartzman (1988). Ela traduz configurações em que há apropriação de funções, órgãos e rendas públicas por setores privados, que ao mesmo tempo se mantêm dependentes do poder estatal. Para o referido autor, o Estado brasileiro teria uma moldagem neopatrimonial.

⁵⁵ Em uma estrutura corporativista tripartite, o terceiro pilar fica na representação dos trabalhadores.

Acredita-se que o Brasil também se insere nas configurações mais complexas das redes de governança analisadas na seção 2.7, com processos decisórios que, em graus variáveis conforme o tema em pauta, contam com a participação de grupos de interesse em formato mais tradicional, organizações não governamentais, empreendedores privados, institutos de pesquisa, profissionais e acadêmicos.

O Congresso Nacional não passou imune a essas transformações, como indica o grande número de audiências públicas e reuniões técnicas que são realizadas para o debate dos processos legislativos em pauta. Na pesquisa da autora sobre a política de biodiversidade e florestas, com foco em cinco processos legislativos apenas, reuniu-se material de noventa reuniões públicas com a participação de diversos tipos de representantes da sociedade civil (ARAÚJO, 2007, p. 90) ⁵⁶.

Nesse tipo de realidade parlamentar, a aplicação do ACF para a compreensão dos processos decisórios e da mudança na regulação das políticas públicas parece bastante promissora. O modelo, ao mesmo tempo em que incorpora uma variedade considerável de atores influenciando diretamente o processo decisório, dá atenção a momentos de decisão formal.

Avalia-se que o ACF trabalha com uma posição intermediária entre os grupos como unidades de *input* mediante o *lobbying* e os grupos como *authoritative decision makers*, ou melhor, com um panorama mais multifacetado do que o exposto por essas suas vertentes. A própria noção do subsistema de políticas públicas colide com limites formais rígidos entre organizações da sociedade civil, representações do empresariado inclusive, e o Estado.

É relevante dizer que a aplicação do ACF, pela ênfase do modelo a aspectos discursivos configurados nas crenças explicitadas, pode colocar em relevo os benefícios deliberativos que a atuação dos grupos oferece ao sistema decisório. Se não se alcançam os processos idealizados dos deliberacionistas (COHEN, 1997 [1989], p. 3-4) ou consensos que incluam o plano normativo (DRYZEK; NIEMEYER, 2010, p. 93-95) ⁵⁷, abordam-se decisões concebidas muitas vezes a partir de debates públicos que não se restringem a defesas de posicionamentos pré-construídos. A leitura é que a interação entre as coalizões leva a

⁵⁶ Registre-se que o Congresso Nacional tem mostrado algum nível de abertura inclusive para ferramentas de participação mais direta da população, com as comissões de legislação participativa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e a experiência do portal “e-democracia” da Câmara. Ver: <http://edemocracia.camara.gov.br/>.

⁵⁷ Dryzek e Niemeyer (2010) falam em três elementos de construção de preferências: consenso normativo sobre os valores que devem predominar, consenso epistêmico sobre crenças quanto ao impacto de uma política e consenso sobre preferências expressas para a política, resultantes da combinação de valores e crenças.

mudanças, tem potencialmente papel construtivo (*pressuposto do aprendizado socialmente induzido*), mesmo que sejam mantidas preservadas as crenças do *deep core* dos grupos.

Em face do exposto, acredita-se que o ACF pode contribuir para a compreensão do padrão e das dinâmicas de interação entre os grupos organizados e o poder político na atual democracia brasileira, com a vantagem de evidenciar as variações existentes nos processos decisórios atinentes a áreas distintas de políticas públicas. Cabe registrar que o modelo tem demonstrado utilidade não apenas na identificação de *stakeholders* e suas coalizões, mas também na análise do contexto político, dos conflitos subjacentes e do processo de aprendizado decorrente da interação dos atores.

Enfatize-se que o ACF e outras perspectivas analíticas que lidam integradamente com aspectos diferenciados do processo de formulação de políticas públicas, como os modelos dos *multiple streams* de Kingdon (1995 [1984]) e do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (2009 [1993]), têm tido poucos testes empíricos na realidade brasileira, como destaca Souza (2003, p. 19), constatação que reforça a importância da pesquisa aqui apresentada.

3.3 Sucessos e frustrações no estudo da agenda verde

Os resultados encontrados pela autora (ARAÚJO, 2007) no estudo da política de biodiversidade e florestas (agenda verde), com olhar direcionado aos processos decisórios ocorridos no Congresso Nacional no período 1992-2006, reforçam o entendimento de que o ACF pode constituir uma ferramenta relevante para a compreensão das mudanças na base regulatória da Política Nacional do Meio Ambiente.

Esse estudo apontou para a existência, no período 1992-2006, de quatro coalizões de atores atuando na formulação das ações referentes à agenda verde, nos termos propostos por Sabatier e seguidores: (i) tecnocratas esclarecidos, (ii) socioambientalistas, (iii) desenvolvimentistas modernos e (iv) desenvolvimentistas tradicionais (ARAÚJO, 2007, p. 257 e segs.). Em cada uma delas, participa grande variedade de atores, governamentais e não governamentais. Na fase mais recente então analisada (2003-2006), verificou-se o domínio da coalizão socioambientalista. As principais crenças desses grupamentos estão resumidas no Quadro 5.

SUBSISTEMA DA AGENDA VERDE: PRINCIPAIS CRENÇAS			
Tecnocratas esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas modernos	Desenvolvimentistas tradicionais
prioridade para a preservação dos recursos naturais	foco na conciliação entre uso sustentável e preservação	foco no uso sustentável dos recursos naturais	visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro
defesa de um Estado caracterizado mais por sua atuação vigorosa do que por seus aspectos democráticos	ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais	defesa de um Estado mínimo	defesa de um Estado com presença marcante (no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico)
prioridade para o conhecimento técnico-científico	valorização do saber tradicional e dos aspectos culturais	prioridade para o conhecimento técnico-científico (algumas vezes em conjunto com o saber tradicional e os aspectos culturais)	valorização dos aspectos culturais (ou, em certas manifestações extremadas, desconsideração do conhecimento como valor)
tendência ao entendimento de que as decisões governamentais devem estar centralizadas na União	defesa enfática dos direitos das populações tradicionais	defesa da descentralização ponderada das decisões governamentais (a centralização na União é necessária em algumas decisões importantes sobre instrumentos econômicos)	defesa da descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas à política de biodiversidade e florestas (com a União concentrando decisões no campo econômico)
ênfase nos instrumentos regulatórios	defesa da atuação integrada dos diferentes níveis de governo	valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental	defesa da descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas à política de biodiversidade e florestas (com a União concentrando decisões no campo econômico)
prioridade para as unidades de conservação de proteção integral	valorização do equilíbrio entre unidades de conservação de proteção integral e unidades de conservação de uso sustentável	valorização enfática dos instrumentos econômicos de política ambiental	oposição aos instrumentos de política ambiental e às unidades de conservação
	preocupação elevada com as peculiaridades regionais e locais.	prioridade para as unidades de conservação de uso sustentável	
		defesa da ampla participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	

Quadro 5 – Agenda verde e coalizões de defesa: principais crenças

Fonte: adaptado de Araújo (2007).

Cabe destacar que a divisão nessas quatro coalizões difere da encontrada no senso comum, que coloca, de um lado, os ambientalistas e, de outro, os representantes do setor produtivo. Além disso, reflete leitura mais ampla do que a divisão dos ambientalistas entre preservacionistas e socioambientalistas normalmente considerada quanto a divergências sobre

a conservação da biodiversidade, por ponderar a posição dos atores não apenas sobre a questão ambiental em senso estrito, mas também sobre o Estado e a democracia.

Mostrou-se nos resultados da pesquisa (ARAÚJO; CALMON, 2010, p. 13-14) que:

- ✓ os sistemas de crenças políticas dos atores que conformam o subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas têm efeito direto e significativo nos processos de pactuação e competição referentes às deliberações que ocorrem nesse campo de políticas públicas;
- ✓ na dinâmica de mudança e estabilidade na política de biodiversidade e florestas, fatores externos, como as pressões da opinião pública pós Rio-92, ou as eleições presidenciais combinadas com a nomeação de titulares para as organizações estatais com visões distintas sobre a política ambiental, estão na base da explicação de alterações de vulto, mas o relacionamento entre os atores do subsistema tem impacto relevante nas decisões que reorientam as ações desenvolvidas nessa política, impacto que não se restringe a aspectos instrumentais;
- ✓ as dificuldades para que o subsistema gere determinadas respostas importantes e concretize mudanças, bem como para que o aprendizado político ocorra, não raro, são grandes, configurando-se processos decisórios lentos e complexos, marcados por conflitos entre os diferentes sistemas de crenças políticas dos atores.

Ademais, foi verificado que o aprendizado político é fator de mudança que não pode ser subvalorizado. A existência de aprendizado relacionado à maior participação do setor privado na política ambiental foi confirmada. O exemplo mais evidente encontrado nesse sentido na pesquisa anterior está no conteúdo pactuado para a Lei de Gestão de Florestas Públicas⁵⁸, voltada especialmente a disciplinar as concessões florestais. Acredita-se, contudo, que outros fatores merecem ser considerados nessa mudança, como o poder econômico e político do empresariado para impor as concessões florestais e, até mesmo, pressões internacionais. Mudanças de relevo na política e nas políticas públicas, em geral, requerem uma conjunção de fatores para sua ocorrência. Outros elementos podem importar, além das crenças destacadas pelo ACF, e se faz necessária atenção a eles.

Foram encontrados também indícios do aprendizado político referente à descentralização administrativa, a exemplo da decisão de transferência parcial das atribuições do Ibama para os órgãos ambientais estaduais e municipais quanto ao controle da supressão

⁵⁸ Lei nº 11.284/2006. Essa lei tem enfrentado problemas para sua aplicação, que serão comentados na seção 7.7.

de vegetação nativa. Na verdade, indícios de aprendizado pontual surgiram em diferentes momentos dos processos legislativos analisados, mesmo nos mais conflituosos. Avalia-se que, se a pesquisa anterior tivesse envolvido dados sobre aspectos instrumentais, mais suscetíveis a alterações, a constatação de aprendizado político teria apresentado maior vigor.

Em cada processo legislativo então considerado⁵⁹, a interação entre esses atores e os agentes governamentais, e entre as coalizões de defesa, apresentou peculiaridades. Verificou-se, contudo, que se fazem necessários maiores esforços no sentido do rastreamento sistemático de processos. O ACF, sozinho, não parece suficiente para a compreensão dos processos legislativos. A ênfase do modelo nos sistemas de crenças políticas, se não houver cautela, leva à subvalorização de elementos do jogo político que não podem passar ignorados.

Deve-se mencionar que, apesar de as diferenças entre os sistemas de crenças serem aspecto sem dúvida essencial para a compreensão das mudanças efetivadas e dos impasses e dificuldades que se verificaram, a dinâmica dos subsistemas de políticas públicas inclui fatores institucionais e de relação organizacional que não necessariamente estarão refletidos nas crenças.

Há de se compreender que as redes de interação e de alianças entre os atores são bastante complexas. Há diversos tipos de inter-relação entre os atores, além, é claro, da possibilidade de, em certos momentos, serem formadas associações de curto prazo, não calcadas em crenças comuns, para obtenção de determinados objetivos políticos imediatos, como apontam Fenger e Klok (2001).

Entende-se que a análise da estrutura de relações que os principais atores que participam dos processos decisórios mantêm entre si, interna e externamente a cada coalizão identificada, constitui complemento necessário do ACF. Acredita-se que a análise mais minuciosa dessa estrutura de relações, incluindo fatores como aliança política, intercâmbio de informações, aporte de recursos financeiros e interdependência funcional, bem como de seus efeitos tanto nos sistemas de crenças políticas quanto no resultado dos processos decisórios, explicitado nas pesquisas da autora notadamente no conteúdo das leis aprovadas, tornará os achados do ACF mais consistentes, levando-os a ter maior potencial explicativo.

⁵⁹ Na pesquisa sobre a política de biodiversidade e florestas, foram analisados cinco subtemas: Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc); proteção do bioma Mata Atlântica; gestão das florestas públicas para a produção sustentável; acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado; e Código Florestal e controle do desmatamento.

Cabe notar que, focando-se os processos de formulação de leis federais, não serão abordados os subsistemas de políticas públicas de forma abrangente, mas sim os seus integrantes que têm acesso aos debates no Congresso Nacional. No estudo realizado sobre a agenda verde, no grupo das organizações governamentais, participaram das audiências públicas trabalhadas atores individuais com posição bastante elevada no sistema decisório referente à política de biodiversidade e florestas. As organizações não governamentais ambientalistas com atuação mais visível em nível nacional, pelo menos se consideradas as notícias veiculadas pela mídia, também estiveram presentes. Quanto aos representantes do setor empresarial, verificou-se concentração no setor madeireiro e agrícola, decorrente do próprio tema em pauta.

Foi verificada na pesquisa anterior constância de participação de certas organizações não governamentais que pode indicar atuação especializada direcionada ao Congresso Nacional por parte de algumas dessas entidades, aspecto que necessitaria ter sido ponderado na análise dos resultados da pesquisa. Por outro lado, reconhece-se que há atores relevantes que, por diferentes motivos, podem ter sido sub-representados nas discussões sobre a agenda verde. Pelo que apontam alguns registros constantes em parte dos documentos referentes aos processos legislativos, provavelmente houve sub-representação especialmente de organizações não governamentais com orientação mais preservacionista. Deficiências potenciais em relação a documentos que expressassem as crenças de alguns grupos de atores foi situação enfrentada, também, por Sewell (2005, p. 221). Na medida do possível, esse tipo de problema deve ser receber o devido tratamento.

Por fim, como ocorre na maior parte dos trabalhos aplicando o ACF, restaram pouco explorados no estudo sobre a agenda verde os recursos e as estratégias das coalizões. Tem-se nessa e nas outras limitações expostas nesta seção desafios importantes.

3.4 A comparação das agendas verde e marrom

Entende-se que as agendas verde e marrom da Política Nacional do Meio Ambiente, em princípio, podem ser encaradas como conformando dois subsistemas distintos, que em parte se interpenetram. Avalia-se que os atores que atuam na Política Nacional do Meio Ambiente podem estar próximos da configuração apresentada na Figura 5, sem prejuízo de se tomar o conjunto como um subsistema abrangente.

Esse quadro condiz com a previsão dos autores do ACF (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 137) de que um subsistema pode estar inserto em outro mais amplo e que dois subsistemas podem ter sobreposição parcial, com determinados atores participando de ambos. Como comentado anteriormente, a interdependência entre subsistemas é um dos desafios que têm sido colocados para os estudos com a adoção do ACF (JONES; JENKINS-SMITH, 2009; WEIBLE; SABATIER; MC QUEEN, 2009, p. 134).

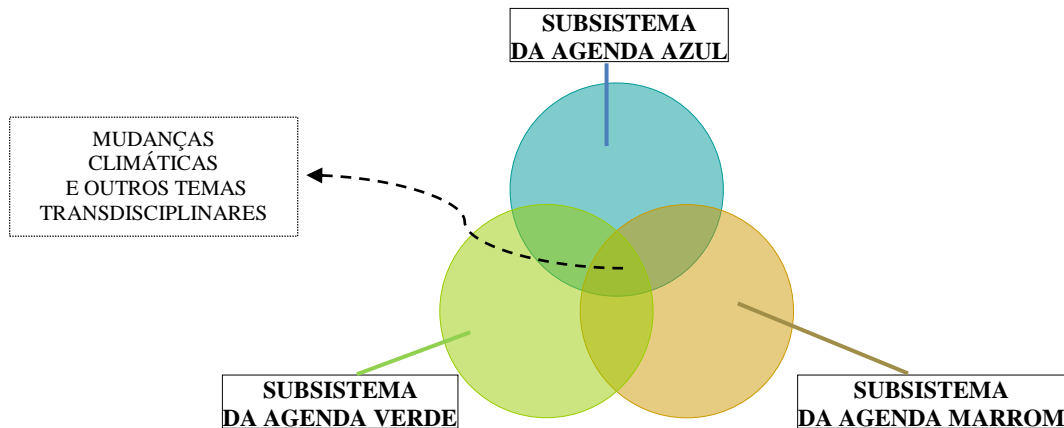


Figura 5 – Subsistemas na Política Nacional do Meio Ambiente

Fonte: elaboração da autora.

Desde já, podem ser trazidos elementos de cunho institucional e organizacional para reforçar a assunção da existência de dois subsistemas no que toca às agendas verde e marrom.

As ações governamentais direcionadas à proteção das florestas e demais formas de vegetação e da fauna estiveram, historicamente, centradas na União. Isso ocorreu, entre outros fatores, em virtude de as Constituições Federais pretéritas estabelecerem a legislação nesse campo como privativa da União. No controle da poluição, ao contrário, a atuação dos órgãos federais em regra tem-se caracterizado como supletiva, como previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente⁶⁰.

Após 1988 e, especialmente, após a descentralização das atribuições de controle florestal vindas com a Lei de Gestão das Florestas Públicas, em 2006, esse panorama foi modificado. As heranças históricas da centralização, contudo, ainda estão presentes em parte do quadro normativo da agenda verde, especialmente no que se refere à proteção da fauna

⁶⁰ Ver o art. 11 da Lei nº 6.938/1981. Hoje, a supletividade é disciplinada pela Lei Complementar nº 140/2011.

silvestre, bem como, conforme constatado na pesquisa anterior da autora, na mente de atores técnicos e políticos (ARAÚJO, 2007, p. 159-160).

No plano organizacional, a agenda verde teve o primeiro órgão federal estabelecido em 1921, o Serviço Florestal do Brasil, vinculado ao Ministério da Agricultura. Em 1967, foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), ligado à mesma pasta. Com foco direcionado ao controle da poluição e, em parte, também abarcando a agenda verde, surgiu em 1973 a Secretaria de Meio Ambiente (Sema), subordinada ao Ministério do Interior. Em 1989, foram extintos tanto o IBDF quanto a Sema, que tiveram suas atribuições transferidas para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que ainda agregou as tarefas da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e da Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (Sudhevea).

O Ibama parece ter mantido em seu corpo duas lógicas distintas: centralização das atividades de gestão e controle florestal, reguladas pelo Código Florestal e herdadas do IBDF, assim como das ações voltadas à proteção da fauna silvestre⁶¹, e atuação apenas supletiva nas atividades de controle da poluição e outras formas de degradação ambiental, disciplinadas pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e herdadas da Sema (VIANA; ARAÚJO, 2011, p. 143). Talvez esteja nessa falta de integração uma das razões para a criação, em 2007, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que recebeu a incumbência de gerir as unidades de conservação (UCs) federais, eliminando as atribuições do Ibama nesse assunto.

Estendendo o raciocínio para a agenda azul, que não será abordada na pesquisa a não ser em sua conexão com o controle da poluição, a institucionalização de um sistema administrativo próprio com a Lei dos Recursos Hídricos⁶², e a criação da Agência Nacional de Águas (ANA) em 2000, podem espelhar indícios da existência de um subsistema de políticas públicas específico.

Esse tipo de especialização organizacional ocorre também no âmbito estadual. Principalmente nas unidades federadas mais populosas, há entes públicos diferenciados para o controle da poluição e a gestão das florestas e demais formas de vegetação. É o caso da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) e do Instituto Florestal, vinculados à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, bem como da Fundação Estadual do Meio Ambiente e do Instituto Estadual de Florestas, subordinados à Secretaria de Estado de

⁶¹ Ver os arts. 1º e 25 da Lei nº 5.197/1967.

⁶² Lei nº 9.433/1997.

Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em Minas Gerais, entre vários exemplos possíveis.

Outro ponto a ser lembrado que a questão urbana, envolvendo habitação, saneamento e transportes urbanos, historicamente, sempre foi tratada de forma dissociada da proteção ambiental em termos de estrutura do governo federal. As exceções estão apenas no Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU (ago. 1986/mar. 1987) e no Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU (mar. 1987/set. 1988).

As subunidades governamentais especializadas constituem um dos indicativos para caracterização de subsistemas, segundo os autores do ACF (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 136; SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 192-193). Outro elemento nesse sentido está nas subunidades especializadas de grupos de interesse. Nesse sentido, podem ser lembradas principalmente organizações governamentais direcionadas especificamente à agenda verde, algumas delas analisadas na pesquisa precedente (ARAÚJO, 2007, p. 142-143). Na agenda marrom, também há especialização em algumas organizações, a exemplo do Compromisso Empresarial para a Reciclagem (Cempre).

A confirmação da possibilidade de tratamento das agendas verde e marrom como ligadas a subsistemas específicos, cabe salientar, impõe pesquisa empírica. A autora entende que o esforço nesse sentido traz contribuições muito mais relevantes se for estruturado segundo enfoque comparativo, do que se a opção fossem dois estudos de caso, um sobre a agenda verde e o outro sobre a agenda marrom.

A comparação entre os processos decisórios das agendas verde e marrom pode elucidar indagações importantes. As condições de conflito e cooperação são distintas nas duas agendas? De que maneira e quanto? Quais são os pontos em comum e as especificidades em termos de *embeddedness*? Como as diferenças entre as duas agendas influenciam as opções quanto a ferramentas de políticas públicas a serem adotadas? Os mesmos atores têm posicionamentos conflitantes nas duas agendas? Como as diferenças entre as duas agendas impactam o aprendizado político e as mudanças na base regulatória da política ambiental?

O ACF, especialmente em razão do pressuposto do conflito inserido, fornece um quadro conceitual particularmente apropriado para que se faça a comparação entre as duas agendas. Haverá similaridades e diferenciações entre elas quando se consideram os elementos

externos e internos que conformam o diagrama do modelo⁶³. Quais são os efeitos das particularidades de cada agenda sobre o processo decisório e os *outputs* produzidos?

A pesquisa comparativa com adoção do ACF torna-se especialmente interessante em face de o modelo abordar a análise de estabilidade e mudança no longo prazo. Deve-se perceber que a comparação das duas agendas considerando as variáveis trabalhadas no ACF apresenta grande potencial em termos de evidenciar relações causais importantes quanto a mudanças institucionais na política ambiental no país, no que toca às dificuldades para que essas mudanças ocorram inclusive.

Há de ser mencionado que, mesmo no plano internacional, o único precedente encontrado de estudo comparativo com base no ACF no âmbito de um mesmo campo de políticas públicas foi o trabalho de Sewell (2005) sobre a política de mudanças climáticas⁶⁴, que foca, entre outros pontos, o *overlap* entre os subsistemas nacionais e o subsistema internacional relativos ao tema. Na pesquisa aqui proposta, o desafio aumenta pelo fato de se trabalharem subsistemas nacionais cuja atenção temática é apenas parcialmente a mesma, mas que estão interligados em razão da preocupação mais ampla com a questão ambiental.

A inexistência de estudos similares põe em destaque as contribuições significativas que poderão ser geradas com a comparação das agendas verde e marrom no Brasil com fundamento no ACF.

Acredita-se terem sido apresentadas neste capítulo justificativas suficientes para o trabalho empírico que foi realizado. Está apresentado, na sequência, o quadro analítico da pesquisa, abrangendo o problema e sua delimitação, os objetivos, as hipóteses, os procedimentos metodológicos e os subtemas trabalhados.

⁶³ Ver a Figura 2.

⁶⁴ A tese de Sewell, defendida no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), foi recomendada à autora pelo próprio Sabatier, em troca de mensagens ocorrida no curso da pesquisa anterior. Sabatier elogiou especialmente o código de análise documental aplicado por Sewell (2005, p. 221).

[...] a sociedade científica é um microcosmo da sociedade maior, e cada um, dentro da sociedade científica, tem suas próprias visões, tem suas paixões também, tem seus achismos.

Antônio Donato Nobre, pesquisador do Inpe, em reunião pública no Senado Federal no dia 4 abr. 2011.

4 O QUADRO ANALÍTICO DA PESQUISA

Neste capítulo, expõem-se primeiramente o problema e a delimitação da pesquisa. A questão central relativa às diferenças entre as agendas verde e marrom subdivide-se em seis outras perguntas, que trazem os elementos mais relevantes do ACF, complementados pela atenção mais detida com relação à estrutura de relações entre os principais atores que participaram dos processos decisórios, assim como quanto às mudanças ocorridas na legislação. São apresentadas as fases em que se dividiu o período 1992-2012, que servem como baliza para a análise ao longo do tempo tanto das alterações, ou não, nas coalizões e suas crenças, quanto dos processos legislativos rastreados. Os objetivos detalham os diferentes aspectos necessários para responder as questões lançadas. Foram trabalhadas seis hipóteses, apenas uma originária do ACF. Optou-se por formular hipóteses que pudessem contribuir para avanços no modelo ou que se direcionassem especificamente à compreensão das diferenças entre as agendas verde e marrom. Estão apresentados neste capítulo, também, os subtemas e respectivos processos legislativos selecionados para estudo, de forma contextualizada.

4.1 O problema e a delimitação da pesquisa

Como já referido, a pesquisa procura responder a seguinte pergunta: **como os processos de mudança institucional nas agendas verde e marrom da política ambiental no Brasil diferenciam-se em termos de dinâmica e resultados?**

A pergunta central da pesquisa foi desdobrada analiticamente em outras:

- ✓ Quais são os pontos em comum e as especificidades das agendas verde e marrom em termos da configuração dos grupos de atores que participam dos processos decisórios referentes à sua base regulatória, considerando-se crenças direcionadas às políticas públicas, estratégias de atuação e influência?
- ✓ Quais são os pontos em comum e as especificidades das agendas verde e marrom em termos do contexto no qual ocorre a interação dos atores que participam dos processos decisórios referentes à sua base regulatória?

- ✓ Qual é a estrutura de relações entre os principais atores que participam dos processos decisórios referentes à base regulatória das agendas verde e marrom?
- ✓ No período 1992-2012, quais foram as alterações na conformação e na dinâmica de interação dos grupos de atores envolvidos no processo de elaboração das leis ambientais de cunho nacional inclusas nas agendas verde e marrom?
- ✓ Qual é a relevância das mudanças nas leis ambientais de cunho nacional inclusas nas agendas verde e marrom, e no campo temático em que essas agendas se sobrepõem, ocorridas no período 1992-2012, e quanto essas mudanças refletem as crenças dos grupos de atores envolvidos em seus processos decisórios?
- ✓ O aprendizado político derivado da interação entre os atores é fator que impacta as mudanças institucionais tanto na agenda verde quanto na agenda marrom?

Para os efeitos da pesquisa, considera-se que a agenda verde abrange a proteção da flora e da fauna e a conservação da biodiversidade, e a agenda marrom o controle da poluição e os impactos decorrentes da implantação de empreendimentos de infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico nos assentamentos humanos (BRASIL, 2001b, p. 30; STREN, 2001, p. 330-331; ALLEN, 2002, p. 17).

Deve ser dito que a expressão “agenda marrom” pode ser adotada como envolvendo também outros problemas relacionados à gestão urbana, como a questão habitacional em senso estrito⁶⁵ ou os transportes públicos. Opta-se aqui, contudo, pelo emprego de um conceito mais restrito, centrado o mais possível na política ambiental, para facilitar a comparação com a agenda verde. Registre-se que a poluição hídrica foi considerada na pesquisa como parte da agenda marrom, juntamente com os demais tipos de poluição.

O estudo foi realizado à luz do *Advocacy Coalition Framework* (ACF). Dessa forma, no enfrentamento das perguntas acima colocadas, foram trabalhados empiricamente os pressupostos do ACF, na forma sintetizada pela autora e apresentada na seção 2.6: (i) *pressuposto das coalizões*; (ii) *pressuposto do conflito inserido*; e (iii) *pressuposto do aprendizado socialmente induzido*.

Em face do exposto na seção 3.4, assumiu-se que as agendas verde e marrom conformavam dois subsistemas de políticas públicas integrados por coalizões de defesa,

⁶⁵ Para efeitos da delimitação da pesquisa realizada, entenda-se questão habitacional em senso estrito como abrangendo apenas a moradia, sem abranger o saneamento básico ou o provimento de serviços públicos nas áreas de saúde, educação ou outras.

interligados, entendimento que foi posteriormente confirmado pelas evidências empíricas. Esses subsistemas têm especificidades importantes, que serão apresentadas na sequência da tese.

O enfoque da pesquisa foi comparativo. Na comparação, além do conjunto extenso de novos dados coletados, foram usados os resultados obtidos na pesquisa de mestrado da autora sobre a política de biodiversidade e florestas (agenda verde) no período 1992-2006, realizada com fundamento no ACF.

Cabe dizer que, por indicações reunidas na pesquisa anterior, sabia-se que, mesmo que os resultados da pesquisa acaso viessem a mostrar para a agenda marrom coalizões com características similares às identificadas na pesquisa anterior e que pudessem receber idênticas denominações – tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais –, havia atores importantes que atuavam em apenas uma das agendas.

O estudo focou o impacto dos fatores externos e da interação dos principais atores que participam da construção das leis ambientais de cunho nacional inclusas nas agendas verde e marrom. O olhar esteve sempre direcionado para a formulação das bases regulatórias da política pública. Dessa forma, os processos de mudança institucional constituem o objeto da pesquisa.

A pesquisa foi além da maior parte dos estudos que adotam o ACF, ao abranger não apenas a identificação e a análise dos grupos, assim consideradas as coalizões de defesa, e seus respectivos sistemas de crenças, mas também as condições que moldam a interação dos atores nos processos decisórios selecionados, bem como a influência desses atores e suas estratégias.

Além disso, ao se procurar desvendar a estrutura de relações que conecta os principais atores que participam dos processos legislativos referentes à política ambiental que têm como arena o Congresso Nacional, foi colocado em xeque no trabalho empírico aspecto chave do ACF. O esforço nesse sentido poderia corroborar, ou não, a visão das crenças como grande elemento de coordenação e conflito entre os atores. Mais do que isso, de forma circunscrita à formulação da base regulatória da política ambiental no Brasil, foram enfrentadas na pesquisa, naquilo que os dados reunidos permitiram, as questões ainda em aberto no modelo comentadas na subseção 2.8.2 (*As coalizões de defesa importam como atores coletivos?*

Como tratar o papel da opinião pública e as questões multidisciplinares? Como mensurar mudanças em políticas públicas?).

Foram abordadas com especial relevo as mudanças ocorridas (ou não) na legislação no longo prazo. A leitura é de que as mudanças na política pública são as principais variáveis dependentes no ACF, como expresso por seus atores (SABATIER-JENKINS-SMITH, 1999, p. 152), não obstante serem pouco valorizadas nos trabalhos que adotam o modelo. Nesse sentido, retornando ao berço do ACF, está presente preocupação particular em compreender o papel do aprendizado político, notadamente o derivado do relacionamento entre os atores, nas mudanças institucionais.

Cabe perceber que, na aplicação do ACF à formulação da base regulatória da política ambiental, o resultado das decisões governamentais analisado está na própria legislação gerada. Nesta pesquisa, as regras institucionais produzidas pelo subsistema ganham força de *policy outputs*⁶⁶. Considera-se essa opção plenamente condizente com a previsão do modelo que instituições formais são produto da competição entre as coalizões (SABATIER, 1993, p. 29).

Especificamente com relação ao processo legislativo, assumiram-se na pesquisa as seguintes premissas:

- ✓ o processo de formulação de uma lei (e também de atos regulamentares infralegais) envolve, direta ou indiretamente, os atores mais importantes do subsistema de políticas públicas afeto à decisão em pauta, sem prejuízo do papel dos atores de outros subsistemas e da opinião pública;
- ✓ os parlamentares podem atuar como no processo de formulação de uma lei:
 - como membros ativos do subsistema de políticas públicas afeto à decisão em pauta, defendendo posições específicas;

⁶⁶ Ver a Figura 2.

- como *policy brokers*, articulando os atores em conflito, notadamente na condição de relatores dos processos legislativos⁶⁷;
- como membros ativos de outros subsistemas potencialmente impactados pela decisão em pauta; ou
- de forma autônoma, com envolvimento mais direto ou não no debate variando conforme seus interesses políticos individuais.

Foram trabalhados essencialmente atores coletivos, sem prejuízo da análise de atores individuais com atuação de relevo nos processos legislativos estudados, como parlamentares, ministros de Estado e outros. Assume-se que os representantes de entidades governamentais ou não-governamentais, ao se manifestarem em arenas importantes como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, expressam os posicionamentos das respectivas organizações, a menos que haja manifestação em contrário. Essa opção não difere da grande maioria dos trabalhos que aplicam o ACF e é a mesma feita pela autora na pesquisa prévia sobre a política de biodiversidade e florestas. Cabe perceber que não foram estudados os subsistemas da agenda verde e marrom de forma ampla, mas sim os seus integrantes que atuam no Congresso Nacional.

O corte temporal da pesquisa é o período 1992-2012, perfazendo duas décadas. O marco inicial foi fixado para abranger os debates parlamentares sobre a conferência Rio-92, evento que teve grande repercussão em termos de ampliação dos debates sobre a questão ambiental. O termo final, que impôs complementação relativa aos últimos seis anos na pesquisa sobre a agenda verde, foi estabelecido em razão da Rio+20. Essa extensão foi importante, também, para abranger o polêmico processo de debate que gerou a nova lei florestal.

⁶⁷ Os estudos em ciência política no Brasil praticamente ignoram esse papel dos parlamentares. Os textos em discussão, mesmo quando oriundos de medidas provisórias, são bastante modificados no curso dos processos legislativos, em grande parte na forma de substitutivos produzidos pelos relatores. Acredita-se que os parlamentares que atuam nessa função estão muito próximos dos *policy brokers* previstos no ACF. Eles, em geral, articulam o conteúdo dos textos com representantes dos diferentes grupos envolvidos. Se os relatores não fizerem isso, especialmente nos processos mais polêmicos, colocam a viabilidade de aprovação de seu parecer em risco. No quadro constante no Apêndice 9, há controle do grau de alteração das propostas no curso do processo legislativo.

4.2 As fases de estudo

A definição das fases de estudo de dois subsistemas de políticas públicas ao longo de duas décadas não é decisão simples. Na pesquisa sobre a agenda verde no período 1992-2006, a pesquisa foi dividida nas seguintes fases: (i) 1992-1998; (ii) 1999-2002; e (iii) 2003-2006. Os anos de 1999 e 2003 foram fixados a partir da troca de comando no Ministério do Meio Ambiente (MMA) que implicaram alterações de relevo na atuação do órgão (ARAÚJO, 2007, p. 108). Em 1999, o Deputado Sarney Filho assumiu o comando do MMA; em 2003, entrou a Senadora Marina Silva.

Pelos resultados obtidos no estudo anterior, restrito à política de biodiversidade e florestas, o ministério assumia posições predominantemente de tecnocrata esclarecido até 1998. Entre 1999 e 2002, ficou em uma posição intermediária entre as ideias desse grupo e o socioambientalismo. A partir de 2003, os socioambientalistas ganham o domínio do MMA.

Na agenda marrom, a troca do titular do Ministério das Cidades também tem influência potencialmente relevante na mudança das políticas governamentais, mas uma reorientação nesse sentido implicaria retrabalhar as análises da pesquisa anterior e poderia dificultar, sem justificativa de relevo, a finalização da tese. Manteve-se, por isso, o mesmo critério. Mais do que isso, optou-se por priorizar o rigor no controle da comparação com os resultados do trabalho anterior.

Depois de 2006, houve troca de comando no MMA em maio de 2008, com a entrada de Carlos Minc, e em abril de 2010, com Izabella Teixeira. Em razão disso, as fases de estudo da pesquisa aqui apresentada são as seguintes:

- Fase 1: 1992 a 1998;
- Fase 2: 1999 a 2002;
- Fase 3: 2003 a 2007;
- Fase 4: 2008 e 2009; e
- Fase 5: 2010 a 2012.

4.3 Os objetivos

Para alcançar o objetivo geral de compreender como os processos de mudança institucional nas agendas verde e marrom da política ambiental no Brasil diferenciam-se em termos de dinâmica e resultados, a proposta foi identificar, descrever e analisar, em abordagem comparativa⁶⁸:

- ✓ os principais atores que atuaram nos processos de construção das leis ambientais de cunho nacional inclusas nas agendas verde e marrom no período 1992-2012, com seus respectivos sistemas de crenças direcionadas às políticas públicas;
- ✓ a conformação básica e perfis de atuação das coalizões de defesa junto ao Congresso Nacional, nas agendas verde e marrom;
- ✓ os elementos básicos dos parâmetros relativamente estáveis do sistema e suas repercussões quanto às estruturas de oportunidade dos grupos de atores e aos principais eventos externos que impactaram os subsistemas das agendas verde e marrom no período 1992-2012;
- ✓ os principais eventos externos que impactaram os subsistemas das agendas verde e marrom no período 1992-2012, e suas repercussões quanto às limitações e recursos dos atores, bem como seus efeitos nos processos legislativos selecionados para estudo;
- ✓ as principais alterações quanto à conformação e à dinâmica dos grupos de atores que atuaram nos processos de construção das leis ambientais de cunho nacional inclusas nas agendas verde e marrom no período 1992-2012, e suas possíveis explicações;
- ✓ a estrutura básica de relações que os principais atores que participam dos processos decisórios referentes à base regulatória das agendas verde e marrom mantêm entre si, interna e externamente a cada coalizão de defesa, incluindo aspectos como alcance de objetivos comuns, articulação política e dependência organizacional ou de recursos;

⁶⁸ Vários objetivos aqui expostos lidam com elementos que integram o diagrama do ACF. Para melhor compreensão, a leitura deve ser feita acompanhada da visualização da Figura 2.

- ✓ os principais efeitos que os fatores citados no item anterior apresentam sobre os sistemas de crenças políticas dos atores, assim como na sua atuação nos processos legislativos selecionados para estudo;
- ✓ as principais situações em que se caracterizou a atuação de *policy brokers* nos processos legislativos selecionados para estudo, com particular atenção para a atuação dos parlamentares nesse sentido;
- ✓ as principais mudanças no corpo de leis ambientais de cunho nacional inclusas nas agendas verde e marrom ocorridas no período 1992-2012;
- ✓ as principais situações em que se caracterizou o aprendizado político nos processos legislativos selecionados para estudo, especialmente o configurado pela mudança de posição dos atores em virtude da interação entre as coalizões de defesa; e
- ✓ os principais efeitos do conjunto de itens anteriores nos resultados dos processos legislativos selecionados para estudo, com destaque para o impacto no conteúdo das leis aprovadas, ou seja, para a mudança institucional concreta.

4.4 As hipóteses trabalhadas

4.4.1 Comentários gerais

Consoante apresentado no capítulo 2, o ACF internaliza seis hipóteses referentes às coalizões de defesa, duas hipóteses sobre as mudanças nas políticas públicas e cinco hipóteses relativas ao aprendizado político. Como já referido, parte dessas hipóteses, na essência, replicam elementos-chave do modelo, a exemplo da assunção da tendência de alinhamento de aliados e oponentes em torno das crenças políticas por um período considerável e da maior flexibilidade dos aspectos instrumentais. De forma geral, avalia-se que as hipóteses do ACF não podem ser aplicadas com o rigor do falsificacionismo popperiano, no qual uma postulação precisamente definida sobre determinado fenômeno específico, mediante a realização de um experimento crucial, pode ou não ser falseada.

Este trabalho adota a mesma linha do ACF quanto a hipóteses. Para efeitos desta tese, a palavra hipótese é tratada como uma proposição geral sobre determinado aspecto das

políticas públicas ou, mais especificamente, das agendas verde e marrom, a ser examinada à luz das evidências geradas pela pesquisa, e não no sentido atribuído pelo falsificacionismo popperiano.

Apenas uma das treze hipóteses do ACF foi selecionada para aplicação na pesquisa (Hipótese H1), a que relaciona aprendizado político e os *policy brokers*, dois elementos do modelo que parecem especialmente interessantes para o estudo de processos de mudança institucional. Outras cinco hipóteses foram formuladas pela autora, com a intenção de contribuir para o aprimoramento do modelo (Hipóteses H2 a H4) ou para a compreensão das diferenças entre as agendas verde e marrom no país (Hipóteses H5 e H6).

4.4.2 Hipótese do ACF sobre aprendizado político

Na lista de hipóteses internas ao ACF, foi escolhida uma para aplicação na pesquisa, relativa ao aprendizado político:

HIPÓTESE H1 DA PESQUISA (HIPÓTESE DE APRENDIZADO Nº 05 DO ACF)

Mesmo quando a acumulação de informação técnica não altera a visão da coalizão oposta, ela pode ter importantes impactos na política pública – ao menos no curto prazo – pela alteração das visões dos *policy brokers* [ou outros importantes agentes governamentais]^{69 70}.

O processo de aprendizado político, orientado às políticas públicas, é um dos principais elementos do ACF, como se explicou no capítulo 2. Esse aprendizado implica a alteração de comportamentos a partir da experiência prática, do maior conhecimento sobre o problema de política pública em tela e os fatores que o afetam. Ele é impulsionado por fatores externos e também por fatores internos, relativos à interação entre os grupos de atores. O conhecimento técnico apresenta relevância no âmbito do aprendizado político desde as primeiras formulações do modelo.

Com base na aplicação empírica do modelo, Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 145-146) apontam o papel dos *policy brokers* e de determinados agentes governamentais. Se eles

⁶⁹ No original: “Even when the accumulation of technical information does not change the views of the opposing coalition, it can have important impacts on policy – at least in the short term – by altering the views of policy brokers or other important government officials” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 145).

⁷⁰ A parte destacada ao final foi suprimida na lista de hipóteses consolidadas apresentada em Sabatier e Weible (2007) e Weible, Sabatier e McQueen (2009). Havia realmente uma pequena impropriedade na redação, já que os *policy brokers* não são necessariamente agentes governamentais.

“aprenderem” a partir da experiência e da acumulação técnica, podem ser geradas mudanças importantes. Esse é o sentido da hipótese acima destacada.

Deve ser comentado que, no estudo da autora sobre a agenda verde, foram reunidas indicações robustas da ocorrência de aprendizado político. Foi também verificada a atuação de *policy brokers*, apesar de sua identificação não integrar então o escopo da pesquisa (ARAÚJO, 2007, p. 238).

Acredita-se que, na agenda marrom, há processos legislativos no período 1992-2012 em que o exame da hipótese acima transcrita pode ser realizado de forma consistente. Como exemplo, tem-se o vagaroso e complexo processo de construção da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos⁷¹, que passou vários anos em situação de impasse e concluiu pela aprovação de ferramentas inovadoras e polêmicas, notadamente a responsabilidade pós-consumo do setor produtivo, relativa ao impacto ambiental decorrente dos resíduos dos produtos colocados no mercado.

4.4.3 Hipótese sobre aprendizado político e mudança na legislação

A pesquisa trabalha hipótese de mudança que conecta modificação de crenças mediante aprendizado político e mudança na legislação, a Hipótese H2, redigida pela autora, com a seguinte formulação:

HIPÓTESE H2 DA PESQUISA (NOVA)

As mudanças institucionais formais que requeiram ajustes na legislação demandam para sua efetivação não apenas alteração das visões de atores que integram o subsistema, mas também apoio de atores de outros subsistemas ou da opinião pública.

É certo que o diagrama do ACF reproduzido na Figura 2 prevê a influência dos fatores externos em toda a dinâmica do subsistema. Perturbações significativas externas ao subsistema (mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes ou decisões políticas de outros subsistemas) são expressas na segunda hipótese de mudança redigida pelos autores do modelo como causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de um programa governamental. A questão é que o ACF

⁷¹ Lei nº 12.305/2010.

parece tratar essas situações como excepcionalidades que impulsionam exatamente a alteração nas crenças.

Avalia-se que o modelo não dá o devido destaque aos mecanismos e processos que ligam a modificação de crenças mediante aprendizado político e a formalização da mudança institucional. Quando a mudança refere-se a elementos de relevo da política pública em questão, muitas vezes será necessária a edição de normas legais ou regulamentares. A formulação dessas normas, por sua vez, envolverá atores integrantes de outros subsistemas e requererá uma conjuntura política que a viabilize. Isso só não ocorre no caso de normas exclusivamente operacionais, internas da administração, como portarias, que não são consideradas legislação para efeitos desta pesquisa, uma vez que elas não podem inovar em relação aos atos de escala superior (Constituição, leis complementares e ordinárias, decretos e resoluções) e, por isso mesmo, estão limitadas a aspectos instrumentais de pequeno significado.

Não se expõe aqui uma leitura simplista no sentido de que uma lei impõe o aceite pelo menos da maioria dos parlamentares do respectivo nível de governo, que em grande parte não integrarão o subsistema em foco. Assume-se que os debates que envolvem a construção de uma lei e também de regulamentos, no mundo contemporâneo, têm a participação dos atores do respectivo subsistema, especializados, como elemento crucial, aos moldes do previsto no ACF. O conjunto amplo de atores envolvidos nos processos legislativos estudados na agenda verde inclui parlamentares e corrobora esse postulado (ARAÚJO, 2007, p. 138-150).

A questão é que não basta para esse tipo de mudança que os atores do subsistema cheguem a um acordo, ou que a coalizão dominante no subsistema consiga impor unilateralmente sua posição junto aos agentes governamentais daquela área de políticas públicas. Integrantes de outros subsistemas, como o que diz respeito à política econômica, ou a opinião pública, necessitam pactuar expressa ou tacitamente a mudança institucional de conteúdo mais significativo, mediante apoio à decisão do Legislativo, se está em jogo uma lei, do Executivo, no caso de um decreto, ou mesmo de ente colegiado que tenha competência normativa, se a matéria puder ser disciplinada via resolução.

Em outras palavras, há conexão necessária com o lado externo do subsistema nas decisões referentes a mudanças institucionais de maior impacto que requeiram ajustes na legislação, como mostrado no diagrama da Figura 6. Não se trata meramente de pressão externa. Há decisões compartilhadas. O subsistema sozinho não garante decisões que demandem inovação ou modificação em termos de legislação. A decisão nesse sentido

configura ato complexo que envolve outros atos, internos e externos ao subsistema, que se inter-relacionam⁷². O espírito da hipótese aqui apresentada aproxima-se da preocupação de Jones e Jenkins-Smith (2009) de que seja assegurada maior atenção à mudança trans-subsistema e ao papel da opinião pública

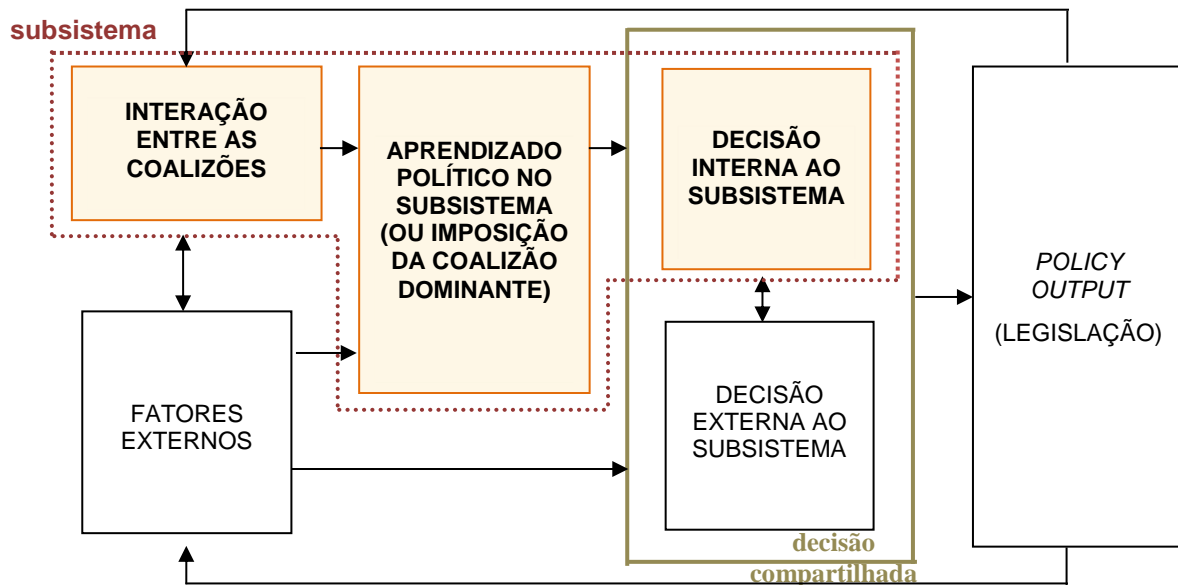


Figura 6 – Coalizões de defesa e processo decisório de legislação

Fonte: elaboração da autora.

Coloca-se em xeque, cabe perceber, o grau de autonomia do subsistema previsto no ACF. Note-se que o diagrama elaborado por Sabatier e seus parceiros, reproduzido na Figura 2, traz insertas no próprio subsistema as decisões sobre o tema de políticas públicas em foco. Acredita-se que isso ocorrerá essencialmente no que diz respeito a aspectos instrumentais dos sistemas de crenças, que possam ser trabalhados sem alteração ou complementação do quadro normativo em vigor. Talvez esteja aí a explicação para as duas hipóteses de mudança do ACF dizerem respeito apenas a modificações em programas governamentais, não obstante o subsistema ser constituído em torno de tema mais amplo, que envolve em regra vários programas governamentais. Mudanças institucionais formais

⁷² Além disso, necessita estar configurada oportunidade para que a mudança seja formalizada, em situações como as janelas temporárias previstas por Kingdon (1995 [1984]). Como a oportunidade política parece condição necessária a toda e qualquer aprovação de lei, optou-se por não mencioná-la na hipótese.

relacionadas a crenças do núcleo político e do núcleo duro tenderão a impor ajustes no quadro normativo, especialmente nos países onde a tradição jurídica não seja o *common law*⁷³.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 142-143) afirmam que, nos EUA, os esforços feitos pelas coalizões sobre agências administrativas ou cortes de justiça tendem a ser menos custosos e mais suscetíveis a sucesso do que as estratégias direcionadas aos legisladores. Como as coalizões vão tentar utilizar os recursos de forma eficiente, ou seja, produzir os maiores benefícios políticos em relação aos custos envolvidos, e como a alteração da legislação traz grandes benefícios, mas é de difícil concretização em um sistema de separação de poderes, elas tenderiam a priorizar a atuação junto a agências administrativas e ao Judiciário.

Essa constatação não pode ser replicada à realidade brasileira, uma vez que o sistema jurídico norte-americano, baseado na jurisprudência, incentiva a formulação de estratégias para influenciar as decisões judiciais. Como no nosso sistema jurídico (e em todos os muitos países onde não se aplica a tradição do *common law*) as decisões fundamentam-se acima de tudo em normas positivadas (escritas), os esforços das coalizões para influenciar as alterações de leis e outras normas provavelmente representam uma parte relevante da atuação das diferentes coalizões, não obstante envolverem grau considerável de dificuldade.

As arenas selecionadas pelas coalizões para efetivação de mudanças normativas poderão variar conforme o tema em foco. Na Política Nacional do Meio Ambiente, por exemplo, o Conama tem atribuições normativas pouco definidas, o que abre a possibilidade de o órgão colegiado ser assumido como uma arena alternativa para negociação. De toda forma, mesmo as resoluções do Conama geram pactos que extrapolam os atores que atuam na política ambiental. Isso está refletido na própria composição do conselho, que inclui representantes de todos os ministérios e secretarias especiais da Presidência da República⁷⁴.

⁷³ O *common law* vige no Reino Unido e em ex-colônias do Império Britânico. Ele tem influências em outros sistemas jurídicos. O chamado ativismo judicial, que tem surgido em áreas como as regras referentes ao sistema partidário-eleitoral em nosso país, tem seus fundamentos no *common law*. A fidelidade partidária, por exemplo, foi estabelecida no Brasil pelos tribunais e não pelo legislador.

⁷⁴ Na composição do Conama, fixada por regulamento, há atualmente 107 conselheiros com direito a voto. Com isso, os custos transacionais associados aos processos decisórios no conselho não são necessariamente menores do que o que ocorre no âmbito da arena parlamentar. Avalia-se que o órgão colegiado consolidou legitimidade perante aqueles que militam pela causa ambiental, cujo fundamento pode estar mais em aspectos culturais do que em razões de cunho legalista. Como indicativo nesse sentido, na pesquisa sobre a política de biodiversidade e florestas, foi evidenciada a preferência dos ambientalistas pelo Conama como *locus* de decisão sobre política ambiental, em detrimento do Legislativo, Ministério do Meio Ambiente, Ibama ou outros órgãos do Poder Executivo (ARAÚJO, 2007, p. 179-180). O conselho parece ter conquistado capital político, compreendido como capital simbólico relacionado à *fides* (BOURDIEU, 1989, p. 189).

4.4.4 Hipóteses sobre crenças e relação organizacional

Além das duas hipóteses acima expostas, examinam-se hipóteses redigidas pela autora, com base na análise sobre relação entre crenças e relação organizacional realizada por Fenger e Klok (2001, p. 163-165), sintetizada no Quadro 3. São as Hipóteses H3 e H4 da pesquisa, qualificadas como adaptadas porque decorrem do trabalho dos referidos autores:

HIPÓTESE H3 DA PESQUISA (ADAPTADA)

Quando há congruência nas crenças e relação organizacional competitiva, surgem conflitos distributivos internos nas coalizões que enfraquecem a atuação dos atores.

HIPÓTESE H4 DA PESQUISA (ADAPTADA)

Quando entre atores de diferentes coalizões há relação organizacional simbiótica, eles atuam de forma moderada e minimizam a importância dessa relação em suas manifestações.

Acredita-se que o detalhamento da estrutura de relações entre os atores tende a expor situações enquadradas nas Hipóteses H3 e H4, podendo elucidar momentos relevantes dos processos legislativos em foco, nos quais o enfraquecimento da atuação dos atores tenha levado, por exemplo, a não ocorrência de mudanças, impasses decisórios ou fracassos na concretização dos objetivos das coalizões.

Considera-se que, no período 1992-2012, a gestão Marina Silva frente ao Ministério do Meio Ambiente é de especial interesse para a verificação da Hipótese H4, comparando-o particularmente com o período anterior. De forma geral, há maior integração de um conjunto de organizações não governamentais ambientalistas e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) no pós-2003.

4.4.5 Hipóteses sobre as diferenças entre as agendas verde e marrom

Pelos resultados obtidos na pesquisa pretérita sobre a política de biodiversidade e florestas, acreditava-se que o olhar marcadamente preservacionista, encontrado em atores individuais e coletivos que atuam na agenda verde (ARAÚJO, 2007, p. 157 e 167),

difícilmente seria observado em atores com atuação direcionada à agenda marrom, em razão da conexão direta com as populações humanas.

Acreditava-se, também, que os representantes do setor produtivo no subsistema da agenda marrom externariam posições refletindo maior preocupação ambiental do que aqueles que atuam no subsistema da agenda verde, em face dos resultados encontrados anteriormente para entidades ligadas ao setor industrial (ARAÚJO, 2007, p. 194-197). Pareceu clara no trabalho anterior a diferença nos posicionamentos, pelo menos no nível de discurso e no que se refere à política de biodiversidade e florestas, entre as entidades que representam as indústrias e as entidades que representam o setor agropecuário.

De toda forma, entendeu-se que não se justificava a redação de hipóteses com esse tipo de conteúdo. Elas nunca seriam precisas o suficiente para verificação formal. As posturas dos atores são diversas em demasia para poderem gerar rótulos do tipo as entidades representantes do setor industrial posicionam-se de forma *x* e as que representam o setor agropecuário de forma *y*. A afirmação pode ser estendida à existência, ou não, de visões preservacionistas nos integrantes do subsistema da agenda marrom. No que se refere a esses aspectos, avaliou-se que o caminho indicado seria a análise empírica das principais tendências, não o exame de hipóteses.

A opção foi a formulação de enunciados que externassem as diferenças entre as agendas verde e marrom no que se refere ao relacionamento entre os atores e à dinâmica das mudanças que ocorrem na legislação de aplicação nacional, nos termos das Hipóteses H5 e H6. No caso, configuram-se hipóteses de aplicação específica, que dizem respeito apenas à política ambiental no Brasil.

HIPÓTESE H5 DA PESQUISA (DE APLICAÇÃO ESPECÍFICA)

O conjunto de atores que atua nos processos relativos à base regulatória da política ambiental no Brasil relativa à agenda verde apresenta relações mais estáveis em termos de alinhamento de aliados e oponentes ao longo do tempo, do que o conjunto de atores que atua na agenda marrom.

HIPÓTESE H6 DA PESQUISA (DE APLICAÇÃO ESPECÍFICA)

Nos temas insertos na agenda verde da política ambiental no Brasil, as mudanças nas leis federais ocorrem de forma mais incremental do que nos temas da agenda marrom.

Como já explicado, a União historicamente concentra atribuições legiferantes na política de biodiversidade e florestas. Provavelmente em decorrência disso, a quantidade de

normas ambientais de cunho nacional atinentes à agenda verde é maior do que as que dizem respeito à agenda marrom. As normas na agenda verde também são mais antigas e consolidadas⁷⁵. Além disso, os próprios textos legais concentraram muitas prerrogativas administrativas na esfera federal de governo.

Nesse quadro, os atores que, direta ou indiretamente, participam dos processos decisórios relativos a leis federais na agenda verde formam uma rede mais ampla e com relações mais estáveis em termos de alinhamento de aliados e oponentes ao longo do tempo. Em face disso, tendem a trabalhar mais com ajustes incrementais nas normas.

Esse postulado condiz com a visão do ACF de que as coalizões tendem a se estabilizar e a limitar as mudanças a aspectos instrumentais⁷⁶. Parece coerente, também, com o incrementalismo na visão de Lindblom (1959, 1979). Mesmo que as alterações produzidas sejam consideradas de relevo, elas em regra serão feitas com base em atos normativos preexistentes.

Na agenda marrom, a legislação de cunho nacional é mais recente e escassa. O controle da poluição e da degradação ambiental e a gestão ambiental urbana são assuntos que nasceram descentralizados na Política Nacional do Meio Ambiente. Os atores envolvidos nos processos relativos a leis federais nesse campo têm menor interação ao longo do tempo e as mudanças ocorrem mais raramente. Por outro lado, quando os processos legislativos chegam a termo, tendem a trazer inovações de vulto.

Diante do exposto, a Hipótese H5 diferencia os grupos de atores que atuam nos processos legislativos referentes às agendas verde e marrom conforme a estabilidade de suas relações de coordenação ou conflito ao longo do tempo. É necessário registrar que se reconhece que as diferenças entre os dois grupos nesse sentido podem estar associadas ao recorte federal da própria pesquisa. Se fossem considerados processos decisórios relativos a diferentes níveis de governo, talvez se demandasse leitura diversa. Outra possibilidade é o subsistema da agenda verde configurar um subsistema maduro e o da agenda marrom um subsistema nascente. De toda forma, a delimitação precisa dos subsistemas não integra o escopo da pesquisa. O olhar é sobre as elites políticas, consideradas em senso lato, que atuam no processo de elaboração de leis de aplicação nacional.

⁷⁵ A título de exemplo, cabe mencionar que o primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793) data de 1934. O seu texto já contemplava embriões dos dois principais instrumentos da legislação florestal atual, as áreas de preservação permanente (APPs) e a reserva legal dos imóveis rurais.

⁷⁶ Ver as Hipóteses de Coalizão nº 01, 02 e 03 do ACF, na seção 2.3.

Por sua vez, a Hipótese H6 da pesquisa traz à baila preocupações de Hall (1993), apresentadas na subseção 2.8.2. Em um conjunto de atores com relações de conflito e coordenação mais firmadas, acredita-se que a tendência é o incrementalismo, acompanhado da dificuldade de serem geradas mudanças realmente substanciais. Em um quadro de relações menos consolidadas entre os atores, diferentemente, espera-se que a marca seja a mudança menos frequente, mas que traga inovações de maior vulto.

4.5 Subtemas e processos legislativos

Como já relatado, na pesquisa sobre a agenda verde, foram analisados processos de tomada de decisão ocorridos no Congresso Nacional no período 1992-2006 relativos a cinco subtemas da Política Nacional do Meio Ambiente: Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc); proteção do bioma Mata Atlântica; gestão das florestas públicas para a produção sustentável; acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado; e Código Florestal e controle do desmatamento.

Na agenda marrom, foram selecionados quatro subtemas: gestão dos resíduos sólidos, saneamento básico, gestão ambiental urbana e controle da poluição por veículos automotores. Os processos sobre esses assuntos reúnem as principais discussões sobre as bases institucionais da agenda marrom ocorridas no Congresso Nacional no período 1992-2012.

Há assuntos passíveis de serem trabalhados no campo comum entre as duas agendas, como as mudanças climáticas⁷⁷ ou os crimes ambientais⁷⁸, mas essa opção alargaria demais a abrangência da pesquisa empírica, já bastante complexa.

A seguir, são identificados os processos legislativos estudados nesses subtemas. Como será explicado na seção 4.6, dedicada aos procedimentos metodológicos, o conteúdo dos documentos públicos relativos a esses processos foi submetido a minuciosa codificação.

Nos processos mencionados como analisados de forma complementar, houve leitura e interpretação, mas não aplicação de código de análise documental. Foram ponderados os custos e benefícios a partir de uma leitura exploratória dos principais documentos, tendo sido identificados alguns processos que mereciam estudo, mas não o esforço de codificação.

⁷⁷ Lei nº 12.114/2009 e Lei nº 12.187/2009.

⁷⁸ Lei nº 9.605/1998.

Gestão dos Resíduos Sólidos

A gestão dos resíduos sólidos coloca-se entre as atribuições comuns de União, Estados, Distrito Federal e Municípios⁷⁹, mas é entendida no país como tarefa sobretudo das municipalidades, que controlam os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, considerados historicamente como de predominante interesse local⁸⁰.

O governo federal, até pouco tempo atrás, dedicava pouca atenção a esse assunto. Há registros de algumas iniciativas, com recursos escassos⁸¹. A atenção do governo central sempre esteve mais direcionada aos serviços de água e esgoto do que à gestão dos resíduos sólidos. Sequer há dados consistentes sobre a real situação dos resíduos sólidos no Brasil (ARAÚJO; JURAS, 2011, p. 22-25). Na esfera da legislação, não havia, até 2010, lei de aplicação nacional com regras sobre a gestão dos resíduos sólidos⁸².

O processo legislativo que gerou a lei que disciplina a Política Nacional de Resíduos Sólidos iniciou em 1989, com uma proposta no Senado Federal dispendo exclusivamente sobre os resíduos hospitalares. Encaminhado à Câmara dos Deputados em 1991, ao longo dos anos foram apensadas mais de 150 proposições legislativas no processo⁸³.

Esses projetos de lei dispunham sobre questões variadas relativas à gestão dos resíduos sólidos, desde as mais abrangentes, com propostas de uma política nacional, até as específicas sobre pilhas e baterias, pneus usados, embalagens, reciclagem, importação de resíduos e outros tópicos. Entre os assuntos que geraram maior polêmica no processo, destacam-se a responsabilidade pós-consumo do setor produtivo, a possibilidade ou não de importação de resíduos e a incineração. Como anteriormente mencionado, esse processo durou mais de duas décadas.

Até a aprovação da lei em 2010, as poucas normas de cunho nacional sobre o tema encontravam-se especialmente em resoluções do Conama. Com isso, esse processo legislativo também interessa por trazer à baila o debate técnico e político sobre a esfera adequada para estabelecer regras nacionais sobre o assunto, o Congresso Nacional ou o Conama.

⁷⁹ Ver o art. 23, *caput*, incisos VI e IX, da Constituição Federal.

⁸⁰ Ver o art. 30, *caput*, inciso V, da Constituição Federal.

⁸¹ Programa Brasil Joga Limpo, relativo ao Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 e programa Resíduos Sólidos Urbanos, incluso no PPA 2004-2007 e no PPA 2008-2011.

⁸² As normas urbanísticas e ambientais estão no âmbito da legislação concorrente (art. 24 da Constituição Federal) e podem ser editadas pelas diferentes esferas de governo.

⁸³ Ver o processo do PLS nº 354/1989 no Senado Federal e do PL nº 203/1991 e apensos na Câmara dos Deputados.

Saneamento básico

O saneamento básico também se insere nas atribuições comuns de União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecidas pela Constituição Federal. Cabe explicar que a gestão dos resíduos sólidos, no que diz respeito aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, é considerada componente do saneamento básico. Nesse conceito também se costuma incluir a drenagem urbana e, na perspectiva mais ampla do saneamento ambiental, o controle de vetores e endemias.

No regime militar, a União direcionou volume considerável de recursos para os serviços de água e esgoto, no âmbito do Plano Nacional de Saneamento (Planasa). Por imposição do governo central, esses serviços passaram a ser prestados na maior parte do Brasil por companhias estaduais, que atuavam juridicamente como concessionárias dos municípios, mas na prática de forma autônoma (MOREIRA, 1996; GALVÃO JÚNIOR *et al.*, 2009). Esse modelo organizacional ainda está bastante presente no país, mais recentemente com assunção de um pouco mais de controle pelos governos locais. Não existia, até o início de 2007, lei de aplicação nacional com diretrizes sobre o assunto.

Pode-se afirmar que a Lei do Saneamento Básico⁸⁴ foi fruto de três processos legislativos sequenciais⁸⁵. Proposta de parlamentar com o objetivo de estabelecer diretrizes gerais para a política nacional de saneamento básico foi apresentada na Câmara dos Deputados em 1991, aprovada pelo Congresso Nacional em 1994 e vetada integralmente pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. Em 2000, novo projeto de autoria parlamentar foi apresentado, ao qual se apensou, em 2001, proposta do Poder Executivo que se direcionava apenas aos serviços de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário. O governo Lula retirou esse projeto e apresentou sua versão em 2005. Após pouco mais de um ano e meio, a lei foi aprovada.

Esses processos legislativos foram trabalhados na pesquisa com atenção especial para os elementos que se relacionam com a política ambiental, notadamente as regras sobre os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos e aquelas que tenham conexão, direta ou indireta, com o controle da poluição hídrica.

⁸⁴ Lei nº 11.445/2007.

⁸⁵ Ver na Câmara dos Deputados, na sequência, os seguintes processos: PL nº 53/1991 e apensos; PL nº 2763/2000 e apensos; e PL nº 5296/2005 e apensos. No Senado Federal, ver o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 199/1993 e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 219/2006. Em trâmite misto, ver o PL nº 7361/2006.

Gestão ambiental urbana

A política urbana no Brasil é objeto de lutas políticas, debates técnicos e iniciativas governamentais com longa história. As demandas sociais pela participação do poder público no provimento de moradia para as camadas mais carentes da população estão presentes em grande parte do século XX e foram, aos poucos, ampliando-se para a busca da concretização da reforma urbana e da garantia do direito à cidade (LEFEBVRE, 1991). Essa história, contudo, em geral se marca pela dissociação entre a questão urbana e a questão ambiental.

Não há uma lei específica com normas nacionais para a gestão ambiental urbana. As regras pontuais atinentes a esse assunto estão incluídas na Lei do Parcelamento Urbano⁸⁶, no Estatuto da Cidade⁸⁷ e na nova lei florestal⁸⁸. No período 1992-2012, ocorreram debates legislativos sobre o tema no âmbito do processo de construção do Estatuto da Cidade⁸⁹, no processo que gerou a nova lei florestal⁹⁰ e no processo, ainda não finalizado, referente à futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana (LRTU)⁹¹.

Nessas discussões, entre outros pontos, estão presentes polêmicas relacionadas à oposição direito à moradia *versus* direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, motivadas pelo grande número de áreas ambientalmente frágeis que são ocupadas irregularmente pela população de baixa renda no país. Têm sido frequentes, também, divergências quanto ao grau de autonomia das municipalidades para a gestão ambiental urbana.

Nesse mesmo subtema, também foram considerados na pesquisa, de forma complementar: o processo que gerou a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)⁹² e sua alteração; e o processo que gerou a recente Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil⁹³, que acrescentou no Estatuto da Cidade regras voltadas às áreas de

⁸⁶ Lei nº 6.766/1979.

⁸⁷ Lei nº 10.257/2001.

⁸⁸ Lei nº 12.651/2012.

⁸⁹ Ver o processo do PLS nº 181/1989 no Senado Federal e do PL nº 5788/1990 e apensos na Câmara dos Deputados.

⁹⁰ Ver o processo do PL nº 1876/1999 e apensos na Câmara dos Deputados e do PLC nº 30/2011 no Senado Federal.

⁹¹ Ver o processo do PL nº 3057/2000 e apensos na Câmara dos Deputados.

⁹² Lei nº 11.977/2009 e Lei nº 12.424/2011. Ver o processo da Medida Provisória (MPV) nº 459/2009 e da MPV nº 514/2010.

⁹³ Lei nº 12.608/2012. Ver o processo da MPV nº 547/2011.

risco de enchentes e deslizamentos de terra, com interface importante com a questão ambiental.

Controle da poluição por veículos automotores⁹⁴

No regime militar, foram editadas algumas normas nacionais relevantes direcionadas ao controle da poluição industrial⁹⁵. Em geral, contudo, esse assunto é tratado no país de forma descentralizada, mediante leis estaduais e, mais concretamente, no âmbito dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades potencialmente poluidores. Como exceção, tem-se o controle da poluição por veículos automotores, com regras concentradas na esfera federal de governo.

A Lei do Controle da Poluição por Veículos Automotores⁹⁶ foi fruto de projeto de autoria de deputado ambientalista, datado de 1988. Para viabilizar o estudo das negociações ocorridas no processo, foram estudados documentos legislativos datados de 1990 em diante, alterando-se apenas nesse caso o termo inicial do período de estudo.

Registre-se que as normas sobre controle da poluição por veículos automotores são detalhadas pelo Conama, que tem várias resoluções editadas a esse respeito. Na pesquisa, foram estudadas discussões sobre essas resoluções que ocorreram no Congresso Nacional e, também, debates legislativos sobre a inspeção veicular. Nesse mesmo subtema, também foi considerado, de forma complementar, o processo que gerou a Lei da Mobilidade Urbana⁹⁷.

Agenda verde e outras complementações

Na complementação da agenda verde para o período 2007-2012, foi retomado o subtema controle do desmatamento, com os debates que geraram a nova lei florestal⁹⁸. A polêmica entre ambientalistas e ruralistas no processo legislativo com esse escopo ganhou

⁹⁴ Deve ser lembrado que Zafonte e Sabatier (2004) têm pesquisa sobre esse assunto realizada à luz do ACF, com base em documentos públicos do Congresso norte-americano.

⁹⁵ Ver o Decreto-Lei nº 1.413/1975 e a Lei nº 6.803/1980. A maioria dos dispositivos desses diplomas legais não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (TRIPOLI, 2008).

⁹⁶ Lei nº 8.723/1993. Ver o processo do PL nº 813/1988 na Câmara dos Deputados e do PLC nº 106/1992 no Senado Federal.

⁹⁷ Lei nº 12.587/2012. Ver o processo do PL nº 694/1995 e apensos na Câmara dos Deputados e do PLC nº 166/2010 no Senado Federal. Em uma pesquisa preliminar, verificou-se que as referências à questão ambiental nas reuniões relativas ao processo da Lei de Mobilidade Urbana eram raras, pelo que se optou por analisá-lo apenas de forma complementar, sem codificação dos documentos.

⁹⁸ Lei nº 12.651/2012, que revogou a Lei nº 4.771/1965. Ver o processo do PL nº 1876/1999 e apensos na Câmara dos Deputados e do PLC nº 30/2011 no Senado Federal. Ver, também, o processo da MPV nº 571/2012.

vigor de 2008 em diante, estendendo-se até 2012. Na verdade, os conflitos ainda permanecem e terão continuidade agora no Supremo Tribunal Federal (STF) ⁹⁹.

Além disso, tendo em vista trazer contribuições ao estudo sobre a agenda marrom em assuntos que não geraram processos legislativos específicos, foram analisados debates no Congresso Nacional sobre a Conferência Habitat II, realizada em Istambul em 1996, e ao encontro Istambul+5, ocorrido em Nova Iorque em 2001. De forma complementar, sem aplicação de código de análise documental, também foram estudados documentos do Legislativo relacionados às conferências Rio-92 e Rio+20. Não haveria tempo hábil para codificar o material referente a esses encontros internacionais.

4.6 Procedimentos metodológicos

4.6.1 A prioridade para os documentos públicos como base de dados

Seguindo orientação dos próprios autores do ACF, que recomendam a análise do conteúdo de documentos públicos na aplicação do modelo (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993c, p. 237-256), a principal base de dados do trabalho esteve nos documentos produzidos no Congresso Nacional, entre 1992 e 2012, sobre os subtemas apontados na seção 4.5.

Deve-se registrar que a opção pelos documentos legislativos era necessária para que se viabilizasse a análise comparativa com os resultados sobre a agenda verde. Como no trabalho anterior, foi dada atenção especial às notas taquigráficas de audiências públicas em que participassem variados tipos de atores externos ao Legislativo, sem desconsiderar a documentação referente aos processos propriamente ditos, como textos de projetos de lei, substitutivos¹⁰⁰ e pareceres produzidos.

Cabe comentar que, não obstante a valorização dos documentos públicos pelos autores do modelo, essa opção não tem sido usada por muitos pesquisadores. No levantamento sobre

⁹⁹ A Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou três ações diretas de inconstitucionalidade (ADI nº 4901, ADI nº 4902 e ADI nº 4903) no STF, nas quais se questionam dispositivos da Lei nº 12.651/2012 relacionados às áreas de preservação permanente (APPs), à redução da reserva legal e, também, à anistia para infratores ambientais.

¹⁰⁰ Substitutivos são emendas globais apresentadas pelos relatores ou outros parlamentares no curso do processo legislativo. São emendas que pretendem substituir todo o texto do projeto de lei ordinária ou complementar em pauta.

os trabalhos aplicando o ACF entre 1987 e 2006, constam sete trabalhos realizados com análise do conteúdo de documentos, oito que mesclaram análise de conteúdo e entrevistas e um que abarcou análise de conteúdo e aplicação de questionários. O problema é que, dos oitenta trabalhos publicados então verificados, 41 não externaram o método adotado de coleta de dados ou se apoiaram em procedimentos não sistemáticos de coleta, segundo Weible, Sabatier e McQueen (2009, p. 126).

Na defesa da opção pelos documentos legislativos na pesquisa em tela, Spink (1997, p. 126-127) pode ser lembrado, quando destaca que a análise dos documentos públicos possibilita que as práticas discursivas sejam abordadas como multiplicidade de fontes de posicionamento em tempos diferenciados, englobando interações do dia a dia, processos de socialização e memória coletiva. Afirma esse autor:

Os documentos públicos são produtos sociais tornados públicos. Eticamente estão abertos para análise por pertencerem ao espaço público, por terem sido tornados públicos de uma forma que permite a responsabilização. Podem refletir as transformações lentas em posições e posturas institucionais assumidas pelos aparelhos simbólicos que permeiam o dia-a-dia ou, no âmbito das redes sociais, pelos agrupamentos e coletivos que dão forma ao informal, refletindo o ir e vir de versões assumidas ou advogadas. [...] (SPINK, 1997, p. 136).

Jenkins-Smith e Sabatier (1993c, p. 243) lançam interessante questão sobre a confiabilidade de informações relativas a opiniões de atores que são identificadas em documentos públicos. Como o pesquisador sabe se os oradores expressaram suas opiniões verdadeiras? Na resposta, os autores do ACF assumem a importância de tudo aquilo que é externado quando o ator sabe haver publicização e, mais importante, afirmam não acreditar que problemas desse tipo sejam mais sérios na análise de documentos públicos do que, por exemplo, em pesquisas com aplicação de questionários. Além disso, deve-se ponderar que, do ponto de vista das políticas públicas produzidas ou, no caso desta pesquisa, das leis aprovadas, o que importa é o que fica consagrado publicamente, mesmo que isso não corresponda fielmente à “vontade sincera” dos atores individuais envolvidos.

Foram selecionadas para estudo cuidadoso, mediante a aplicação de código de análise documental, notas taquigráficas relativas a 188 reuniões públicas ocorridas na Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Na maior parte, são registros de audiências públicas, mas há também documentos relativos a reuniões técnicas e reuniões ordinárias de comissões que foram consideradas por incluírem manifestações sobre os posicionamentos de atores relevantes nos processos estudados. No total, os registros taquigráficos reúnem mais de quatrocentas horas de gravação sobre os processos legislativos referidos na seção 4.5.

Codificaram-se, também, 103 documentos referentes ao processo legislativo, especialmente pareceres a proposições legislativas¹⁰¹. No total, reuniu-se para o processo de codificação uma base de dados documentais com 13.440 páginas.

4.6.2 A construção do código de análise documental

Por decorrência da opção pela abordagem comparativa, impôs-se que a operacionalização da pesquisa empírica replicasse os principais procedimentos adotados no trabalho sobre a agenda verde em relação à identificação das coalizões e suas crenças.

Reunidos os documentos legislativos sobre a agenda marrom e a complementação da agenda verde, foi necessário construir um código de análise documental organizado segundo os principais tipos de crenças políticas, identificadas a partir de leitura exploratória prévia e com apoio no referencial teórico, como recomendam Jenkins-Smith e Sabatier (1993c, p. 242-243).

Considerou-se importante manter a opção da pesquisa anterior de estudar não apenas o *policy core*, que no ACF delimita as coalizões, mas também o *deep core*. Não obstante alguns trabalhos iniciais com aplicação do modelo analisarem os três níveis dos sistemas de crenças, a escolha predominante dos pesquisadores tem sido o foco no *policy core*, como fez Sewell (2005). Mesmo que caminhar nesse sentido implique simplificação da parte empírica da pesquisa, como pelo menos em tese são possíveis situações em que se combinem divergências em determinados componentes do *deep core* e convergências em determinados componentes do *policy core*, entende-se que a análise dos dois níveis é recomendada para assegurar consistência nos resultados.

Buscou-se um núcleo comum com as crenças trabalhadas na agenda verde, para viabilizar consistência na comparação conforme preconizam George e Benett (2004, p. 151-179). Os componentes do código aplicado à agenda verde foram ajustados pontualmente e complementados, mas mantidos em sua essência, para que os resultados da pesquisa anterior pudessem ser aproveitados na comparação.

¹⁰¹ Na pesquisa anterior sobre a agenda verde, foram codificadas noventa notas taquigráficas e analisados, sem codificação, 64 documentos relativos a processos legislativos.

A construção do código de análise documental foi realizada de forma interativa e iterativa, a partir da leitura prévia de parte dos documentos públicos e de conversas com especialistas e atores-chave que atuam em política ambiental e em política urbana. Houve um processo cuidadoso de seleção e redação de cada componente do código e seus respectivos itens.

Todos os componentes do *deep core* previstos no código, bem como alguns componentes do *policy core*, são idênticos para as agendas marrom e verde, como mostra o Quadro 6. Para análise detalhada do conteúdo do código de análise documental, ver o Apêndice 1.

Como se pode ver no Apêndice 1, os itens que integram cada componente do código de análise documental são, ao máximo possível, mutuamente excludentes e, em seu conjunto, exaustivos. Sem rigor nesse sentido, inviabiliza-se a classificação (SARTORI, 1970, p. 1038).

Em princípio, avaliou-se que o estudo dos aspectos instrumentais alargaria demais a abrangência do trabalho. De toda forma, com o desenvolvimento do trabalho, acabou-se optando por codificar alguns elementos instrumentais (Apêndice 2).

Cabe dizer que a qualificação dos componentes do *deep core*, do *policy core* e dos aspectos instrumentais anteriormente à realização da pesquisa empírica não é simples. Em comentários na fase inicial de aplicação do ACF, De Leon (1994, p. 177) aponta exatamente esse tipo de dificuldade. Para o referido autor, a diferenciação entre crenças do *policy core* e dos aspectos instrumentais pode demandar a análise das decisões ocorridas, em razão do que o modelo teria limitações quanto a antecipar mudanças. Em face disso, pareceu prudente operacionalizar alguns componentes relevantes, mas em princípio considerados na esfera dos aspectos instrumentais. Com o desenvolvimento da pesquisa empírica, poder-se-ia concluir que esses componentes integravam o *policy core*.

Como na pesquisa anterior, submeteu-se o código de análise documental a sete juízes, profissionais com larga experiência na área, previamente à sua aplicação. A identificação e a qualificação dos juízes que analisaram os códigos estão no Apêndice 10.

Os juízes manifestaram-se sobre o *deep core* e o *policy core*, mas não sobre os aspectos instrumentais. Cada componente do código, e os itens com as diferentes crenças que integram cada um deles, só foram mantidos se houvesse a manifestação favorável de seis dos sete juízes, observando diretriz de Pasquali (1999, p. 54) no sentido de pelo menos 80% de concordância entre eles.

Nº	COMPONENTES DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL	AGENDA MARROM	AGENDA VERDE
DEEP CORE			
DC1	Visão sobre a relação homem-natureza	sim	sim
DC2	Visão sobre a justiça distributiva	sim	sim
DC3	Visão essencial sobre os recursos naturais	sim	sim
DC4	Visão sobre o conhecimento como valor	sim	sim
DC5	Visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico	sim	sim
DC6	Visão sobre a relação entre governo e democracia	sim	sim
DC7	Visão sobre o valor das políticas públicas	sim	sim
POLICY CORE			
PC1	Atribuições dos níveis de governo em política ambiental	sim	sim
PC2	Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental	sim	sim
PC3	Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	sim	sim
PC4	Controle do desmatamento e de outras intervenções sobre o meio natural	sim	sim
PC5	Relação entre direito de propriedade e direito de uso do imóvel	sim	sim
PC6	Peculiaridades regionais e locais	sim	sim
PC7	Atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil	sim	sim
PC8	Causas da biopirataria	não	sim
PC9	Acesso aos recursos genéticos	não	sim
PC10	Criação de Unidades de Conservação	não	sim
PC11	Direitos das populações tradicionais e proteção ambiental	não	sim
PC12	Presença humana em Unidades de Conservação	não	sim
PC13	Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de Unidades de Conservação de Proteção Integral	não	sim
PC14	Licenciamento ambiental do uso de áreas urbanas	sim	não
PC15	Abrangência do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas	sim	não
PC16	Plano diretor municipal e meio ambiente	sim	não
PC17	Regularização fundiária urbana e meio ambiente	sim	não
PC18	Gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos	sim	não
PC19	Provimento dos serviços de água e esgoto	sim	não
PC20	Responsabilidade pós-consumo por produtos embalagens	sim	não
PC21	Participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos	sim	não
PC22	Contaminação de áreas urbanas e rurais	sim	não
PC23	Controle da poluição por veículos automotores	sim	não

Quadro 6 – Componentes do código de análise documental (síntese)

Fonte: elaboração da autora, com validação pelos juízes.

4.6.3 Os atores estudados

A pesquisa limita sua análise aos atores governamentais e não governamentais que tiveram sua atuação nos processos legislativos estudados publicizada. O foco principal está

em organizações que participaram como expositoras nas audiências e outras reuniões públicas ocorridas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal no curso desses processos. Também estão consideradas falas em seminários e outros encontros técnicos sobre os temas em debate, desde que esses eventos tenham acontecido no Congresso Nacional, a partir de iniciativa de comissões permanentes ou temporárias.

A priorização dos atores coletivos é a adotada por quase todos os trabalhos aplicando o ACF, mas não se descarta a análise do posicionamento de atores individuais relevantes ou de interesse especial em face dos objetivos de cada pesquisa. Nessa linha, serão aqui trabalhados como atores individuais alguns ministros de Estado e parlamentares que atuaram como relatores, assim como alguns cientistas e juristas.

Não obstante o foco em organizações, deve-se dizer que a permanência de determinados atores individuais ao longo de todo o período de estudo reforça a visão de subsistema adotada no ACF.

Já se haviam mostrado exemplos nesse sentido no estudo anterior (ARAÚJO, 2007, p. 138-139). João Paulo Capobianco, que atuou nas organizações não governamentais SOS Mata Atlântica e ISA, passou a secretário de biodiversidade e florestas do MMA e depois a secretário executivo do órgão. Atualmente, voltou a atuar em organizações não governamentais. André Lima participou das reuniões codificadas na agenda verde inicialmente como representante do ISA e do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), depois como diretor do departamento de articulação de ações na Amazônia do MMA e, hoje, fala principalmente em nome do Ipam. Roberto Smeraldi permanece ao longo de todo o período estudado como representante da Amigos da Terra – Amazônia Brasileira. Mário Mantovani também, na SOS Mata Atlântica. Sarney Filho e Marina Silva atuaram tanto como parlamentares especializados quanto como titulares do MMA. Vários outros exemplos individuais poderiam ser lembrados.

Considerado o subsistema da agenda marrom, também há exemplos relevantes nessa linha. Vicente Amadei participa durante vários anos de debates relativos à questão urbana representando o Secovi e também a CBIC. Nelson Saule Júnior acompanha diferentes processos legislativos em nome da organização não governamental Pólis e do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNURU). André Vilhena participa praticamente de todo o longo processo de construção da Lei dos Resíduos Sólidos, manifestando-se em nome do Compromisso Empresarial para Reciclagem (Cempre). Raquel Rolnik, urbanista que tem ligações com o

Pólis e o FNRU, atua alguns anos como secretária de programas urbanos do Ministério das Cidades e atualmente divide-se entre a academia e as tarefas de relatora especial da ONU para a moradia adequada. Abelardo Oliveira Filho participa dos debates sobre a Lei do Saneamento Básico inicialmente como representante da Federação Nacional dos Urbanitários (FNU), foi secretário nacional de saneamento do Ministério das Cidades e hoje atua na Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe). Entre os parlamentares, o Deputado Zezéu Ribeiro, que tem ligações com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e com o FNRU, é exemplo de atuação especializada nesse campo. Também aqui poderiam ser citados outros exemplos individuais.

Nos documentos estudados, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) surge como ator relevante nos subsistemas das agendas verde e marrom. O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) também atua nos dois subsistemas, com ênfase maior na agenda verde, especialmente quando se consideram o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), organizações vinculadas a esse ministério. O Ministério das Cidades, criado em 2003, atua na agenda marrom, mas também aparece, mais recentemente, manifestando seu posicionamento em debates na agenda verde. Colocam-se como antecessores do Ministério das Cidades¹⁰², no período estudado, as secretarias de habitação e saneamento do Ministério do Bem Estar Social (MBES), a Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento (Sepurb/MPO) e a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (Sedu/PR). Há também participação do Ministério da Saúde, na agenda marrom, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), na agenda verde e, mais pontualmente, de outros ministérios.

Outros atores governamentais podem ser lembrados: com atuação nas agendas verde e marrom, Ibama e Agência Nacional de Águas (ANA); na agenda verde, Embrapa; e, na agenda marrom, Caixa Econômica Federal (CEF), Petrobrás e Agência Nacional do Petróleo (ANP).

¹⁰² Entre a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, com transferência de suas atribuições operacionais para a CEF, e a criação do Ministério das Cidades em 2003, a atuação do governo federal na questão urbana, consideradas principalmente as ações em habitação e saneamento básico, passou pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU (ago. 1986/mar. 1987), Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU (mar. 1987/set. 1988), Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES (set. 1988/mar. 1989), Secretaria Especial de Ação Comunitária (Seac) do Ministério do Interior (mar. 1989/abr. 1990), Ministério da Ação Social – MAS (abr. 1990/nov. 1992), secretarias de habitação e saneamento do Ministério do Bem-Estar Social – MBES (nov. 1992/jan. 1995) e secretaria de desenvolvimento urbano do Ministério da Integração Regional – MIR (abr. 1990/jan. 1995), Sepurb/MPO (jan. 1995/mai. 1998) e Sedu/PR (mai. 1998/jan. 2003). Veja-se que a adoção de uma perspectiva integradora entre meio ambiente e urbanismo só está formalmente caracterizada com o MDU e o MHU. Fonte das informações: portal de legislação da Presidência da República (www.planalto.gov.br).

Na sociedade civil, há uma lista grande de entidades, na forma de grupos de interesse material e de grupos de interesse ideológico (*purposive groups*), adotando a terminologia do ACF¹⁰³. Os Apêndices 4 e 5 trazem a sua classificação em termos de coalizão de defesa, nas diferentes fases da pesquisa em que se manifestaram.

Participam dos debates legislativos, também, membros do Ministério Público e juristas, acadêmicos e outros especialistas e, naturalmente, um grande número de parlamentares. A pesquisa não objetiva verificar posições individuais de parlamentares ou posturas partidárias. De toda forma, quando forem importantes para a análise, serão inclusas informações nesse sentido.

Devem ser feitos alguns comentários sobre a representatividade dos atores governamentais e não governamentais que participam das audiências e outras reuniões públicas que geram as notas taquigráficas usadas como principais fontes de dados desta pesquisa.

Assume-se como pressuposto que o fato de uma organização ou um ator individual ser convidado a se manifestar no Congresso Nacional evidencia sua relevância no subsistema ou nos subsistemas de políticas públicas em foco. Evidentemente, existirão exceções a essa regra, com atores que têm sua participação explicada por vínculos com parlamentares que estão na presidência de comissões ou outras situações similares. Considera-se que não se justifica o emprego de tempo para identificar essas exceções.

Há participações díspares nos documentos estudados, com atores apresentando-se praticamente sozinhos em uma única audiência pública e outros que se restringem a comentários breves nas discussões. Logicamente, quanto mais material existir sobre cada ator, mais consistente será a análise sobre suas crenças e atuação.

As manifestações constantes nos documentos estudados não necessariamente abrangem todos os aspectos dos temas estudados e, muito menos, todos os assuntos abrangidos pelo respectivo subsistema de políticas públicas. Não poderia ser diferente. Não se está lidando com material advindo de entrevistas estruturadas ou semi-estruturadas.

Nessa situação, haverá grupos de atores que podem estar sub-representados ou não representados. Na medida do possível, indícios nessa perspectiva serão apontados. De toda forma, entende-se que, como foram selecionados os processos legislativos mais importantes

¹⁰³ Ver a Hipótese de Coalizão nº 05 do ACF, na seção 2.3.

nas agendas marrom e verde, os resultados expressam bem as coalizões de defesa e seus integrantes com atuação direcionada ao Legislativo nacional.

4.6.4 O processo de codificação

Desenvolvido o código de análise documental (Apêndice 1), foi realizada a codificação dos documentos selecionados na agenda marrom, ou seja, a ação de relacionar trechos do texto nos quais os atores expõem suas posições às categorias previamente definidas. Mediante o processo de codificação, os dados são organizados e agrupados em categorias ou “famílias”, porque eles compartilham alguma característica de interesse para o pesquisador (SALDANHA, 2009). Fez-se também a complementação do trabalho realizado para a agenda verde, para reunir elementos referentes às fases 4 e 5 da pesquisa.

A codificação dos documentos da agenda marrom mostrou-se bem mais lenta e complexa do que a referente aos documentos da agenda verde, o que, por si só, evidencia diferenças na conformação e dinâmica dos dois subsistemas interligados.

No processo de codificação realizado na pesquisa anterior sobre a política de biodiversidade e florestas, não houve muitos casos de posições ambíguas dos atores que haviam se manifestado nas audiências públicas. A divisão prevista por Tilly (2008) de *us and them* surgia em muitas situações, e continuou a ser encontrada na complementação realizada com base nos documentos gerados nos debates sobre a nova lei florestal.

Na agenda marrom, por seu turno, não raramente se manifestaram atores empresariais com posições dúbias, a exemplo de discursos com tom marcadamente social de defesa do papel dos catadores na gestão dos resíduos sólidos. Cabe mencionar que posições mal definidas são apontadas, pelos próprios autores do ACF, como um problema na aplicação de códigos de análise documental (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 248). Em princípio, elas não devem ser registradas. Nesta pesquisa, contudo, nos casos considerados relevantes, os posicionamentos ambíguos foram registrados, acrescidos, quando presente algum nível de dúvida após esforço de leitura (e releitura), da anotação de explicações possíveis junto aos trechos codificados.

O esforço de codificação do extenso conjunto de documentos durou doze meses contínuos (fevereiro de 2012 a janeiro de 2013). Para organização e tratamento dos dados, e

arquivamento dos resultados da codificação, foi utilizado o *software* de apoio à análise qualitativa NVIVO 10, da QSR *International*¹⁰⁴. Seria inviável a concretização de uma pesquisa como a proposta sem esse tipo de instrumental. O programa traz a grande vantagem, também, de garantir a replicabilidade de todas as etapas do esforço empírico¹⁰⁵.

É importante compreender que os *softwares* de apoio à análise qualitativa não se propõem a substituir o esforço interpretativo por parte do pesquisador. Eles funcionam como meio de organização, tratamento e arquivamento de conjuntos extensos de informações (KELLE, 2002, p. 397). Nas versões mais atuais, dispõem de ferramentas sofisticadas de busca e exploração de dados, que auxiliam bastante a interpretação.

Nesta pesquisa, o processo de aplicação do código de análise documental foi realizado com a leitura de todos os documentos na íntegra, no NVIVO 10, selecionando-se trechos representativos das diversas crenças dos atores, que foram armazenados em nós de codificação que reproduziam o código de análise documental. Também se registraram no NVIVO 10, separadamente, posições reativas a mudanças e indícios de aprendizado político, nos termos previstos no ACF.

Deve-se destacar que, para cada documento codificado, cabe o registro de apenas um tipo de posicionamento do ator em relação a cada componente do código de análise documental.

A seleção desses trechos representativos foi realizada com base nos componentes e itens do código de análise documental, acrescidos de alguns parâmetros de análise sugeridos pelos juízes. Não se trabalhou com palavras-chave ou técnicas de similaridade semântica, mas sim com interpretação na linha do *Verstehen* weberiano¹⁰⁶, com a pesquisadora procurando compreender as falas de cada ator no contexto da reunião codificada e do processo legislativo em debate. Todos os esforços possíveis foram feitos no sentido de que essa interpretação tivesse o máximo de objetividade, respeitando o conteúdo do documento estudado.

¹⁰⁴ Além do NVIVO (www.qsrinternational.com), são *softwares* que pode podem ser usados nesse tipo de trabalho o ATLAS.ti (www.atlasti.com) e o MAXDATA (www.maxdata.com).

¹⁰⁵ Os arquivos do NVIVO 10 com o conteúdo integral das codificações e o banco de dados documentais estão disponíveis em: goo.gl/agz2y. Para *download* gratuito da versão demonstrativa do programa, tendo em vista a leitura desses arquivos, acessar: <http://www.qsrinternational.com/products.aspx>.

¹⁰⁶ *Das Verstehen* pode ser traduzido para o português como o ato de entender ou compreender. Na origem da palavra, estão *stehen* (estar de pé) e o prefixo *ver*, que dá sentido de relação, enfatizando o verbo que vem na sequência. Weber (1998 [1904], p. 103) falava em compreensão por “revivência”, em colocar-se no lugar do outro. O *erklärendes Verstehen* está na base na sociologia weberiana. A tradução literal de *erklärende* é esclarecedor ou explicativo.

Há uma razão forte para essa opção, que foi a mesma adotada na pesquisa anterior. Não se estavam codificando resultados de entrevistas que levassem a um mínimo de padronização nas respostas, mas sim notas taquigráficas com discussões que geram falas bastante distintas sobre o mesmo tema.

Uma afirmação “eu apoio a maior aplicação do solo criado”¹⁰⁷, por exemplo, quer dizer praticamente a mesma coisa que “a outorga onerosa do direito de construir deve ser priorizada”, assim como a frase “os potenciais construtivos acima do coeficiente de aproveitamento básico devem ser outorgados pelas municipalidades”. Todas essas manifestações devem ser codificadas como pertencentes ao item PC5.3 do código de análise documental, que considera a crença de que o direito de uso do imóvel nas áreas urbanas é uma concessão do poder público, não se constituindo em decorrência direta do direito de propriedade.

A análise complica-se mais quando se põem em tela manifestações que fazem referência ao processo legislativo em senso estrito. Por exemplo, uma frase “eu defendo a aprovação do PL nº 6424 na sua concepção original” significa a mesma coisa que “eu entendo que as regras sobre a reserva legal¹⁰⁸ nos imóveis rurais devem ser flexibilizadas quanto ao uso econômico admitido nessas áreas, mantendo-se as demais exigências legais” (item CI7.4).

Difícilmente um *software* poderia ser alimentado com parâmetros de análise abrangentes o suficiente para que se consiga identificar as frases citadas como equivalentes.

Pode-se avançar mais nessas colocações. As frases lançadas sobre o solo criado, por exemplo, também podem ser caracterizadas como apoio a ferramentas econômicas com benefícios difusos (item PC2.3.3), que assumem operações de mercado mas trabalham com intervenção estatal forte (item DC5.3). Nos processos de codificação, a mesma passagem de texto¹⁰⁹ pode se encaixar em mais de um elemento do código (SALDANHA, 2009). Enquadramentos nessa linha só podem ser realizados a partir de esforço interpretativo, calcado em imersão no conteúdo dos debates associados a cada processo legislativo estudado, como concretizado nesta pesquisa.

¹⁰⁷ “Solo criado” é a denominação mais frequente entre os urbanistas brasileiros para a outorga onerosa do direito de construir, disciplinada pelos arts. 28 a 31 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

¹⁰⁸ Reserva legal é a área do imóvel rural onde se veda o corte raso da vegetação, admitindo-se apenas a exploração florestal no regime de manejo sustentável. Ver o art. 3º, inciso III, da Lei nº 12.651/2012.

¹⁰⁹ Deve-se explicar que a codificação também se aplica a dados inclusos em arquivos de áudio ou vídeo. Nesta pesquisa, foram usados somente documentos escritos.

Deve-se colocar que a leitura interpretativa com busca da maior objetividade possível é exatamente a opção recomendada por Jenkins Smith e Sabatier (1993c, 237-256), quando apresentam a construção dos códigos de análise documental como um dos caminhos para operacionalizar o ACF. Nas aplicações do modelo, essa opção metodológica tem perdido espaço, provavelmente em razão do volume de trabalho associado a ela. Cellard (2008, p. 306) destaca que a análise documental, em seus diferentes caminhos, constitui “uma empreitada de muito fôlego”.

Saldanha (2009) sintetiza como atributos necessários no esforço de codificação: organização; perseverança; habilidade para lidar com ambiguidade; flexibilidade; criatividade; rigor ético; e conhecimento vocabular. O mesmo autor coloca em relevo o papel de serem redigidos memorandos analíticos paralelamente à codificação. Essa recomendação foi observada nesta pesquisa, com a anotação de impressões sobre os grupos de atores e suas crenças e, também, com o registro das principais ocorrências nos processos legislativos estudados¹¹⁰.

4.6.5 A delimitação das coalizões

Após a codificação, cujos resultados são expostos com detalhes no capítulo 5, passou-se à delimitação das coalizões. O NVIVO 10 contempla na versão mais recente do programa a possibilidade de se realizarem análises de *clusters* e outros tipos de exploração detalhada nas fontes de dados e nos resultados da codificação. As ferramentas disponíveis nesse sentido foram aplicadas, separadamente, aos resultados da codificação na agenda marrom e nas fases 4 e 5 na agenda verde. Nos Anexos 1 e 2, estão exemplos aplicados desse instrumental incluso no *software*. As indicações de grupamentos de atores conseguidas dessa forma, contudo, foram apenas parciais, sendo assumidas como apontamentos preliminares.

Sabia-se de antemão que haveria limitações nesse sentido. Os arquivos do NVIVO 10 continham registros separados por nós de codificação para os atores governamentais de maior relevância do ponto de vista das agendas marrom e verde, a saber: ANA; CEF; Embrapa; Ibama; MCT; Mapa; Ministério das Cidades; e MMA. Em cada nó referente a um desses

¹¹⁰ Os memorandos elaborados pela autora também estão disponibilizados nos arquivos do NVIVO 10. Ver: goo.gl/agz2y.

atores, consta uma extensa árvore de subnós, reproduzindo o código de análise documental na íntegra.

Outros atores, contudo, tiveram de ser trabalhados em conjunto. Nessa perspectiva, foram criados os seguintes nós de codificação, cada um deles com a árvore de subnós: acadêmicos e organizações de pesquisa; Ministério Público e juristas; movimento da reforma urbana; movimento dos catadores; organizações não governamentais ambientalistas; organizações da área de saneamento; organizações de arquitetos, engenheiros e geógrafos; outros entes públicos federais; parlamentares federais (exceto ambientalistas); parlamentares federais ambientalistas; representantes do empresariado; representantes dos governos estaduais; representantes dos governos municipais; técnicos e especialistas não inseridos nos outros casos; e outros casos. Assim, finalizada a codificação, havia no mesmo nó registros de muitos atores, diferenciados com anotação complementar sobre a origem exata da manifestação, feita pela própria autora ao final de cada trecho codificado. Seria impossível trabalhar de outra forma, pela grande quantidade de atores que exprimiram seus posicionamentos nos documentos codificados, bem como pela complexidade do código de análise documental aplicado.

Como a análise de *clusters* e outros tipos de exploração disponíveis no NVIVO10 usam ou as fontes sem registros (nesta pesquisa, as notas taquigráficas ou os documentos legislativos) ou o conteúdo codificado em cada nó, não se consegue analisar com essas ferramentas anotações complementares realizadas em cada trecho pelo usuário do programa.

Por essa razão, retomou-se a opção operacional adotada na pesquisa anterior, com a vantagem evidente de se partir de resultados parciais conseguidos com o emprego das ferramentas de exploração do NVIVO 10 e, mais do que isso, de a pesquisa anterior já ter identificado as quatro coalizões do subsistema da agenda verde – tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais –, válidas pelo menos para as fases 1 a 3, e suas principais crenças, sintetizadas no Quadro 5.

A partir da análise dos resultados do processo de codificação, passou-se a listar quais crenças ocorrem juntas, ou seja, o ator que adota um posicionamento x no *deep core* costuma também expressar as posições w , y e z no *policy core*, e assim por diante. Realizaram-se incontáveis idas e vindas nos resultados da codificação reunidos no NVIVO 10, que evidenciaram a existência de duas coalizões a mais no subsistema da agenda marrom, além

das anteriormente trabalhadas na agenda verde, os sociourbanistas e os urbanocratas¹¹¹. Verificou-se, também, que os tecnocratas esclarecidos tendem a não atuar na agenda marrom, pelo menos no que se refere aos processos em debate no Congresso Nacional.

Da mesma forma que na pesquisa anterior sobre a agenda verde, construiu-se um sistema de escalas quantitativas para mensurar o grau de afastamento das posições encontradas, nos principais atores do subsistema, em relação ao posicionamento “padrão” esperado nas coalizões identificadas como potencialmente existentes por meio de análise qualitativa. Foram feitos, também, ajustes pontuais nas escalas trabalhadas anteriormente na agenda verde.

Assim, com base no conhecimento da base documental consolidado durante o longo processo de codificação, no uso das ferramentas do NVIVO 10 de exploração do conteúdo codificado e aproveitando o trabalho nesse sentido realizado na pesquisa anterior, estabeleceu-se a ordem de prioridade para as diferentes crenças que integram os componentes do código de análise documental, para cada uma das coalizões. A seguir, foram atribuídos valores numéricos que refletissem essa ordem de prioridade e pudessem ser adotados como base para o cálculo dos desvios médios dos posicionamentos esperados. Tendo em vista viabilizar a comparação com os resultados da pesquisa anterior, trabalhou-se sempre com valores de (0) a (-3), com o (0) representando que a posição do ator enquadrou-se naquela que se espera estar em primeiro lugar na ordem de prioridades da coalizão específica, e o (-3) o maior grau de afastamento possível.

Veja-se exemplo no Quadro 7. Ele reproduz as posições esperadas das seis coalizões evidenciadas pela análise qualitativa, em relação ao componente DC2 do código de análise documental, referente à visão sobre a justiça distributiva.

No Apêndice 3, constam todos os valores de desvio do posicionamento esperado das coalizões para cada componente do código de análise documental. A ordem de prioridade esperada nos integrantes da coalizão pode ser depreendida diretamente desses valores.

Deve ser registrado que se entende que o emprego das escalas depois da identificação das potenciais coalizões é preferível à construção do código de análise documental com base nelas. O código com elementos sempre organizados em escalas quantitativas limita sobremaneira o rol de crenças a serem consideradas.

¹¹¹ As características de cada coalizão estão detalhadas no capítulo 6.

DC2. Visão sobre a justiça distributiva	COAL.1		COAL. 2		COAL. 3		COAL. 4		COAL. 5		COAL. 6	
	P	D	P	D	P	D	P	D	P	D	P	D
DC2.1 Baixa preocupação com os aspectos de equidade	5 ^a	-3	5 ^a	-3	5 ^a	-3	1 ^a	0	5 ^a	-3	2 ^a	-0,75
DC2.2 Foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DC2.2.1 Com nível intermediário de preocupação quanto às iniquidades sociais	3 ^a	-1,5	4 ^a	-2,25	1 ^a	0	2 ^a	-0,75	2 ^a	-0,75	1 ^a	0
DC2.2.2 Com nível elevado de preocupação quanto às iniquidades sociais	4 ^a	-2,25	2 ^a	-0,75	3 ^a	-1,5	3 ^a	-1,5	1 ^a	0	3 ^a	-1,5
DC2.3 Foco na equidade intrageracional e intergeracional	2 ^a	-0,75	1 ^a	0	2 ^a	-0,75	4 ^a	-2,25	3 ^a	-1,5	4 ^a	-2,25
DC2.4 Foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional	1 ^a	0	3 ^a	-1,5	4 ^a	-2,25	5 ^a	-3	4 ^a	-2,25	5 ^a	-3

Notas: P = ordem de prioridade no posicionamento esperado da coalizão.

D = desvio do posicionamento esperado da coalizão.

Coal. 1 = tecnocratas esclarecidos; Coal. 2 = socioambientalistas; Coal. 3 = desenvolvimentistas modernos; Coal. 4 = desenvolvimentistas tradicionais; Coal. 5 = sociourbanistas; Coal. 6 = urbanocratas.

Quadro 7 – Ordem de prioridade no componente DC2

Fonte: elaboração da autora.

A classificação de cada ator como integrante de uma das coalizões é definida, para cada fase de estudo, mediante seu enquadramento no grupo em relação ao qual ele apresenta o menor desvio médio do posicionamento esperado. A posição típica da coalizão, em todas as falas, que na prática surgirá muito raramente, resulta no afastamento (0).

Para a operacionalização dos cálculos do desvio médio do posicionamento esperado nas coalizões, tabularam-se os resultados do processo de codificação em planilhas do *software* Excel, versão 2010. Cada ator selecionado para estudo específico tem uma planilha para cada fase da pesquisa na qual há registros de suas manifestações. Tendo em vista assegurar resultados consistentes, foi colocado como requisito, para que a planilha da respectiva fase fosse considerada, que o ator tivesse anotações em pelo menos seis componentes do código de análise documental.

Na seção 6.2, constam explicação e exemplo prático dos cálculos efetuados. Avalia-se que a compreensão desses cálculos fica mais fácil depois de o leitor estar familiarizado com os resultados da codificação apresentados e analisados no capítulo 5. Esses resultados expõem a diversidade de posicionamentos possíveis entre os atores, com relação a cada componente do código de análise documental aplicado.

Assume-se que o alcance de resultados consistentes em termos da classificação de cada ator, com base nesses cálculos, mostra a robustez das escalas construídas para o sistema de crenças e confirma as coalizões identificadas como potencialmente existentes por meio de análise qualitativa. Se houvesse problemas de relevo nos achados da análise qualitativa, seriam produzidas, mediante os cálculos dos desvios médios dos posicionamentos esperados, classificações ilógicas ou, pelo menos em parte considerável, claramente distantes da realidade.

4.6.6 A análise das relações entre os atores

Depois de identificadas as coalizões e respectivos integrantes, a pesquisa seguiu para o estudo da estrutura de relações que os principais atores que participam dos processos decisórios referentes à base regulatória das agendas verde e marrom mantêm entre si, interna e externamente a cada coalizão de defesa.

Os processos interativos a serem trabalhados foram selecionados com apoio em Weible e Sabatier (2005, p. 182) e Fenger e Klok (2001). Focaram-se aspectos como alcance de objetivos comuns, articulação política e dependência organizacional ou de recursos.

A primeira ideia para o estudo das relações entre os atores foi a aplicação de um conjunto de entrevistas, por meio tanto da remessa de questionário-padrão por *e-mail* quanto de encontros pessoais com atores-chave. Foi essa a opção de Weible e Sabatier (2005) na iniciativa relativa aos atores envolvidos na proteção de áreas marinhas na Califórnia. Para a aplicação do questionário por *e-mail*, seria utilizada a lista de contatos da Frente Parlamentar Ambientalista.

A autora realizou teste de envio de questionários para duas organizações não governamentais ambientalistas importantes, e obteve respostas muito superficiais, provavelmente em razão de parte dos debates legislativos estudados serem antigos. Os

respondentes claramente não haviam acompanhado o trâmite legislativo das matérias ou optaram por respostas que não pudessem gerar leituras negativas sobre o funcionamento da organização.

Em face disso, reorientou-se a aplicação dos questionários para especialistas que tivessem comprovadamente acompanhado os processos legislativos que integram a pesquisa, na função específica de apoio técnico aos relatores. Com isso, afastaram-se também atores que tivessem participado nas reuniões públicas codificadas como representantes de grupos determinados.

O questionário foi preenchido por dezessete especialistas¹¹², cada um deles fornecendo informações sobre um ou dois dos debates analisados na pesquisa. Os atores sobre os quais se solicitavam informações foram exatamente aqueles que haviam se manifestado nas reuniões codificadas. Assim, deve ser percebido que as redes de atores analisadas limitam-se àqueles que apresentaram suas demandas nas audiências e outras reuniões públicas organizadas pelo Legislativo, realizadas em Brasília. Também foram considerados, excepcionalmente, atores cujas posições estivessem abrangidas por documentos formalmente inclusos nos processos legislativos, se considerados relevantes pelos especialistas.

A intenção foi avançar consideravelmente em relação à pesquisa anterior, calcada excessivamente no estudo dos *policy beliefs*. Os processos legislativos selecionados foram esmiuçados, com atenção para as relações entre os atores, tendo em vista compreender tanto a dinâmica do subsistema ao longo do tempo, quanto o papel das coalizões de defesa nas mudanças institucionais ocorridas.

Os resultados da aplicação dos questionários basearam o desenho das redes de atores, com o apoio do *software* Visone 2.7¹¹³. Para cada um dos debates legislativos estudados, foram desenhadas figuras relativas ao posicionamento dos atores nas diferentes fases da pesquisa. Em todos os sociogramas, optou-se no *software* pela visualização baseada na centralidade dos atores.

¹¹² Ver exemplo preenchido do questionário sobre o quadro de relações entre os atores no Apêndice 8. Ver a lista dos especialistas consultados no Apêndice 10.

¹¹³ Disponível para *download* gratuito em: <http://visone.info/html/download.html>. A autora optou pelo Visone a partir de indicação na seguinte página da Universidade de Harvard: http://www.hks.harvard.edu/netgov/html/sna_methods_tools.htm. Acesso em: 10 dez. 2012. A vantagem desse *software* no caso desta pesquisa foi a possibilidade de se elaborar a rede desenhando-a, e não a partir de matrizes.

Nas figuras com os sociogramas¹¹⁴, que têm sua legenda detalhada no Apêndice 11¹¹⁵, diferenciam-se:

- ✓ a relevância do ator no processo, representada pelo tamanho do círculo no qual ele está incluso;
- ✓ o posicionamento do ator sobre a proposta legislativa em debate, representado pela cor do círculo (tons de verde indicando “favorável” e tons de vermelho indicando “contrário”, ponderada a intensidade), considerando a proposição inicial ou, se houver substitutivo na fase estudada, prioritariamente esse texto; e
- ✓ o tipo de vínculo entre os atores, se conflituoso (aresta vermelha), ou de coordenação, distinguindo-se a base em crenças compartilhadas (linha preta contínua), articulação política (linha preta tracejada) ou dependência de recursos (linha preta pontilhada).

Esses sociogramas funcionam para a compreensão das relações entre os atores e de seu papel em cada processo decisório e, também, para controle dos resultados obtidos pela codificação dos documentos públicos com base no ACF.

Não estão considerados nos sociogramas nem os parlamentares, nem os atores que atuaram, nas fases 1 a 3, nas discussões sobre o controle do desflorestamento e o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado¹¹⁶.

4.6.7 A análise das mudanças institucionais

Assim como assumido no ACF que programas governamentais podem ser percebidos como reflexos de sistemas de crenças, considera-se que o produto dos processos legislativos estudados – as leis aprovadas – reflete as crenças das coalizões. Reflete, também, relações de poder entre os grupos de atores envolvidos, bem como efeitos dos fatores externos ao

¹¹⁴ Ver as Figuras 11 a 30.

¹¹⁵ A reprodução dessa legenda em todos os sociogramas apresentados nas Figuras 11 a 30 ficaria repetitiva e atrapalharia a leitura. Cabe explicar que os atores que constam nessas figuras são aqueles que se manifestaram nas audiências e outras reuniões públicas. Posições expressas em documentos que foram formalmente incluídos nos processos legislativos também estão consideradas, se relevantes para a compreensão dos eventos, segundo a visão dos especialistas.

¹¹⁶ O material relativo a essas discussões não foi submetido aos especialistas. Estavam envolvidos diferentes processos legislativos que não chegaram à fase de votação final, em número que dificultava sobremaneira a resposta sobre o posicionamento favorável ou contrário às propostas.

subsistema. A pesquisa inclui, por isso, a análise do conteúdo da legislação produzida, comparando-o com os posicionamentos dos atores ao longo dos anos e buscando explicações, internas e externas ao subsistema, para os textos legais aprovados.

A análise das mudanças ocorridas na legislação a partir dos processos legislativos estudados foi realizada com base nas crenças constantes nos códigos de análise documental. A proposta é apresentar um panorama de quais foram as principais crenças que prevaleceram. Com isso, em alguma medida também se evidenciam o poder das coalizões e as negociações ocorridas.

Complementarmente, são trazidas para essa análise qualitativa a classificação de Hall (1993) de mudanças de primeira, segunda e terceira ordem, e a tipologia de mudanças concebida por Mahoney e Thelen (2010) das formas de mudança institucional: a introdução de novas regras convivendo com as antigas (*layering*); a introdução de novas regras em substituição às antigas (*displacement*); a configuração de novos efeitos para as regras antigas em face de mudanças no ambiente (*drift*); e readaptação estratégica de regras antigas (*conversion*). Essas classificações serão aplicadas a instituições formais, regras positivadas mediante leis em senso estrito ou, no mínimo, consagradas em programas governamentais operacionalizados.

No capítulo a seguir, são expostos os resultados do processo de codificação, detalhados para cada componente do código de análise documental e observando a perspectiva comparativa entre as duas agendas estudadas.

*Ninguém consegue — eu, pelo menos, não tenho esse talento — não
revelar o que é, o que pensa, o que faz e aquilo em que acredita.
Quando falamos, revelamos os nossos valores, as nossas crenças.*

Deputado Adolfo Marinho, em reunião pública na Câmara dos Deputados no dia 15
ago. 2001.

5 OS RESULTADOS DO PROCESSO DE CODIFICAÇÃO

Neste capítulo, serão apresentados e analisados os resultados do processo de codificação segundo cada componente do código de análise documental aplicado, baseado nos sistemas tripartites de crenças previstos no ACF. Há possibilidade de acesso integral aos arquivos referentes ao esforço de codificação¹¹⁷.

Deve ser compreendido que a imersão nesses resultados é o coração desta pesquisa. Além do conhecimento detalhado do conteúdo dos documentos codificados viabilizado pelo próprio processo de codificação, faz-se essencial o estudo cuidadoso dos resultados nos diferentes componentes do código de análise documental, da relação entre esses componentes e do posicionamento dos principais atores.

Os dados estão organizados em: (i) agenda marrom, englobando todo o período estudado (fases 1 a 5); (ii) fases 1 a 3 na agenda verde, em relação às quais são trazidos resultados da pesquisa anterior sobre a política de biodiversidade e florestais; e (iii) fases 4 e 5 na agenda verde, complementação realizada nesta pesquisa, centrada nas discussões sobre a nova lei florestal. Não se trata, ainda, de uma abordagem sequencial no tempo. A apresentação e análise da evolução dos posicionamentos dos atores nas diferentes fases de estudo estão no capítulo 6, no qual são detalhadas as coalizões que integram os subsistemas das agendas marrom e verde, e no capítulo 7, que aborda a dinâmica desses subsistemas.

5.1 As crenças do *deep core*

Como mostrado anteriormente no Quadro 6, trabalharam-se os seguintes componentes no *deep core*: visão sobre a relação homem-natureza (DC1); visão sobre a justiça distributiva (DC2); visão essencial sobre os recursos naturais (DC3); visão sobre o conhecimento como valor (DC4); visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico (DC5); visão sobre a relação entre governo e democracia (DC6); e visão sobre o valor das políticas públicas (DC7).

¹¹⁷ Cabe destacar que os trechos codificados nem sempre podem ser avaliados de forma isolada de seu contexto. Nos arquivos do NVIVO 10, há possibilidade de retorno à base documental também, incluindo as notas taquigráficas das audiências públicas e outras reuniões, e outros documentos analisados nesta pesquisa. Acessar: goo.gl/agz2y.

Como consta na Tabela 1, no componente DC1, relativo à relação homem-natureza, são de visão antropocêntrica moderada, que inclui preocupações relacionadas à responsabilidade do homem perante a natureza, 59,9% dos registros fruto do processo de codificação na agenda marrom; na pesquisa anterior sobre a agenda verde, estavam nessa posição 64,8% dos registros; na complementação da agenda verde, colocam-se 45,2%. Inserem-se nesse conjunto manifestações de praticamente todos os tipos de atores estudados, dispensando-se listagem nesse sentido. Note-se, também, que os registros de visão antropocêntrica moderada abrangem sempre 60% ou mais das fontes, ou seja, dos documentos codificados.

A visão antropocêntrica pura, que coloca o homem como centro do universo e a natureza com valor apenas instrumental, ganhou força nas fases 4 e 5 na agenda verde, alcançando 34,1% das manifestações nesse componente do código de análise documental. Grande parte desses registros é referente a parlamentares. No processo legislativo que gerou a nova lei florestal, a bancada ruralista assumiu discurso unificado e vigoroso na linha de que as normas ambientais inviabilizam a produção agropecuária e prejudicam a população brasileira.

Em contraponto, colocam-se posicionamentos ecocentristas, com ênfase na interação homem-natureza e uma inserção intermediária entre antropocentrismo e biocentrismo (SOUZA, 2004, p. 2). Os registros de ecocentrismo abrangem, nas agendas marrom e verde, MMA, organizações não governamentais ambientalistas, acadêmicos, parlamentares ambientalistas e outros atores. Na codificação da agenda marrom e das fases 4 e 5 na agenda verde, essas manifestações foram bem mais fáceis de verificar do que o biocentrismo, no qual deve estar presente a reverência diante do valor intrínseco da natureza (ENEA, 2004, p. 5). Cabe ponderar que, na agenda marrom, os próprios assuntos em debate impõem algum nível de antropocentrismo. Nas fases 4 e 5 na agenda verde, por seu turno, as propostas em pauta estavam tão tendentes à flexibilização das normas de proteção ambiental, que não havia espaço para posições biocêntricas. Na verdade, parece que o biocentrismo, com 3,3% dos registros nas fases 1 a 3 na agenda verde, mas apenas 0,5% nas fases 4 e 5, e 0,6% na agenda marrom, pode ser na prática desconsiderado, integrando-se as posições DC1.3 e DC1.4 do código de análise documental¹¹⁸.

¹¹⁸ Viana, um dos juízes que analisou o código de análise documental, havia sugerido a integração dos itens DC1.3 e DC1.4, até mesmo pela dificuldade de se diferenciarem as manifestações a serem inclusas em cada um deles. Essa opção, contudo, não foi aceita pelos demais juízes.

Tabela 1 – Resultados no *deep core*: visão sobre a relação homem-natureza

DC1. Visão sobre a relação homem-natureza	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde** (fases 1 a 3)				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
DC1.1 Visão antropocêntrica pura	97	41,9	219	26,9	30	33,3	78	23,5	34	56,6	142	34,1
DC1.2 Visão antropocêntrica moderada	140	60,6	489	59,9	69	76,6	215	64,8	36	60,0	188	45,2
DC1.3 Ecocentrismo	59	25,5	103	12,6	18	20,0	28	8,4	30	50,0	84	20,2
DC1.4 Biocentrismo	4	1,7	5	0,6	9	10,0	11	3,3	2	3,3	2	0,5
TOTAL ¹¹⁹	-	-	816	100,0	-	-	332	100,0	-	-	416	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

No componente DC2, relativo à visão sobre a justiça distributiva, optou-se por dividir o item relativo ao foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional, que abrange preocupações com justiça social na presente geração, em dois subitens, expondo nível intermediário e nível elevado de preocupação. Essa opção decorreu, sobretudo, do fato de haver representantes do setor empresarial que assumem na agenda marrom, por vezes, discurso com tom bastante social, como no exemplo anteriormente citado das falas dos industriais em prol dos catadores de lixo. Entende-se que seria equivocado registrar esse tipo de posicionamento juntamente com o relativo, por exemplo, a associações voltadas à defesa dos direitos dos catadores e de outras camadas carentes da população. Não se pode deixar de considerar, contudo, que está presente preocupação com a equidade intrageracional em determinadas manifestações do setor empresarial. No exemplo dado, a posição dos representantes do movimento dos catadores foi registrada como DC2.2.2 e a posição dos representantes do setor empresarial como DC2.2.1. Outros exemplos poderiam ser citados no mesmo sentido. Na pesquisa anterior sobre a agenda verde, essa diferenciação não fora considerada necessária.

Constam nos registros da agenda marrom, no item relativo ao nível intermediário de preocupação com as iniquidades sociais, manifestações da secretaria de saneamento do MBES, da Sedu/PR, do Ministério das Cidades, do CNS, da CEF, do Ipea, de entidades do setor empresarial como CNI e Cempre, de organizações da área do saneamento, da FNP, de parlamentares e outros atores. Nas fases 4 e 5 na agenda verde, estão falas do MMA, da

¹¹⁹ Nesta e nas demais tabelas com os resultados da codificação, não se somam as fontes porque uma mesma fonte, ou seja, um mesmo documento público, pode conter registros dos diferentes itens do componente em tela do código de análise documental.

Embrapa, de acadêmicos e de parlamentares. Revelando nível elevado de preocupação, na agenda marrom, colocam-se manifestações principalmente do Ministério das Cidades, do FNRU e outras entidades inclusas na luta pela moradia popular, do movimento dos catadores, de acadêmicos e parlamentares com atuação ligada a essas entidades; nas fases 4 e 5 na agenda verde, expressam-se nessa linha principalmente parlamentares, mas também há falas do Ministério das Cidades, de representante dos seringueiros e outros atores.

Perceba-se na Tabela 2 que o percentual de registros na posição intermediária é praticamente o mesmo nas duas agendas, pouco mais de 34%, e que a preocupação elevada com a justiça social na presente geração é mais frequente na agenda marrom, reunindo 33,9% dos registros, percentual que deve ser comparado a 16,0% nas fases 4 e 5 na agenda verde, sendo que, em ambos os casos, os registros são oriundos de pouco mais de 30% dos documentos codificados.

As manifestações caracterizadas como baixa preocupação com a equidade, em que o individualismo e o imediatismo ganham força comparativamente à atenção seja com a justiça social na presente geração, seja com as futuras gerações, são mais frequentes na agenda verde do que na agenda marrom. Esse posicionamento representa 13,6% dos registros na agenda marrom, 15,1% nas fases 1 a 3 na agenda verde e 20,9% nas fases 4 e 5. Os registros nesse sentido alcançam, na agenda marrom, TFP, Bacen, algumas entidades do setor empresarial como CBIC e Secovi, GDF, parlamentares e outros atores; na agenda verde, constam falas principalmente de parlamentares, mas também há anotações relativas ao Mapa, à CNA e outros. Perceba-se que, nas fases 4 e 5 na agenda verde, com as discussões sobre a nova lei florestal, os registros de baixa preocupação com os aspectos de equidade estão em 35,0% dos documentos codificados.

O foco simultâneo na equidade intrageracional e intergeracional teve força nas fases 1 a 3 na agenda verde, totalizando 43,9% dos registros do componente sobre a justiça distributiva. Esse destaque parece ter explicação nos próprios assuntos objeto de debates legislativos no período, como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) e a Mata Atlântica. Estão presentes nas anotações, nas agendas marrom e verde, MMA, organizações não governamentais ambientalistas, Ministério Público, acadêmicos, parlamentares e outros atores. Especificamente na agenda marrom, surgem algumas organizações da área do saneamento.

A atenção direcionada especialmente às futuras gerações é posição que praticamente inexistente nas anotações da agenda marrom e apresentou maior relevância nas fases 1 a 3 na

agenda verde, com 11,4% dos registros nesse componente do código de análise documental. Parece não ter havido espaço político nos debates sobre a nova lei florestal, que marcou as fases 4 e 5, para defesas desse tipo. As manifestações com essa classificação são oriundas principalmente de organizações não governamentais e parlamentares ambientalistas, constando registros referentes ao MMA nas fases 1 a 3 na agenda verde.

Tabela 2 – Resultados no *deep core*: visão sobre a justiça distributiva

DC2. Visão sobre a justiça distributiva	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde** (fases 1 a 3)				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
DC2.1 Baixa preocupação com os aspectos de equidade	51	22,0	68	13,6	15	16,6	20	15,1	21	35,0	39	20,9
DC2.2 Foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional	-	-	-	-	23	25,5	39	29,6	-	-	-	-
DC2.2.1 Com nível intermediário de preocupação quanto às iniquidades sociais	80	34,6	172	34,5	-	-	-	-	24	40,0	65	34,8
DC2.2.2 Com nível elevado de preocupação quanto às iniquidades sociais	78	33,7	169	33,9	-	-	-	-	19	31,6	30	16,0
DC2.3 Foco na equidade intrageracional e intergeracional	55	23,8	85	17,0	31	34,4	58	43,9	24	40,0	41	21,9
DC2.4 Foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional	4	1,7	5	1,0	11	12,2	15	11,4	10	16,6	12	6,4
TOTAL	-	-	499	100,0	-	-	132	100,0	-	-	187	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

No componente DC3, que abrange a visão essencial sobre os recursos naturais, com posições gerais, aplicáveis às diferentes políticas públicas e não apenas à política ambiental em senso estrito, a maioria dos registros na agenda marrom está no foco exclusivo ou priorização do uso sustentável, como mostra a Tabela 3. Deve ser lembrado que, no pós-1992, o discurso do desenvolvimento sustentável, que tem o uso sustentável dos recursos naturais em seu centro, ganha divulgação, passando a ter alguns de seus elementos adotados por diferentes atores governamentais e não governamentais (DRYZEK, 1997, p. 123-136). Naturalmente, isso não implica que as ações concretas desses atores acompanhem esse discurso. Cabe perceber que a preponderância desse posicionamento é mais significativa na agenda marrom, com 69,8% dos registros, encontrados em 55,8% dos documentos

codificados, refletindo, também, o pouco espaço para a preocupação com a preservação ambiental, que pressupõe recursos naturais sem utilização. Nas duas agendas, há registros nessa linha de variados tipos de atores.

A postura reativa às normas de proteção ambiental nos debates sobre a nova lei florestal, encontrada nos integrantes da bancada ruralista e em outros parlamentares, e na maior parte dos representantes do setor empresarial que se manifestou nesse processo legislativo, tem repercussão direta nos resultados: 42,3% dos registros nas fases 4 e 5 na agenda verde, referentes a 56,6% dos documentos codificados, refletem utilitarismo puro. Note-se que essa posição representa apenas 21,7% dos registros nas fases 1 a 3 na agenda verde e 18,7% na agenda marrom. Na agenda marrom, estão presentes nesse âmbito principalmente entidades do setor empresarial e parlamentares, mas também há manifestações que evidenciem desconsideração da questão ambiental oriundas do Ministério das Cidades, da Petrobrás, do FNUR e de outros atores.

A conciliação entre preservação e uso sustentável teve maior relevância nos achados da pesquisa anterior. Ela representa 35,3% dos registros nas fases 1 a 3 na agenda verde, relativos a 62,2% dos documentos codificados. Nas fases 4 e 5, o percentual cai para 12,5%. Mais uma vez, mostra-se diferença nos debates legislativos realizados na agenda verde após 2008, com posicionamentos em geral menos rigorosos do ponto de vista da proteção ambiental. Na agenda marrom, tem-se 11,1%. A postura conciliadora nesse sentido surge, nas duas agendas, no MMA, em órgãos ambientais estaduais, no Ministério Público, em organizações não governamentais e parlamentares ambientalistas, e em outros atores.

Além disso, a não prioridade para a preservação ambiental na agenda marrom¹²⁰ está bem caracterizada, com o percentual de 0,4% no item DC3.4, que parece ser decorrência direta dos assuntos dessa agenda. Esse item do código de análise documental sequer se justificaria, se o foco da pesquisa fosse somente a agenda marrom. Nas fases 4 e 5 na agenda verde, essa posição também não mostrou relevância.

¹²⁰ Entenda-se preservação ambiental, no código de análise documental, como implicando proteção integral, ou seja, vedação do uso direto dos recursos naturais da área objeto de atenção.

Tabela 3 – Resultados no *deep core*: visão essencial sobre os recursos naturais

DC3. Visão essencial sobre os recursos naturais	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde** (fases 1 a 3)				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
DC3.1 Utilitarismo puro	63	27,2	94	18,7	29	32,2	73	21,7	34	56,6	135	42,3
DC3.2 Foco exclusivo ou priorização do uso sustentável	129	55,8	352	69,8	47	52,2	118	35,0	36	60,0	140	43,9
DC3.3 Conciliação entre preservação e uso sustentável	38	16,4	56	11,1	56	62,2	119	35,3	19	31,6	40	12,5
DC3.4 Foco exclusivo ou priorização da preservação	2	0,8	2	0,4	15	16,6	27	8,0	3	5,0	4	1,3
TOTAL	-	-	504	100,0	-	-	337	100,0	-	-	319	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

No componente DC4, que se refere à visão sobre o conhecimento como valor, como se pode verificar na Tabela 4, obtiveram-se registros com distribuição bem mais concentrada do que na pesquisa anterior, que abrange as fases 1 a 3 na agenda verde.

Esse fato provavelmente decorre de o processo legislativo relativo à construção da Lei do Snuc, que ocorreu entre 1992 e 2000, bem como as discussões sobre as normas de acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, que iniciaram em 1992 e ainda não foram efetivamente retomadas após 2008, terem colocado em destaque os direitos dos indígenas e outras populações tradicionais. Os temas desses processos parecem explicar os percentuais significativos, nas fases 1 a 3 na agenda verde, de registros referentes ao foco no saber das comunidades e nos aspectos culturais, e à consideração tanto do conhecimento técnico-científico quanto do saber das comunidades, 29,1% e 28,2%, respectivamente.

Em todas as fases da agenda marrom e nas fases 4 e 5 na agenda verde, ganham força posicionamentos que procuram destacar o papel do conhecimento técnico-científico. As manifestações nessa linha alcançam 69,7% dos registros na agenda marrom e 61,1% nas fases 4 e 5 na agenda verde, encontrados respectivamente em 37,6% e 61,6% dos documentos codificados.

Há registros no item DC4.4 referentes a quase todos os tipos de atores estudados. O interessante é que, não raramente, o conhecimento técnico-científico surge justificando leituras bem diversas sobre o mesmo ponto de discussão nos processos legislativos. Esse tipo de achado tem respaldo no ACF, que vê os especialistas e representantes da academia também

como integrantes das coalizões com ideias em disputa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 128). Esse aspecto será objeto de análise na subseção 6.2.8.

A desconsideração da relevância do conhecimento acumulado foi computada em 4,4% dos registros nesse componente do código de análise documental na agenda marrom, 7,7% dos registros nas fases 1 a 3 na agenda verde e 12,2% nas fases 4 e 5. São poucas manifestações, na maioria vinda de parlamentares. Como exemplos, há falas no sentido de que de que a SBPC é movida por dogmas e interesses internacionais, de que seriam sem fundamento estudos considerando que as queimadas na Amazônica geram efeitos ambientais negativos, de que jamais foi provado que o lixo domiciliar e o lixo hospitalar causam doenças, e outras.

Tabela 4 – Resultados no *deep core*: visão sobre o conhecimento como valor

DC4. Visão sobre o conhecimento como valor	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde** (fases 1 a 3)				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
DC4.1 Desconsideração da relevância do conhecimento acumulado	8	3,4	11	4,4	6	6,6	9	7,7	14	23,3	22	12,2
DC4.2 Foco exclusivo ou priorização do saber das comunidades e dos aspectos culturais	10	4,3	11	4,4	20	22,2	34	29,1	13	21,6	21	11,7
DC4.3 Valorização tanto do conhecimento técnico-científico quanto do saber das comunidades	42	18,1	54	21,5	23	25,5	33	28,2	22	36,6	27	15,0
DC4.4 Foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico	87	37,6	175	69,7	27	30,0	41	35,0	37	61,6	110	61,1
TOTAL	-	-	251	100,0	-	-	117	100,0	-	-	180	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

Os componentes DC5 e DC6, relativos respectivamente à visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico à visão sobre a relação entre governo e democracia, vêm de uma subdivisão do elemento “visão essencial sobre o Estado” adotado na pesquisa anterior, que abrangia os seguintes posicionamentos possíveis: “deve ter presença marcante”; “deve ser

mínimo”; e “deve ser democrático e participativo”¹²¹. Considerou-se que essa tripartição não cumpria o requisito de os itens que integram cada elemento do código de análise documental serem, ao máximo possível, mutuamente excludentes e, em seu conjunto, exaustivos, como se impõe em esforços classificatórios (SARTORI, 1970, p. 1038). Na pesquisa anterior, a codificação nesse ponto teve de se voltar para a ênfase de cada ator analisado. Em razão dessa subdivisão, há lacunas nas Tabelas 5 e 6 quanto à fases 1 a 3 na agenda verde. Seria inviável retomar toda a leitura dos documentos da pesquisa anterior apenas para realizar complementações nesse sentido.

Tanto na agenda marrom quanto nas fases 4 e 5 na agenda verde, as posições mais extremas, de que os mecanismos de mercado devem ser sempre priorizados ou de que a intervenção do Estado deve ser priorizada ao máximo possível, têm percentuais baixos de registros, como se pode perceber na Tabela 5. Consta um número um pouco mais elevado apenas nos 16,1% de manifestações computadas na agenda marrom em defesa da intervenção estatal ampla, que parece decorrer da polarização do debate sobre a privatização dos serviços de saneamento, verificada especialmente nas fases 1 e 2 da pesquisa. Tanto é assim que os registros nessa linha vêm, sobretudo, de organizações da área do saneamento e parlamentares com atuação ligada a essas entidades, que se posicionavam contrários à privatização, sendo 74 dos 103 apontamentos referentes a falas anteriores a 2003.

Há uma inversão nas posições intermediárias quando se comparam as duas agendas. Na agenda marrom, o item DC5.2 surge com 35,9% dos registros e o item DC5.3 com 40,2%; nas fases 4 e 5 na agenda verde, tem-se 54,5% no DC5.2 e 29,8% no DC5.3. Esses números podem ter sido influenciados, na agenda marrom, pela polarização do debate sobre a privatização, mas também parecem refletir demandas de uma atuação governamental mais vigorosa em habitação e saneamento, políticas públicas com repercussão social evidente. Nas fases 4 e 5 na agenda verde, pelo contrário, o tom prevalente foi de limitação do controle estatal, com foco na produção agropecuária.

Os registros na posição DC5.2 são referentes a variados tipos de atores: na agenda marrom, Sedu/PR, CEF, entidades do setor empresarial como CNI, Fiesp e Cempre, Ipea, parlamentares e outros atores; nas fases 4 e 5 na agenda verde, MMA, Embrapa, acadêmicos, parlamentares e outros. Há inclusive manifestações nesse sentido de algumas organizações não governamentais ambientalistas, na defesa dos instrumentos de política ambiental que

¹²¹ Foram 146 registros nesse componente do código de análise documental na pesquisa anterior: 26,0% na posição “deve ter presença marcante”; 15,8% na “deve ser mínimo”; e 58,2% na “deve ser democrático e participativo”.

operem mais com a lógica do mercado. Na posição DC5.3, na agenda marrom, constam Ministério das Cidades, MMA, FNRU, organizações da área do saneamento, acadêmicos, parlamentares e outros atores; nas fases 4 e 5 na agenda verde, principalmente organizações não governamentais ambientalistas e parlamentares.

Tabela 5 – Resultados no *deep core*: visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico

DC5. Visão sobre a intervenção do estado no meio socioeconômico	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
DC5.1 Os mecanismos de mercado devem ser sempre priorizados em relação à intervenção do Estado	36	15,5	50	7,8	-	-	-	-	7	11,6	9	6,7
DC5.2 Os mecanismos de mercado devem ser priorizados, assegurando-se a intervenção do Estado nas suas falhas	111	48,0	230	35,9	-	-	-	-	31	51,6	73	54,5
DC5.3 A intervenção do Estado deve ser priorizada em relação aos mecanismos de mercado, porque as falhas do mercado são graves	112	48,4	257	40,2	-	-	-	-	24	40,0	40	29,8
DC5.4 A intervenção do Estado deve ser ampla, eliminando-se ao máximo possível os mecanismos de mercado	49	21,2	103	16,1	-	-	-	-	11	18,3	12	9,0
TOTAL	-	-	640	100,0	-	-	-	-	-	-	134	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

Na Tabela 6, mostra-se resultado próximo nas duas agendas, com pouco mais de 50% dos registros no componente DC6 apontando a defesa de decisões construídas com ampla participação da sociedade. Na agenda marrom, esse número alcança 41,9% dos documentos codificados, uma representatividade elevada. Considera-se que esse tipo de posicionamento é

esperado em manifestações ocorridas em reuniões públicas no Congresso Nacional. Têm falas nessa linha, na agenda marrom, FNRU e outras entidades inclusas na luta pela moradia popular, FNSA e outras organizações da área do saneamento, parlamentares e outros atores; na agenda verde, especialmente organizações não governamentais ambientalistas e parlamentares.

Perceba-se que esse componente, em seu conjunto, teve poucos registros nas fases 4 e 5 na agenda verde. Esse quadro é distinto da pesquisa anterior relativa às fases 1 a 3. Os debates entre tecnocratas esclarecidos e socioambientalistas, que marcaram o processo de elaboração da Lei do Snuc entre 1992 e 2006, tiveram como ponto forte de divergência o grau de democratização dos processos decisórios de criação de Unidades de Conservação (UCs).

O foco em decisões centradas na elite dirigente surge em 17,2% dos registros na agenda marrom e em 14,9% na agenda verde. Na agenda marrom, está caracterizado em falas da CEF, do Bacen, do Ipea, da CBIC, da Abdib, da FNP, de parlamentares e outros atores; nas fases 4 e 5 na agenda verde, há anotações nessa linha oriundas apenas de parlamentares.

Tabela 6 – Resultados no *deep core*: visão sobre a relação entre governo e democracia

DC6. Visão sobre a relação entre governo e democracia	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
DC6.1 Foco exclusivo ou priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente, com desconsideração da participação da sociedade civil	49	21,2	73	17,2	-	-	-	-	7	11,6	10	14,9
DC6.2 Foco exclusivo ou priorização de decisões governamentais efetivadas pelas autoridades competentes de forma conjunta com grupos selecionados da sociedade civil	79	34,1	137	32,3	-	-	-	-	14	23,3	21	31,4
DC6.3 Ampla participação da sociedade como elemento-chave da construção das decisões governamentais e de seu acompanhamento	97	41,9	214	50,5	-	-	-	-	20	33,3	36	53,7
TOTAL	-	-	424	100,0	-	-	-	-	-	-	67	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

A prioridade para decisões nas quais são consultados grupos selecionados da sociedade civil reúne 32,3% dos registros na agenda marrom e 31,4% nas fases 4 e 5 na agenda verde, também nesse item com representatividade mais elevada, considerado o conjunto de documentos da agenda marrom. Na agenda marrom, há manifestações da Sedu/PR, do Ministério das Cidades, do MMA, da CEF, de organizações da área do saneamento e outros atores; na agenda verde, principalmente de parlamentares.

No componente DC7, que diz respeito ao valor das políticas públicas, tem-se abordagem não abrangida pela pesquisa anterior. Os posicionamentos possíveis são: a expressão de desconsideração pelo valor das políticas públicas; a perspectiva descritiva de que políticas públicas corretas refletem as demandas da comunidade, independentemente de sua essência ou resultados; a posição prescritiva de que políticas públicas corretas são orientadas, sobretudo, pelo deontologismo, colocando-se em relevo princípios, pressupostos e diretrizes; e a posição prescritiva de que políticas públicas corretas são orientadas, sobretudo, pelo consequencialismo, salientando-se resultados e pragmatismo. Nessa última postura, se necessário, fins justificam meios. Estão em pauta nesse componente, assumidamente, diferentes ênfases. Não se afirma aqui que atores que salientam princípios não se preocupam com os resultados concretos das políticas públicas, ou melhor, que deontologismo se opõe necessariamente a consequencialismo.

Como mostrado na Tabela 7, visões mais pragmáticas são maioria tanto na agenda marrom, com 49,2% dos registros, quanto na agenda verde, com 64,1% dos registros, em ambos os casos alcançando mais de metade dos documentos codificados. Têm manifestações nesse sentido, na agenda marrom, Ministério das Cidades, Sedu/PR, CEF, Ipea, CBIC, Secovi, Cempre e parlamentares, entre outros; na agenda verde, MMA, Mapa, parlamentares e outros atores.

Os registros marcados pelo deontologismo computam 27,9% na agenda marrom e 24,3% na agenda verde. Na agenda marrom, constam manifestações nessa linha do FNURU, de acadêmicos, de parlamentares e outros atores; na agenda verde, surgem, entre outros, MMA e Ibama, organizações não governamentais e parlamentares ambientalistas, Ministério Público e acadêmicos.

O foco nas demandas expressas da comunidade apresenta maior significância na agenda marrom, com 18,6% dos registros encontrados em 29,0% dos documentos

codificados. Esse número abrange manifestações do Ministério das Cidades, FNRU e outras entidades inclusas na luta pela moradia popular, FNSA, movimento dos catadores, parlamentares e outros atores. Nessa mesma linha, surgem na agenda verde poucos registros, gerados por Contag, lideranças locais e parlamentares.

Os raros registros de desconsideração pelo valor das políticas públicas, na agenda marrom, são oriundos de entidades como a TFP e a Abip, e de parlamentares; na agenda verde, na maior parte têm origem em parlamentares, mas também surgem CNA e outros.

Tabela 7 – Resultados no *deep core*: visão sobre o valor das políticas públicas

DC7. Visão sobre o valor das políticas públicas	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
DC7.1 Desconsideração pelo valor das políticas públicas	20	8,6	29	4,3	-	-	-	-	10	16,6	15	5,8
DC7.2 Políticas públicas corretas são as que refletem as demandas da comunidade, independentemente de sua essência ou resultados	67	29,0	125	18,6	-	-	-	-	11	18,3	15	5,8
DC7.3 Políticas públicas corretas são as que se orientam sobretudo pelo deontologismo	91	39,3	187	27,9	-	-	-	-	27	45,0	62	24,3
DC7.4 Políticas públicas corretas são as que se orientam sobretudo pelo consequencialismo	123	53,2	330	49,2	-	-	-	-	38	63,3	164	64,1
TOTAL	-	-	671	100,0	-	-	-	-	-	-	256	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

5.2 As crenças do *policy core*

5.2.1 Comentários gerais

Como foi exposto no Quadro 6, integram o *policy core* no código de análise documental aplicado na pesquisa os seguintes componentes: atribuições dos níveis de governo

em política ambiental (PC1); tipos prioritários de instrumentos de política ambiental (PC2); participação do setor privado na solução dos problemas ambientais (PC3); controle do desmatamento e de outras intervenções sobre o meio natural (PC4); relação entre direito de propriedade e direito de uso do imóvel (PC5); peculiaridades regionais e locais (PC6); atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil (PC7); causas da biopirataria (PC8); acesso aos recursos genéticos (PC9); criação de Unidades de Conservação (PC10); direitos das populações tradicionais e proteção ambiental (PC11); presença humana em Unidades de Conservação (PC12); destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de Unidades de Conservação de Proteção Integral (PC13); licenciamento ambiental do uso de áreas urbanas (PC14); abrangência do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas (PC15); plano diretor municipal e meio ambiente (PC16); regularização fundiária urbana e meio ambiente (PC17); gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos (PC18); provimento dos serviços de água e esgoto (PC19); responsabilidade pós-consumo por produtos embalagens (PC20); participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos (PC21); contaminação de áreas urbanas e rurais (PC22); e controle da poluição por veículos automotores (PC23).

Os componentes PC1 a PC7 foram aplicados às agendas marrom e verde; os componentes PC8 a PC13 dizem respeito apenas à agenda verde; os componentes PC14 a PC23 são relativos somente à agenda marrom.

Em face de a complementação da análise da agenda verde ter assumido como foco os debates sobre a nova lei florestal, houve componentes importantes nas discussões sobre a política de biodiversidade e florestas que não tiveram relevância dessa vez. Em face disso, não serão aqui comentados os componentes PC8, PC9, PC12 e PC13, que reuniram menos de seis registros cada um nos documentos referentes às fases 4 e 5 na agenda verde. Cabe explicar que esse resultado não implica que esses componentes não sejam elementos definidores das coalizões. Ele reflete somente que esses assuntos não estavam em pauta no processo legislativo que marcou a agenda verde após 2008. Não se pode esquecer que a análise do ACF requer períodos de estudo de uma década ou mais (SABATIER; JENKIN-SMITH, 1999, p. 118-121).

Cabe registrar que, na codificação dos documentos referentes às fases 4 e 5 na agenda verde, mantiveram-se todos os componentes do código de análise documental no arquivo do NVIVO 10, ou seja, incluíram-se também os específicos da agenda marrom, a título de controle da diferenciação das duas agendas. Nesse âmbito, só foram obtidos mais de seis

registros em três componentes específicos da agenda marrom, PC15, PC16 e PC17, com resultados que serão comentados adiante.

5.2.2 Componentes do policy core comuns às duas agendas

No componente PC1, que abrange os posicionamentos sobre as atribuições dos entes federados na política ambiental, entendida em sentido lato como abrangendo as duas agendas estudadas, considerada a pesquisa anterior, foi acrescido o item referente à visão municipalista plena. Na visão dos juízes, essa visão seria potencialmente aplicável a alguns atores do subsistema da agenda marrom¹²². Os demais itens desse componente foram mantidos idênticos aos estudados antes.

Na Tabela 8, vê-se que realmente se justifica a inclusão da posição de municipalização plena em termos da agenda marrom, na qual ele reúne 9,9% dos registros nesse componente do código de análise documental. São manifestações do Ministério das Cidades, do FNUR, do Secovi, da FNP, de parlamentares e outros atores. Na agenda verde, em princípio, esse tipo de postura pode ser considerado inexistente.

Cabe perceber que o posicionamento oposto, de centralização de atribuições na União, também surge na agenda marrom com percentual que não pode ser desprezado, 14,4%. Constam manifestações nesse sentido da Secretaria de Habitação do MBES, da Sedu/PR, da ANA, do Denatran, de organizações da área do saneamento, de parlamentares e outros atores. Nas fases 1 a 3 na agenda verde, está o percentual mais elevado no item, 20%, reunindo manifestações do MMA, do MCT, do Ministério Público e outros atores. Nas fases 4 e 5, tem-se apenas 9%, com falas principalmente de parlamentares.

Verifica-se na agenda verde a tendência à defesa da descentralização de atribuições para estados e municípios, com 35% dos registros nas fases 1 a 3, e 50,7% nas fases 4 e 5. Parece uma reação esperada à centralização histórica de atribuições na esfera federal de governo no que diz respeito à política de biodiversidade e florestas (VIANA, ARAÚJO, 2011). Essa posição ganhou força ao longo do tempo e foi dominante nos debates sobre a nova lei florestal, surgindo em demandas principalmente de parlamentares, mas também de

¹²² A demanda de inserção dessa posição municipalista no código de análise documental veio de Lorenzetti e Silva, dois juízes que atuam profissionalmente com planejamento urbano e normas legais nesse campo. A proposta foi aceita pelos demais juízes.

representantes de governos estaduais e outros atores, presentes em 48,3% dos documentos codificados. Na agenda marrom, essa descentralização que não chega à municipalização plena reúne 21,0% dos registros, oriundos, entre outros, da FNSA e outras organizações da área do saneamento, da Anamma, de representantes de governos estaduais e de parlamentares.

A descentralização ponderada, que reflete posições de que a descentralização das atribuições na política ambiental para estados e municípios deve ser analisada segundo a matéria em pauta, permanecendo determinadas tarefas de relevo com a União, reúne 18,9% dos registros na agenda marrom, 25,8% nas fases 1 a 3 na agenda verde e 13,9% nas fases 4 e 5, em todos os casos representando dados de pouco mais de 20% das fontes documentais. Na agenda marrom, constam manifestações das secretarias de habitação e saneamento do MBES, da Sedu/PR, do Ministério das Cidades, do MMA e do Ibama, da CEF, do Ipea, de acadêmicos, de parlamentares e outros atores; nas fases 1 a 3 na agenda verde, surgiram MMA e Ibama, organizações não governamentais ambientalistas, CNI e outros; nas fases 4 e 5, MMA, MCT, parlamentares e outros.

Tabela 8 – Resultados no *policy core*: atribuições dos níveis de governo

PC1. Atribuições dos níveis de governo	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PC1.1 Centralização na União	37	16,0	64	14,4	16	17,7	24	20,0	9	15,0	13	9,0
PC1.2 Descentralização para estados e municípios	59	25,5	93	21,0	21	23,3	42	35,0	29	48,3	73	50,7
PC1.3 Municipalização plena	33	14,2	44	9,9	-	-	-	-	2	3,3	2	1,4
PC1.4 Descentralização ponderada	57	24,6	84	18,9	19	21,1	31	25,8	14	23,3	20	13,9
PC1.5 Visão integradora	82	35,4	159	35,8	18	20,0	23	19,2	21	35,0	36	25,0
TOTAL	-	-	444	100,0	-	-	120	100,0	-	-	144	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

Por fim, a visão integradora, com manifestações explícitas no sentido da necessidade de atuação integrada dos diferentes níveis de governo na política ambiental, alcança o maior patamar na agenda marrom, com 35,8% dos registros, oriundos de 35,4% dos documentos codificados. Esse resultado provavelmente espelha a história de maior descentralização da agenda marrom, comparativamente à agenda verde. São falas de vários tipos de atores, incluindo secretaria de saneamento do MBES, Sedu/PR, Ministério das Cidades, MMA, CNS

e Funasa, FNRU, organizações não governamentais ambientalistas, acadêmicos e parlamentares. Nas fases 1 a 3 e também nas fases 4 e 5 na agenda verde, estão MMA, Ministério Público, organizações não governamentais ambientalistas, representantes de governos estaduais e municipais, e parlamentares.

No componente PC2, relativo às crenças quanto aos tipos de instrumentos de política ambiental, a diferença em relação à pesquisa anterior está na subdivisão no item da prioridade para instrumentos econômicos em três subitens, que procuram identificar o alcance desses instrumentos: população de baixa renda, empresariado ou beneficiários difusos. Trata-se de um refinamento na análise acordado com os juízes, proposto pela constatação da variedade de instrumentos econômicos possíveis. Atores de grupos opostos podem se posicionar com demandas de maior aplicação dos instrumentos econômicos de política ambiental, e esse detalhamento ajuda a diferenciá-los. Os resultados nesse componente, nesta pesquisa e na anterior, trazem elementos de análise importantes, em razão do número elevado de registros conseguido inclusive.

Como se vê na Tabela 9, a oposição aos instrumentos de política ambiental, em geral a partir da leitura de que eles atrapalham o crescimento econômico, é encontrada mais na agenda verde do que na agenda marrom. Nos debates sobre a nova lei florestal, essa posição reúne 47,1% dos registros, oriundos de 56,6% dos documentos codificados. São manifestações em sua maioria de parlamentares, principalmente da bancada ruralista, mas também se encontram Mapa, CNA e outros atores. Na agenda marrom, o percentual de 9,7% agrega falas, entre outros, do FNRU, da CBIC, do Secovi, da Fiesp, da Abip e de parlamentares.

A demanda em prol dos instrumentos econômicos de política ambiental surge com percentual significativo nas duas agendas, concentrando-se no subitem de maior alcance, relativo a beneficiários difusos. Somando-se os três subitens, alcançam-se 39,6% dos registros na agenda marrom e 22,4% nas fases 4 e 5 na agenda verde, que devem ser comparados ao 16,1% das fases 1 a 3 na agenda verde.

Na agenda verde, evidencia-se o aumento da relevância desse posicionamento nos anos mais recentes, constando manifestações nessa linha de MMA, Embrapa, organizações não governamentais ambientalistas, acadêmicos, parlamentares e outros atores. Considera-se que há aprendizado político, direcionado às políticas públicas, envolvido nesse resultado, uma vez que a política de biodiversidade e florestas calca-se historicamente em ferramentas do tipo comando e controle.

Deve-se explicar que as manifestações sobre os instrumentos econômicos na agenda marrom têm diferenças em relação às encontradas na agenda verde. Com mais frequência do que na agenda verde, as falas nesse sentido na agenda marrom demandam aumento de recursos financeiros para as políticas públicas mediante caminhos associados à intervenção estatal mais forte, não a mecanismos de mercado. Na agenda marrom, incluem-se nos registros, entre outros, Sedu/PR, Ministério das Cidades, MMA, ANA, MCT, FNSA e outras organizações da área do saneamento, FNP, acadêmicos e parlamentares.

A prioridade para a autorregulação do setor produtivo, mediante adoção de instrumentos voluntários, está em 10% dos registros na agenda marrom e aumentou na agenda verde, com 6,7% nas fases 1 a 3 e 10,7% nas fases 4 e 5, nesse último caso alcançando 36,6% dos documentos codificados, uma representatividade elevada. Na agenda marrom, posicionam-se dessa forma entidades empresárias, entre elas CNI, Fiesp, Cempre e Anip, mas há anotações oriundas de outros atores, até mesmo o MMA nos anos mais recentes. Na agenda verde, computando-se todas as fases, vêm Embrapa, Abraf, Fiepa, raras organizações não governamentais ambientalistas, parlamentares e outros atores.

O foco nas ferramentas de comando e controle apresenta praticamente o mesmo percentual na agenda marrom e nas fases 1 a 3 na agenda verde, 20,8% e 20,7% respectivamente. Nas fases 4 e 5 na agenda verde, cai drasticamente para 3,2%. A questão é que o rigor da fiscalização e as sanções aplicadas às infrações ambientais foram os principais alvos de críticas no processo que gerou a nova lei florestal. Na prática, inexistia espaço político para defesas nessa perspectiva. Os que tentaram não obtiveram qualquer sucesso na atenção para suas demandas. Essa análise será retomada na seção 7.7.

A defesa dos instrumentos regulatórios aparece, na agenda marrom, em manifestações do Ministério das Cidades, do MMA e Ibama, da ANA, do Denatran, do Ministério Público, da Anamma, de parlamentares ambientalistas e outros atores. Consideradas as fases 1 a 5, surgem na agenda verde MMA e Ibama, MCT, Ministério Público, algumas organizações não governamentais e parlamentares ambientalistas.

Nesse componente, a visão integradora, que reflete manifestações que combinam diferentes tipos de instrumentos, alcança 19,9% dos registros na agenda marrom, 33,2% das fases 1 a 3 na agenda verde e apenas 16,6% nas fases 4 e 5. Note-se que essa queda nos anos mais recentes da agenda verde está associada ao reforço da postura de oposição aos instrumentos de política ambiental. Na agenda marrom, a visão integradora aparece em falas do Ministério das Cidades, do MMA, da Cetesb, de organizações não governamentais

ambientalistas, de acadêmicos, de parlamentares e outros atores. Na agenda verde, consideradas todas as fases, há registros referentes a MMA e Ibama, Ministério Público, organizações não governamentais ambientalistas, acadêmicos, parlamentares e outros atores.

Tabela 9 – Resultados no *policy core*: tipos prioritários de instrumentos de política ambiental

PC2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PC2.1 Oposição aos instrumentos de política ambiental	32	13,8	45	9,7	19	21,1	45	23,3	34	56,6	145	47,1
PC2.2 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos voluntários	31	13,4	46	10,0	9	10,0	13	6,7	22	36,6	33	10,7
PC2.3 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos econômicos	-	-	-	-	21	23,3	31	16,1	-	-	-	-
PC2.3.1 Beneficiando diretamente a população de baixa renda	13	5,6	18	3,9	-	-	-	-	6	10,0	9	2,9
PC2.3.2 Beneficiando diretamente o empresário	24	10,3	28	6,1	-	-	-	-	3	5,0	4	1,3
PC2.3.3 Com benefícios difusos	60	25,9	137	29,6	-	-	-	-	22	36,6	56	18,2
PC2.4 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios (comando e controle)	53	22,9	96	20,8	24	26,6	40	20,7	9	15,0	10	3,2
PC2.5 Visão integradora	63	27,2	92	19,9	35	38,8	64	33,2	26	43,3	51	16,6
TOTAL	-	-	462	100,0	-	-	193	100,0	-	-	308	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

No componente PC3, relativo aos posicionamentos quanto à participação do setor privado na solução dos problemas ambientais, também foi acertada com os juízes a subdivisão de itens aplicados na pesquisa anterior, com o objetivo de assegurar uma análise mais precisa. Os itens “pode ser relevante” (PC3.2) e “é essencial” (PC3.3) foram repartidos em três subitens: foco exclusivo ou priorização da concessão ou terceirização de serviços públicos; foco exclusivo ou priorização de sistemas de produção limpa; e posições mais abrangentes.

Como mostra a Tabela 10, essa subdivisão ajuda a mostrar as especificidades da agenda marrom: 15,7% dos registros no item PC3.2 e 9,9% no item PC3.3 são referentes à concessão ou terceirização de serviços públicos, preocupação ausente na agenda verde. Há

anotações nesse sentido referentes a Sedu/PR, Ministério das Cidades, CEF, ANA, Abcon, CBIC, organizações da área do saneamento, FNP, CNM, parlamentares e outros atores.

Outra diferença relevante entre as duas agendas evidenciada nesse componente está na prioridade dada aos sistemas de produção limpa na agenda verde, no âmbito da qual esse posicionamento deve ser lido como se referindo à produção com as cautelas ambientais necessárias, respeito às normas ambientais etc. Computadas apenas nas fases 4 e 5, as manifestações nessa linha alcançam 32,1% dos registros no subitem PC3.2.2, relativos a 43,3% dos documentos codificados, e 18,2% no subitem PC3.3.3, relativos a 31,6% dos documentos. Estão nesses registros, entre outros, MMA, Embrapa, Ministério Público, organizações não governamentais ambientalistas e acadêmicos.

Tabela 10 – Resultados no *policy core*: participação do setor privado na solução dos problemas ambientais

PC3. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PC3.1 Pouca consideração	77	33,3	192	40,6	18	20,0	34	21,0	24	40,0	39	27,3
PC3.2 Pode ser relevante	-	-	-	-	30	33,3	45	27,8	-	-	-	-
PC3.2.1 Foco exclusivo ou priorização da concessão ou terceirização de serviços públicos	41	17,7	74	15,7	-	-	-	-	0	-	0	-
PC3.2.2 Foco exclusivo ou priorização de sistemas de produção limpa	8	3,4	11	2,3	-	-	-	-	26	43,3	46	32,1
PC3.2.3 Posições mais abrangentes (ou não incluídas nos subitens anteriores)	58	25,1	93	19,7	-	-	-	-	13	21,6	15	10,5
PC3.3 É essencial	-	-	-	-	33	36,6	83	51,2	-	-	-	-
PC3.3.1 Foco exclusivo ou priorização da concessão ou terceirização de serviços públicos	30	12,9	47	9,9	-	-	-	-	0	-	0	-
PC3.3.2 Foco exclusivo ou priorização de sistemas de produção limpa	2	0,8	2	0,4	-	-	-	-	19	31,6	26	18,2
PC3.3.3 Posições mais abrangentes (ou não incluídas nos subitens anteriores)	36	15,5	54	11,4	-	-	-	-	11	18,3	17	11,9
TOTAL	-	-	473	100,0	-	-	162	100,0	-	-	143	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

Na agenda marrom, a pouca consideração com a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais, na verdade, em grande parte tem relação com manifestações contrárias à privatização ou terceirização dos serviços de saneamento. Ela

reúne 40,6% dos registros, oriundos de 33,3% dos documentos codificados, na maioria referentes às fases 1 e 2 da pesquisa. FNSA e outras organizações da área do saneamento, e parlamentares ligados a essas entidades, marcaram forte posição contra a abertura dos serviços à iniciativa privada, posicionamento que se abrandou na fase 3 da pesquisa, quando a Lei do Saneamento Básico foi aprovada. Essa análise será retomada na seção 7.3.

Na agenda verde, a pouca consideração com a participação do setor privado aparece com 21,0% nas fases 1 a 3 e 27,3% nas fases 4 e 5. Estão colocadas nessa perspectiva falas do Ibama, MCT, CNA, algumas organizações não governamentais ambientalistas, parlamentares e outros atores. É interessante que esse grupo agrega atores em relações de conflito, ambientalistas mais rigorosos de um lado e, do outro, desenvolvimentistas tradicionais que remetem ao Poder Público todos os ônus da proteção ambiental. Essa possibilidade de compartilhamento de determinadas crenças por polos opostos é ponto inexplorado no ACF, e merece ser colocada em relevo.

No componente PC4, que apresenta as crenças quanto ao controle do desmatamento e de outras intervenções sobre o meio natural, como apresentado na Tabela 11, surge como posição importante a defesa de que esse tipo de controle não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que essa opção implique efeitos ambientais negativos. Seguem nessa linha 46,7% dos registros na agenda marrom, 34,1% nas fases 1 a 3 na agenda verde e 68,7% nas fases 4 e 5.

Na agenda marrom, estão nesses registros Ministério das Cidades, Ipea, ANP, CBIC, Secovi, Petrobrás, parlamentares e outros atores. No processo de codificação, optou-se por incorporar também nesse item manifestações do FNURU e outras entidades inclusas na luta pela moradia popular que mostrassem posição reativa às normas de controle ambiental. Na agenda verde, consideradas todas as fases, surgem nessa perspectiva, entre outros, Mapa, MME, CNA, OCB e principalmente parlamentares da bancada ruralista. Cabe perceber que os registros nesse item nas fases 4 e 5 na agenda verde alcançam 56,6% dos documentos codificados.

A prioridade para padrões ambientalmente sustentáveis nas atividades produtivas como caminho para o controle da degradação traz 32,6% dos registros na agenda marrom, 24,2% nas fases 1 a 3 na agenda verde, e 21,7% nas fases 4 e 5. Na agenda marrom, abrangem-se nesses registros secretaria de saneamento do MBES, Ministério das Cidades, MMA, MCT, SAE/PR, Secovi, FNURU, acadêmicos, parlamentares e outros atores. Na agenda

verde, consideradas todas as fases, tem-se, entre outros, MMA, Embrapa, MCT, Fiepa, organizações não governamentais ambientalistas, acadêmicos e parlamentares.

Note-se que a prioridade para o reforço da fiscalização e das sanções, e também a visão integradora, que agrega ações de fiscalização, fomento a atividades sustentáveis, ordenamento territorial e outras, assumiram maior significado nas fases 1 a 3 na agenda verde, com respectivamente 21,3% e 20,4% dos registros. Talvez a explicação para a maior presença de demandas em prol de rigidez no controle ambiental nessas fases da agenda verde venha dos elevados índices de desflorestamento então vivenciados no país, especialmente na Amazônia¹²³. Podem ter potencial explicativo, também, a força dos tecnocratas esclarecidos até 2002 e, na sequência, o domínio dos socioambientalistas (ARAÚJO, 2007, p. 228).

Tabela 11 – Resultados no *policy core*: controle do desmatamento e de outras intervenções sobre o meio natural

PC4. Controle do desmatamento e de outras intervenções sobre o meio natural	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PC4.1 Não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos	43	18,6	63	46,7	25	27,7	72	34,1	34	56,6	272	68,7
PC4.2 Foco exclusivo ou priorização do fomento a atividades ambientalmente sustentáveis	31	13,4	44	32,6	26	28,8	51	24,2	29	48,3	86	21,7
PC4.3 Foco exclusivo ou priorização do reforço da fiscalização e controle, e das sanções	7	3,0	13	9,6	23	25,5	45	21,3	6	10,0	8	2,0
PC4.4 Visão integradora	11	4,7	15	11,1	27	30,0	43	20,4	18	30,0	30	7,6
TOTAL	-	-	135	100,0	-	-	211	100,0	-	-	396	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

Na prioridade para o reforço da fiscalização e das sanções, há na agenda marrom registros oriundos de Ibama, Anoreg, Ajufe e parlamentares ambientalistas, e poucos outros. Nas fases 1 a 3 na agenda verde, colocam-se MMA, MCT, Ministério Público, organizações não governamentais ambientalistas, parlamentares e outros atores; nos raros registros nesse

¹²³ Entre 1992 e 2007, a taxa média de desflorestamento na Amazônia Legal foi de 18.427km²/ano (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS, 2013). Ver os dados disponíveis em: http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2012.htm. Acesso em: 10 mar. 2013.

item nas fases 4 e 5, um jurista, um acadêmico, um representante do Ministério Público e três parlamentares, dois deles ambientalistas.

Na visão integradora, por sua vez, as falas na agenda marrom são referentes a MMA, Cetesb e outros órgãos ambientais estaduais, organizações não governamentais e parlamentares, quase todos ambientalistas. Na verdade, são atores que atuam na interface dos subsistemas das agendas marrom e verde. Na agenda verde, consideradas todas as fases, eles também aparecem, reunindo-se a Ibama, Embrapa, MCT e outros atores.

No componente PC5, tem-se tópico não estudado na pesquisa anterior aplicável às agendas marrom e verde: a relação entre direito de propriedade e direito de uso do imóvel. Os juízes consideraram importante a inserção desse elemento do código de análise documental, sobretudo, em razão dos debates, na agenda marrom, sobre o Estatuto da Cidade e a futura LRTU. Os registros nesse componente relativos a esses processos legislativos são de fato relevantes, mas em número bem menor do que o gerado pelos debates sobre a nova lei florestal, nas fases 4 e 5 na agenda verde, como mostrado na Tabela 12.

Constam na defesa de que devem ser evitadas limitações administrativas em relação aos imóveis, ou seja, de um direito de propriedade quase irrestrito, 59,2% dos registros na agenda verde, oriundos de 51,6% dos documentos codificados. São manifestações do Mapa, da CNA, de parlamentares da bancada ruralista e outros atores. Na agenda marrom, há apenas sete registros nessa linha, ganhando destaque até simbólico nesse conjunto documento da TFP apresentado no processo de formulação do Estatuto da Cidade.

Pode-se afirmar que, na agenda marrom, a posição esperada é que se trabalhe com algumas limitações administrativas disciplinando o uso dos imóveis, não demandas em prol da inexistência de limites nesse sentido. Os próprios empreendedores imobiliários incorporam um mínimo de normas urbanísticas e mesmo normas ambientais em senso estrito como necessárias à viabilidade mercadológica de seus projetos. Assume-se aqui que a posição PC5.2 é padrão na agenda marrom, não obstante ter alcançado apenas 23,1% dos registros. Com o processo de codificação apoiado especialmente em audiências públicas, algumas posições frequentes podem reunir um número pouco elevado de registros, simplesmente porque não se justifica externar posicionamento considerado regra geral num debate legislativo.

Demandas no sentido de alterações nas posições internalizadas no subsistema como padrão, por sua vez, podem ganhar relevo em audiências públicas. É o que parece ter

acontecido com a visão do direito de uso do imóvel como uma concessão do poder público, e não como decorrência direta do direito de propriedade. Essa posição permeia instrumentos importantes presentes no Estatuto da Cidade, que inovou nesse âmbito (ARAÚJO, 2004; PINTO; NUSDEO, 2010, p. 241 e segs.)¹²⁴. A defesa desses instrumentos justifica, em boa parte, os 41,0% de registros nesse sentido reunidos na agenda marrom. Essa posição alcança apenas 8,6% dos documentos codificados, na verdade refletindo que as falas nessa perspectiva dizem respeito, essencialmente, aos debates sobre o Estatuto da Cidade, em sua formulação ou aplicação. São registros oriundos, entre outros, do Ministério das Cidades, do FNRU, de acadêmicos e de parlamentares com atuação especializada na questão urbana. Note-se que, nesse item, tem-se na agenda verde o percentual de 3,6%. Como se vê, trata-se de um componente em que as diferenças entre as duas agendas ganham força.

Tabela 12 – Resultados no *policy core*: relação entre direito de propriedade e direito de uso do imóvel

PC5. Relação entre direito de propriedade e direito de uso do imóvel	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PC5.1 O direito de uso do imóvel é inerente ao direito de propriedade e devem ser evitadas limitações administrativas em relação a ele	6	2,5	7	9,0	31	51,6	116	59,2
PC5.2 O direito de uso do imóvel é inerente ao direito de propriedade, admitidas limitações administrativas	12	5,1	18	23,1	26	43,3	57	29,1
PC5.3 O direito de uso do imóvel é uma concessão do poder público, não se constituindo em decorrência direta do direito de propriedade	20	8,6	32	41,0	6	10,0	7	3,6
PC5.4 O direito de propriedade só existe se cumpridas as obrigações sociais e ambientais relativas a seu uso	12	5,1	21	26,9	9	15,0	16	8,1
TOTAL	-	-	78	100,0	-	-	196	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

Por fim, a visão das obrigações sociais e ambientais como conformadoras da própria existência do direito de propriedade reúne 26,9% dos registros na agenda marrom e 8,1% na agenda verde. Na agenda marrom, há manifestações, em sua maioria, colocando em relevo as obrigações sociais, não as ambientais. São falas especialmente do Ministério das Cidades e do FNRU relativas à usucapião e ao controle da subutilização dos imóveis em áreas urbanizadas.

¹²⁴ Na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), pressupõem essa leitura sobre a relação entre direito de propriedade e direito de uso do imóvel, principalmente, a outorga do direito de construir e de alteração de uso e a transferência do direito de construir. Essas ferramentas de política urbana, e as inovações do Estatuto da Cidade em termos de dissociação entre direito de propriedade e direito de construir, serão objeto de análise na seção 7.4 e no capítulo 8.

Na agenda verde, o foco no mesmo item é outro, surgindo registros relativos ao MMA e Ibama, Ministério Público, organizações não governamentais ambientalistas e acadêmicos, com posições rígidas em prol da proteção ambiental.

O componente PC6 refere-se à atenção, ou não, às peculiaridades regionais e locais. Como anotado na Tabela 13, na pesquisa anterior abrangendo as fases 1 a 3 na agenda verde, destacou-se a preocupação elevada nesse sentido, com 76,8% dos registros relativos a 52,2% dos documentos codificados. Reuniram-se nesse posicionamento atores de grupos conflitantes, os socioambientalistas e os desenvolvimentistas tradicionais. Evidencia-se nesse ponto que, quando estão presentes no subsistema analisado mais de duas coalizões, o estudo das proximidades e afastamentos entre elas necessita ser feito considerando cada elemento do sistema de crenças.

Nas fases 4 e 5 na agenda verde, essa postura mantém-se forte, com 59,7% dos registros oriundos de 55,0% dos documentos, uma representatividade elevada. Continuam aparecendo falas de atores diferenciados, a exemplo de CNA, Embrapa, representante dos seringueiros, representantes de governos estaduais e parlamentares de correntes opostas como ruralistas e ambientalistas.

Tabela 13 – Resultados no *policy core*: peculiaridades regionais e locais

PC6. Peculiaridades regionais e locais	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PC6.1 Baixa preocupação	40	17,3	54	17,8	9	10,0	11	7,7	16	26,6	22	15,3
PC6.2 Nível intermediário de preocupação	78	33,7	119	39,1	17	18,8	22	15,5	22	36,6	36	25,0
PC6.3 Preocupação elevada	75	32,4	131	43,1	47	52,2	109	76,8	33	55,0	86	59,7
TOTAL	-	-	304	100,0	-	-	142	100,0	-	-	144	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados no total 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

No componente PC7, estão colocadas as crenças sobre a atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil. Na pesquisa anterior, esse tópico não fora trabalhado isoladamente. Havia um componente no *policy core* relativo a sistemas de decisões participativas e de controle social, aplicado apenas à política de biodiversidade e florestas, mas os juízes que validaram o código de análise documental entenderam agora que esse conteúdo já estaria coberto pelo componente DC6. Eles sugeriram,

no lugar, a análise da visão sobre a atuação dos órgãos colegiados, que são frequentes na estrutura governamental com atuação nas políticas públicas aqui estudadas.

Verifica-se na Tabela 14 que o tema despertou maiores debates na agenda marrom, do que nas fases 4 e 5 na agenda verde. Na agenda marrom, a visão de que esses órgãos são essenciais e devem ter funções deliberativas atinge 78,9% dos registros. Essas anotações, contudo, referem-se a 35,9% dos documentos codificados, evidenciando que essa discussão esteve presente apenas em parte dos debates legislativos estudados. São manifestações de atores variados, entre eles Ministério das Cidades, MMA, CNS, FNUR e outras entidades inclusas na luta pela moradia popular, FNSA e outras organizações da área do saneamento, organizações não governamentais ambientalistas e parlamentares. Em algumas dessas falas, cabe dizer, coloca-se também a preferência por processos decisórios dos quais se afaste o Congresso Nacional. Na posição oposta, de desconsideração do papel dos órgãos colegiados, tem-se apenas 5,7%, com manifestações da Sedu/PR, da Abcon, de parlamentares e outros atores. Por sua vez, a visão intermediária, de que esses órgãos colegiados são relevantes, mas se devem ater a funções consultivas, soma 15,4%, em anotações relativas, entre outros, ao Ministério das Cidades, ao MMA, ao Denatran, à Abdib e a parlamentares.

Nas fases 4 e 5 na agenda verde, os resultados parecem refletir a polarização ocorrida nos debates sobre a nova lei florestal. O destaque na defesa do papel dos órgãos colegiados reúne 45,5% dos registros; a pouca consideração, 50,0%; a posição intermediária praticamente inexistente nos documentos estudados. Na defesa, aparecem, entre outros, ex-titulares do MMA, organizações não governamentais ambientalistas, representante dos seringueiros e parlamentares; na posição oposta, colocam-se sobretudo parlamentares da bancada ruralista.

Em seu conjunto, foram obtidos poucos registros nesse componente relativos às fases 4 e 5 na agenda verde. Na verdade, algumas resoluções do Conama estavam então sob ataque, e havia reduzido espaço político para a defesa do reforço da atuação do conselho ou outras manifestações nessa linha. Ademais, pelo que se verificou nos documentos codificados, o próprio MMA não tem defendido o Conama ou outros órgãos colegiados com participação da sociedade civil no Congresso Nacional nos anos mais recentes, ou melhor, principalmente após a saída de Marina Silva do comando do órgão.

Tabela 14 – Resultados no *policy core*: atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil

PC7. Atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PC7.1 Pouca consideração	10	4,3	11	5,7	14	23,3	22	50,0
PC7.2 É relevante, restringindo-se a funções consultivas	24	10,3	30	15,4	2	3,3	2	4,5
PC7.3 É essencial e deve abarcar funções consultivas e deliberativas	83	35,9	153	78,9	13	21,6	20	45,5
TOTAL	-	-	194	100,0	-	-	44	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

5.2.3 Componentes do *policy core* específicos da agenda verde

Como anteriormente explicado, não serão comentados os componentes PC8, PC9, PC12 e PC13 do código de análise documental, que tiveram menos de seis registros cada um nos documentos referentes às fases 4 e 5 na agenda verde, resultado que traduz as especificidades dos debates sobre a nova lei florestal após 2008. Na pesquisa anterior, esses componentes foram importantes para a identificação das coalizões nas fases 1 a 3, pelo que eles devem ser assumidos como continuando a integrar o *policy core* do sistema de crenças. Não há novos achados que permitam desconsiderá-los. Nos componentes afetos apenas à agenda verde, são analisados aqui o PC10, referente às posições sobre a criação de Unidades de Conservação (UCs), e o PC11, referente às posições sobre os direitos das populações tradicionais.

A Tabela 15 traz redução considerável do total de registros no componente PC10 nas fases 4 e 5, o que era esperado. Nas fases 1 e 2, foi computada a discussão de oito anos sobre a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc). As áreas protegidas estavam no centro das atenções políticas dos atores integrantes do subsistema da agenda verde. No processo sobre a nova lei florestal após 2008, o assunto surge de forma indireta, sobretudo na forma de críticas à quantidade de UCs criadas pelo governo federal, que atrapalharia o

desenvolvimento pleno das atividades produtivas nas áreas rurais¹²⁵, especialmente se somada às terras indígenas e aos espaços inclusos em imóveis privados que têm restrições de uso por força da legislação ambiental.

Nesse quadro, nas fases 4 e 5, eleva-se o percentual de manifestações de oposição à criação de ambos os grupos de UCs, as de uso sustentável e as de proteção integral¹²⁶, alcançando 56,8% dos registros; nas fases 1 a 3, o percentual fora 32,0%. Consideradas todas as fases, surgem nesse sentido falas do Mapa, da CNA e federações estaduais a ela vinculadas, de parlamentares, especialmente lideranças ruralistas, e outros atores.

Constam nas fases 4 e 5 apenas oito registros de priorização das UCs de Uso Sustentável, um registro na priorização das UCs de proteção integral e sete com posições de apoio expresso aos dois grupos de áreas protegidas. Tomado isoladamente, esse número é pequeno para conclusões mais detalhadas nesse tópico. Avalia-se, contudo, que podem ser considerados aplicáveis os resultados da pesquisa anterior relativa às fases 1 a 3. Como mostrado no Quadro 5, esse componente teve divisão de posições bem caracterizada entre as coalizões, com tecnocratas esclarecidos priorizando áreas de proteção integral, socioambientalistas priorizando o equilíbrio entre os dois grupos de UCs, desenvolvimentistas modernos priorizando o uso sustentável e desenvolvimentistas tradicionais opondo-se à criação de ambos os grupos. Ademais, o elevado nível de conflito que permeou o processo de formulação da nova lei florestal após 2008 parece explicar a ausência de manifestações de priorização expressa de UCs de proteção integral.

¹²⁵ Como explicado na seção 4.6, priorizou-se na pesquisa a codificação de documentos relativos a processos de formulação de leis de alcance nacional. Nas fases 4 e 5 na agenda verde, assim como nas anteriores, há disponíveis notas taquigráficas referentes ao debate de propostas de alteração dos limites de áreas protegidas específicas que, se submetidas à codificação, tenderiam a aumentar tanto o número total de registros nesse componente, quanto o percentual de anotações no item PC10.1. As UCs são criadas em regra por decreto, mas demandam lei para a redução de seus limites ou supressão, por previsão expressa do § 4º do art. 225 da Constituição. Há sempre algumas proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional reduzindo a proteção de áreas protegidas, de iniciativa de parlamentares e também do Executivo. Alguns desses processos prosseguem por anos e envolvem judicialização de decisões, como os que tratam da redução da área do Parque Nacional da Serra da Canastra e da consolidação da Estrada do Colono no Parque Nacional do Iguaçu.

¹²⁶ Ver os diferentes tipos de UCs que integram esses dois grupos nos arts. 8º e 14 da Lei nº 9.985/2000.

Tabela 15 – Resultados no *policy core*: criação de Unidades de Conservação

PC10. Criação de Unidades de Conservação	Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PC10.1. Oposição à criação de ambos os grupos de UCs	15	16,6	31	32,0	16	26,6	21	56,8
PC10.2. Foco exclusivo ou priorização das UCs de Uso Sustentável	14	15,5	23	23,7	7	11,6	8	21,6
PC10.3. Foco exclusivo ou priorização das UCs de Proteção Integral	5	5,5	11	11,3	1	1,6	1	2,7
PC10.4. Equilíbrio entre UCs de Uso Sustentável e de Proteção Integral	20	22,2	32	33,0	7	11,6	7	18,9
TOTAL	-	-	97	100,0	-	-	37	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda verde, fases 1 a 3, foram codificados noventa documentos (fontes); na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

O componente PC11 apresenta situação próxima ao anterior, como se pode ver na Tabela 16. Os direitos das populações tradicionais, termo que abrange indígenas, caiçaras, ribeirinhos e outras comunidades locais que vivem a partir do uso sustentável dos recursos naturais¹²⁷, tiveram relevância tanto nos debates sobre a Lei do Snuc, quanto nas discussões das normas sobre o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado. Uma das marcas mais importantes dos socioambientalistas está na defesa dos direitos dessas comunidades (LIMA, 2004, p. 11-13; SANTILLI, 2005, p. 245). Nas fases 4 e 5, o tema foi encontrado nos documentos codificados apenas em menções pontuais, já que o foco esteve na formulação da nova lei florestal.

De todo modo, deve ser percebido que os poucos registros obtidos apontam para o reforço da posição de desconsideração dos direitos das populações tradicionais nas fases 4 e 5. Há uma manifestação do Mapa nesse sentido e as demais são todas de parlamentares. Destacam-se nesse conjunto falas contra a demarcação de terras indígenas e criação de UCs, inclusive as do grupo de uso sustentável que abrigam populações tradicionais.

A posição de defesa dos direitos das populações tradicionais surge em raros registros nas fases 4 e 5, por decorrência dos assuntos em pauta. Por sua vez, a priorização da proteção ambiental quando confrontada aos direitos dessas comunidades sequer aparece. Posturas mais vigorosas em prol da proteção ambiental perderam espaço após 2008, situação já mostrada nos resultados relativos a outros componentes do código de análise documental.

¹²⁷ Ver a alínea “j” do art. 8º da Convenção da Diversidade Biológica (CDB). Texto em português disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/arquivos/cdbport_72.pdf. Acesso em: 10 fev. 2013.

A visão integradora, que procura equilibrar proteção ambiental e direitos das populações tradicionais, surge nas fases 4 e 5 com um pouco mais de relevância, reunindo o mesmo número de registros que a posição de desconsideração. Estão inclusas na perspectiva integradora manifestações do MCT, do Ministério Público, de organizações não governamentais e parlamentares ambientalistas e de um representante do órgão ambiental do Estado do Amazonas, ente da federação que tem priorizado a implantação das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS)¹²⁸.

Tabela 16 – Resultados no *policy core*: direitos das populações tradicionais

PC11. Direitos das populações tradicionais	Agenda verde (fases 1 a 3)				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PC11.1. Desconsideração dos direitos das populações tradicionais por razões econômicas ou outras, exceto a proteção ambiental	8	8,8	12	12,1	9	15,0	12	42,85
PC11.2. Defesa exclusiva ou priorização dos direitos das populações tradicionais	19	21,1	54	54,5	3	5,0	4	14,3
PC11.3. O que verdadeiramente importa é a proteção ambiental	3	3,3	8	8,1	0	-	0	-
PC11.4. Visão integradora	14	15,5	25	25,3	12	20,0	12	42,85
TOTAL	-	-	99	100,0	-	-	28	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda verde, fases 1 a 3, foram codificados noventa documentos (fontes); na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

5.2.4 Componentes do *policy core* específicos da agenda marrom

O primeiro elemento do *policy core* específico da agenda marrom é o componente PC14, referente ao licenciamento ambiental do uso de áreas urbanas, expressão adotada aqui

¹²⁸ O art. 20 da Lei nº 9.985/2000 define que a RDS como “uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica”. Dados do Observatório de UCs do WWF Brasil mostram que o Amazonas tem quinze das 27 RDS existentes no país, todas elas criadas pelo governo estadual. Esse banco de dados está disponível em: <http://observatorio.wwf.org.br/unidades/>. Acesso em: 20 mar. 2013.

em sentido lato como englobando o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano¹²⁹. Veja-se nos quantitativos relativos às fontes na Tabela 17 que os registros nesse componente são oriundos de um número reduzido de documentos. O tema aparece nos debates sobre a futura LRTU e, mais recentemente, em discussões sobre os dispositivos aplicáveis às cidades na nova lei florestal. No processo do Estatuto da Cidade, não surgiu como era esperado, evidenciando-se a pouca saliência da questão ambiental no processo, aspecto que se encontra analisado na seção 7.4.

A priorização do licenciamento urbanístico, a ponto de entender que sequer se justificaria o licenciamento ambiental para o uso de áreas urbanas, reúne 27,1% dos registros. São manifestações, entre outros, do Ministério das Cidades, do Ipea, do FNRU e entidades a ele vinculadas, e de parlamentares.

Diferenciando licenciamento ambiental e licenciamento urbanístico e, ao mesmo tempo, defendendo licenças outorgadas pelo Poder Público municipal, estão 14,3% dos registros. Tem-se nessa linha falas do MMA, da Anamma e outros atores. Deve ser mencionado que talvez esse seja o principal ponto da atuação política da Anamma no Congresso Nacional. A desconsideração da licença ambiental no nível local ou a sua integração com a licença urbanística podem enfraquecer os órgãos ambientais municipais diante dos órgãos locais especializados em urbanismo. Há aspectos de corporativismo que podem estar em jogo.

A defesa da integração dos licenciamentos ambiental e urbanístico quanto ao controle do uso de áreas urbanas reúne 40,0% dos registros. Esse destaque vem do fato de essa integração, surgida nas discussões sobre a futura LRTU, constituir uma proposta que modifica a rotina administrativa atual nesse campo. Como já comentado, alterações em posições-padrão, mudanças de *status quo*, ganham relevo nos debates legislativos, e tendem a elevar o número de registros no processo de codificação. Atores como Ministério das Cidades, Secovi, CNM e parlamentares com atuação especializada na questão urbana assumiram a defesa do licenciamento integrado.

¹²⁹ O planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano é atribuição, sobretudo, do Poder Público municipal, por força no disposto no art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal. O uso do solo diferencia as funções urbanas (residencial, comercial, mista etc.); a ocupação traz as regras sobre afastamentos entre edificações, alturas máximas etc.; o parcelamento diz respeito à divisão de glebas e subdivisão de lotes. Entende-se que essa diferenciação, fundamental no campo do planejamento urbano, não é relevante para os fins desta pesquisa. Nesse componente do código, aplica-se a expressão “uso” como abrangendo esses três elementos. Se estivessem em pauta debates em câmaras de vereadores, essa simplificação não poderia ser feita.

Com 18,6% dos registros, por fim, colocam-se posicionamentos mais cautelosos em relação aos municípios realizarem licenciamentos ambientais. Já se explicou na seção 3.1 que a emissão de licenças ambientais pelos governos municipais sequer era prevista pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente¹³⁰ e somente foi formalizada com mais peso recentemente, com a aprovação da lei complementar dispendo sobre a coordenação dos entes federados em matéria ambiental¹³¹. Com essa história de licenças ambientais a cargo apenas dos governos federal e estadual, determinados atores incorporam restrições à atuação das municipalidades. Receios frequentes estão na maior proximidade dos governos locais das pressões do setor empresarial e na possibilidade de os municípios tomarem decisões que, na prática, afetam outros municípios. Nos registros fruto da codificação, há manifestações nessa perspectiva do Ministério Público, de organizações não governamentais ambientalistas, de representantes de governos estaduais, de parlamentares e outros atores. Se as organizações não governamentais ambientalistas acompanhassem com mais atenção os debates sobre a futura LRTU, provavelmente o número de registros nesse item seria maior.

Tabela 17 – Resultados no *policy core*: licenciamento ambiental do uso de áreas urbanas

PC14. Licenciamento ambiental do uso de áreas urbanas	Agenda marrom (fases 1 a 5)			
	FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%
PC 14.1 Não se justifica, em face do licenciamento urbanístico	15	6,4	19	27,1
PC14.2 Deve ser em regra municipal e não se confunde com o licenciamento urbanístico	6	2,5	10	14,3
PC14.3 Deve ser em regra municipal e integrado ao licenciamento urbanístico	21	9,0	28	40,0
PC14.4 Deve ser em regra estadual, podendo ser delegado aos municípios em empreendimentos de pequeno impacto	10	4,3	13	18,6
TOTAL	-	-	70	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes).

No componente PC15, a visão sobre a abrangência do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas, há registros numerosos, como mostra a Tabela 18, mais do que inicialmente esperado. Em razão dessa quantidade, o mesmo ator pode surgir em diferentes itens, variando de posição conforme a reunião em tela, com mais frequência do que ocorre em outros componentes.

A desconsideração da relevância do planejamento e da gestão ambiental em áreas urbanas é o único item com poucos registros, representando apenas 2,8% do total. Há

¹³⁰ Lei nº 6.938/1981.

¹³¹ Lei Complementar nº 140/2011.

manifestações nessa linha da TFP, do Bacen, da Abip, de associação de moradores de loteamentos fechados e outros atores.

O foco exclusivo ou priorização de aspectos específicos de setores determinados, que deve estar acompanhado da ausência de atenção para a articulação intra ou intersetorial na mesma reunião pública, reuniu 21,7% dos registros, referentes a 29,8% dos documentos codificados. São falas, entre outros, da Sedu/PR (com preocupação apenas na escala economicamente rentável para os serviços de água e esgoto), do Ministério das Cidades (com vista apenas à regularização fundiária), do Ibama (com atenção, nas áreas urbanas, somente para a poluição veicular), da CBIC e do Secovi (com olhar voltado apenas ao parcelamento urbano), da Abetre (com foco essencialmente na incineração de resíduos sólidos) e de parlamentares¹³².

Por sua vez, o foco exclusivo para ou priorização de setor determinado, com articulação intra-setorial, deve estar acompanhado da ausência de atenção para a articulação entre diferentes setores na mesma reunião pública. Esse posicionamento agrega 28,1% registros, encontrados em 40,6% dos documentos, uma representatividade elevada. São manifestações da secretaria de habitação do MBES, da Sedu/PR, do Ministério das Cidades, do MMA, da ANA, da CEF, do FNRU e entidades a ele vinculadas, de organizações da área do saneamento, da Abcon, de parlamentares e outros atores.

Foram computados como foco exclusivo ou priorização da intersetorialidade posicionamentos expressando a visão integradora: do planejamento urbano com a questão ambiental; dos diferentes serviços que compõem o saneamento ambiental¹³³; dos serviços de água e esgoto, ou da gestão dos resíduos sólidos, com pelo menos duas outras questões (meio ambiente e urbanificação¹³⁴, por exemplo); ou outras perspectivas mais amplas. A relevância da postura intersetorial, que agrega 44,8% dos registros, oriundos de 46,3% dos documentos, parece bem caracterizada. São encontradas nesse item falas, entre outros, da Sedu/PR, do

¹³² No processo de codificação, os serviços de água e esgoto foram considerados como um setor, e a gestão dos resíduos sólidos como outro, para não concentrar os atores no item PC15.2. Tecnicamente, esses dois serviços devem ser considerados como integrantes do saneamento básico (art. 2º, inciso III, da Lei nº 11.445/2007) ou, de forma mais ampla, do saneamento ambiental.

¹³³ O saneamento ambiental reúne “o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio do abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, drenagem urbana, controle de vetores de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural” (art. 2º, parágrafo único, inciso I, do PL nº 53/1991, na Câmara dos Deputados, numerado no Senado Federal como PLC nº 199/1993).

¹³⁴ O conceito de urbanificação (BARDET, 1972) designa a aplicação dos princípios do urbanismo, o ato de corrigir, renovar ou reestruturar os efeitos da urbanização.

Ministério das Cidades, do MMA, do CNS, da Funasa, do FNRU, da FNSA e outras organizações da área do saneamento, de acadêmicos e de parlamentares.

Tabela 18 – Resultados no *policy core*: abrangência do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas

PC15. Abrangência do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas	Agenda marrom (fases 1 a 5)			
	FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%
PC15.1 Desconsideração da relevância do planejamento e da gestão ambiental em áreas urbanas	13	5,6	17	2,8
PC15.2 Foco exclusivo ou priorização de aspectos específicos de setores determinados	69	29,8	132	21,7
PC15.3 Foco exclusivo ou priorização de setor determinado, com articulação intra-setorial	94	40,6	171	28,1
PC15.4 Foco exclusivo ou priorização da intersetorialidade, a partir da articulação técnica política	107	46,3	273	44,8
PC15.5 Foco exclusivo ou priorização da intersetorialidade, a partir do gerenciamento de projetos estratégicos	11	4,7	16	2,6
TOTAL	-	-	609	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes).

Os juízes apontaram a relevância de se analisar a visão intersetorial direcionada à competitividade entre cidades, com base no fomento a projetos estratégicos. Essa demanda gerou a diferenciação do item PC15.5, que reuniu apenas 2,6% dos registros. Há manifestações nessa linha da CEF, do Ipea, do GDF, de parlamentares e, na fase mais recente, do próprio MMA. O número pequeno de registros nesse item advém das restrições de temas passíveis de serem abordados na legislação federal. Esse tipo de posicionamento não pode, contudo, ser desconsiderado. Ele está presente na gestão de algumas cidades importantes, especialmente em capitais estaduais, dependendo da linha de trabalho do prefeito e sua equipe. Planos estratégicos sobrepõem-se, na prática, aos planos diretores municipais; a recepção de eventos internacionais de porte ganha mais atenção do que o dia a dia da gestão urbana; operações urbanas que incluam investimentos privados são adotadas com prioridade em relação a outros instrumentos da política urbana.

Como mencionado anteriormente, no componente PC15, qualificado pelos juízes como pertencente apenas à agenda marrom, foram consideradas complementarmente, a título de controle, falas sobre o tema que surgiram nos debates da nova lei florestal (fases 4 e 5 na agenda verde). Foram reunidos dessa forma um registro no item PC15.1 e um no PC15.3, de parlamentares, e dez registros no PC15.4, referentes a Ministério das Cidades, MMA, Secovi e parlamentares ambientalistas. De fato, parece esperada a visão integradora dos aspectos

urbanísticos e ambientais nas manifestações em reuniões públicas nas quais se debate a agenda verde.

No componente PC16, tem-se elemento considerado importante pelos juízes em termos do objetivo de diferenciação dos atores que atuam na gestão urbana: a visão sobre o plano diretor municipal e a relação desse plano com a questão ambiental em senso estrito. Contudo, como no licenciamento ambiental do uso de áreas urbanas, os registros sobre o plano diretor alcançam um número reduzido de documentos. Esse assunto integrou os debates do processo legislativo que gerou o Estatuto da Cidade, e surgiu em discussões como a da futura LRTU, mas se esperava um resultado quantitativamente mais expressivo do que o obtido.

Cabe explicar que o plano diretor, por previsão expressa da Constituição Federal, é o principal instrumento norteador da política urbana, pelo menos nas cidades com mais de vinte mil habitantes e nas demais onde ele for obrigatório¹³⁵. Nesse âmbito, põem-se aqui em análise dois aspectos, ponderados de forma simultânea: a ênfase no caráter técnico ou político do plano diretor e a consideração, ou não, da questão ambiental.

Veja-se na Tabela 19 que praticamente não foram encontradas manifestações que explicitassem desconsideração pela relevância do plano diretor. Como em outros componentes, isso não implica que esse tipo de posicionamento esteja ausente na gestão urbana em certas realidades locais, mas sim que não foi externado nas reuniões públicas estudadas.

Com a visão de que o plano diretor é um documento técnico que trata de aspectos urbanísticos, há 13,2% dos registros. São falas da secretaria de habitação do MBES, do Ipea, da CBIC e do Secovi, da CNM, do IAB e de parlamentares. Esse posicionamento expressa a visão tradicional de um plano diretor. Os traçados das cidades que foram planejadas antes de sua implantação, mesmo as históricas, podem ser vistos como precursores dos planos diretores. Em formatação mais contemporânea, os planos diretores de desenvolvimento integrado financiados pelo Serphau na época do regime militar refletiam essa opção. Não obstante esses planos incorporarem alguns aspectos socioeconômicos além dos urbanísticos (FERREIRA, 2008), não internalizavam preocupação com a proteção ambiental.

¹³⁵ O art. 182 da Constituição obriga a elaboração do plano diretor, e sua aprovação mediante lei municipal, para as cidades com mais de vinte mil habitantes. Estabelece, também, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. A Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) estabeleceu outros casos de obrigatoriedade de plano diretor, independentemente do critério populacional, entre eles a inserção da cidade em uma região metropolitana. Ver o art. 41 da referida lei.

Com foco na questão urbana em senso estrito, mas assumindo o plano diretor como um pacto político, um constructo social, colocam-se 26,4% dos registros. Constam nessa linha manifestações principalmente do Ministério das Cidades, do FNRU e entidades a ele vinculadas e de parlamentares.

Posições que integram os aspectos urbanísticos e ambientais, dando ênfase ao caráter técnico do plano diretor, representam 30,2% dos registros. Surgem aqui, entre outros, MMA, MCT, SAE/PR, Ipea, organizações não governamentais ambientalistas, Ibam, IAB, acadêmicos e parlamentares.

Por fim, somam 27,1% dos registros leituras integradoras dos aspectos urbanísticos e ambientais, mas que destacam o caráter político do plano diretor. Estão inclusos Ministério das Cidades, FNRU e entidades a ele vinculadas, FNP, representantes de governos estaduais e municipais, parlamentares e outros atores.

No componente PC16, como no anterior, foram anotadas complementarmente, a título de controle, manifestações surgidas nos debates sobre a nova lei florestal (fases 4 e 5 na agenda verde). Foram obtidos assim oito registros no item PC16.4 e três no PC 16.5. Como esperado, a questão ambiental sempre integra o plano diretor municipal nas manifestações oriundas das reuniões da agenda verde. Salientando o caráter técnico do plano, surgem nesses registros adicionais MMA, MCT, acadêmicos e um parlamentar ambientalista. Ressaltando o caráter político, tem-se uma fala do MMA (de Bonduki, secretário oriundo do FNRU), uma do Secovi e uma de parlamentar ambientalista

Tabela 19 – Resultados no *policy core*: plano diretor municipal e meio ambiente

PC16. Plano diretor municipal (PD) e meio ambiente	Agenda marrom (fases 1 a 5)			
	FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%
PC16.1 Desconsideração da relevância do PD	4	1,7	4	3,1
PC16.2 O PD é sobretudo um documento técnico que abarca essencialmente aspectos urbanísticos	11	4,7	17	13,2
PC16.3 O PD é sobretudo um pacto político que abarca essencialmente aspectos urbanísticos	22	9,5	34	26,4
PC16.4 O PD é sobretudo um documento técnico que abarca aspectos urbanísticos e também ambientais	24	10,3	39	30,2
PC16.5 O PD é sobretudo um pacto político que abarca aspectos urbanísticos e também ambientais	27	11,6	35	27,1
TOTAL	-	-	129	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes).

As visões sobre a regularização fundiária e sua relação com a questão ambiental em senso estrito estão no componente PC17, cujos resultados são mostrados na Tabela 20. Trata-se de assunto que, na prática, gera polêmicas vigorosas na gestão urbana. Como, entre outros motivos, a estrutura de fiscalização dos órgãos ambientais no país é bastante deficiente, as áreas ambientalmente protegidas são, muitas vezes, ocupadas por assentamentos humanos informais (ARAÚJO, 2002, p. 8). De um lado, a regularização desses assentamentos no local onde estão apresenta efeitos ambientais negativos; de outro, a transferência da população nem sempre é viável ou socialmente justa. Some-se a esse quadro já complexo a ocupação de áreas de risco de enchentes ou de deslizamento de encostas.

A desconsideração da relevância da regularização fundiária por fatores diferentes da questão ambiental praticamente inexistente nos documentos submetidos à codificação, mas pode ter relevância no dia a dia das cidades. Mais uma vez, há de ser lembrado que o tema pode estar ausente por estarem em tela reuniões públicas ocorridas no Congresso Nacional.

Com prioridade para a regularização quando ponderada em relação à proteção ambiental, na regularização fundiária de interesse social, que envolve majoritariamente população de baixa renda, e também na regularização de interesse específico¹³⁶, que abrange os demais casos, colocam-se 25,9% dos registros. São falas, entre outros, do Ministério das Cidades, do Ipea, da CBIC, do Irib e da Anoreg, e de parlamentares. Note-se que, para os representantes dos serviços registrares (Irib e Anoreg), a regularização fundiária apresenta interesse evidente.

Enfatizando a regularização de interesse social, constam 50,0% dos registros, oriundos de 15,5% dos documentos codificados na agenda marrom. Estão abrangidos nas anotações nessa perspectiva Ministério das Cidades, FNRU e entidades a ele vinculadas, IAB, FNP, acadêmicos e parlamentares, a maior parte deles com atuação especializada na questão urbana. É interessante comentar que os registros com esse posicionamento estendem-se até 2010. Nos anos de 2011 e 2012, a defesa irrestrita da regularização fundiária de interesse social quando colocadas em xeque áreas ambientalmente protegidas parece ter perdido um pouco o vigor, pelo menos no Congresso Nacional. Provavelmente, isso está associado a

¹³⁶ Para as definições legais das regularizações de interesse social e de interesse específico, ver o art. 47, incisos VII e VIII, da Lei nº 11.977/2009. A diferenciação consagrada por essa lei, que disciplina o PMCMV e dá outras providências, foi baseada nos debates sobre a futura LRTU. Ver nesse sentido os substitutivos produzidos no âmbito do processo do PL nº 3057/2000 e apensos na Câmara dos Deputados.

desastres nessas ocupações associados especialmente à época de chuvas, em mudança que pode refletir aprendizado político e será comentada na seção 8.3¹³⁷.

A defesa de que a regularização necessita ser objeto de processos decisórios caso a caso, ponderando-se aspectos sociais e ambientais, reúne 13,4% dos registros. Há falas nesse sentido do MMA, do Ministério Público, do Ibam, de acadêmicos, de representantes de governos municipais e outros atores.

Por fim, a prioridade para a questão ambiental mesmo nos casos de regularização de interesse social alcança somente 8% dos registros. Estão abrangidas manifestações, entre outros, do MCT, do Ministério Público e de parlamentares ambientalistas.

O componente PC17 é o último que integra apenas a agenda marrom, mas em que foram consideradas anotações complementares, a título de controle, referentes aos debates sobre a nova lei florestal (fases 4 e 5 na agenda verde). Foram obtidos nesse sentido: dois registros no item PC17.2, um do Ministério das Cidades e um do MMA (que pactuaram a flexibilização das regras inclusive nos casos de interesse específico)¹³⁸; cinco no PC17.3, relativos ao Ministério das Cidades, MMA, um ex-ministro (Carlos Minc) e um parlamentar ambientalista; quatro no PC17.4, oriundos do MMA, do MCT e de um parlamentar ambientalista; e três no PC17.5, um do MCT e dois de ex-dirigentes de órgãos ambientais estaduais. Na verdade, evidenciam-se no período posições ambíguas nas manifestações do Ministério das Cidades, MMA e MCT sobre a regularização fundiária em áreas urbanas, quadro que, somado ao fato de a preocupação da grande maioria dos parlamentares ter-se voltado para as áreas rurais, pode ter contribuído para certa inconsistência na legislação aprovada no ano de 2012, aspecto que será comentado no capítulo 8.

¹³⁷ A aprovação da Lei nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, tem relação com esse tema. Entre outros pontos, essa lei inclui alteração expressa no Estatuto da Cidade, prevendo medidas sobre as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

¹³⁸ A Lei nº 12.651/2012 (nova lei florestal) facilitou a regularização fundiária urbana nos casos de interesse específico, que haviam sido tratados com mais rigor pela Lei nº 11.977/2009. Esse assunto é objeto de comentários na seção 7.7.

Tabela 20 – Resultados no *policy core*: regularização fundiária urbana e meio ambiente

PC17. Regularização fundiária urbana e meio ambiente	Agenda marrom (fases 1 a 5)			
	FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%
PC17.1 Desconsideração da relevância da regularização fundiária por fatores diferentes da questão ambiental	3	1,2	3	2,7
PC17.2 Prioridade para a regularização, mesmo nos casos de regularização de interesse específico	19	8,2	29	25,9
PC17.3 Prioridade para o direito à moradia sobre a questão ambiental, nos casos de regularização de interesse social	36	15,5	56	50,0
PC17.4 A análise da possibilidade de regularização necessita ser realizada caso a caso, ponderando-se aspectos sociais e ambientais	14	6,0	15	13,4
PC17.5 Prioridade para a questão ambiental, mesmo nos casos de regularização de interesse social	7	3,0	9	8,0
TOTAL	-	-	112	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes).

No componente PC18, relativo à gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos, como se vê na Tabela 21, colocam-se resultados que trazem alguma dificuldade para a diferenciação dos posicionamentos dos atores que atuam no subsistema da agenda marrom, mas cujas especificidades não devem ser subvalorizadas. Deve ser dito que a abordagem nesse componente não se restringe ao debate sobre qual ente federado é titular dos serviços públicos nesse campo.

Há 85,0% dos registros, encontrados em 30,7% dos documentos codificados, entendendo esses serviços como tarefa do poder público municipal, mesmo nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Como orientado pelos juízes, também foram consideradas no item PC18.2 manifestações em prol dos consórcios intermunicipais e propostas de, nas regiões metropolitanas, municípios responderem pelo provimento dos serviços em conjunto e de forma articulada com o estado, em compartilhamento surgido a partir de decisão municipal. Estão presentes nesse conjunto manifestações de quase todos os tipos de atores estudados, dispensando-se listagem nesse sentido. Impõe-se atenção, contudo, para as falas que divergem dessa posição padrão.

Tem-se na visão de que a gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos deve ser planejada e executada em escala que ultrapasse limites municipais, tendo em vista a obtenção de mais eficiência na política pública, 11,9% dos registros. São falas do Ministério das Cidades (na defesa da gestão segundo microrregiões), da CNI (na demanda de escala que facilite a operação dos serviços), da Fiesp (com foco em soluções supramunicipais), da Abetre (em prol de regras mais flexíveis para a circulação dos resíduos

sólidos), de parlamentares e outros atores. Nas fases 4 e 5, a partir de liderança do MMA, que também aparece nesses registros, ganhou alguma força a organização, pelos estados, de microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos¹³⁹.

Na defesa da gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos segundo a ótica metropolitana constam apenas seis registros, sendo quatro deles oriundos de representantes de governos estaduais. Foram consideradas no item PC18.3, também, propostas de, nas regiões metropolitanas, estados e municípios responderem pelo provimento dos serviços, em compartilhamento surgido a partir de decisão estadual. Cabe explicar que, para os defensores dessa opção, fora das regiões metropolitanas, a gestão dos resíduos sólidos urbanos é tarefa municipal.

É importante comparar esses resultados com o componente que vem na sequência, relativo aos serviços de água e esgoto. A gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos, historicamente, sempre foi considerada atribuição das municipalidades no país e, mais recentemente, passou a ser objeto de atenção dos governos estaduais e também do governo federal. Começam a surgir demandas mais fortes de soluções que articulem não apenas governos municipais e estaduais, mas também a gestão integrada dos diferentes tipos de resíduos sólidos.

Tabela 21 – Resultados no *policy core*: gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos

PC18. Gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos	Agenda marrom (fases 1 a 5)			
	FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%
PC18.1 Deve envolver regiões organizadas segundo a ótica do planejamento mais eficiente desses serviços, não se atendo a limites municipais e estaduais	14	6,0	18	11,2
PC18.2 É sempre tarefa do poder público municipal, mesmo nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas	71	30,7	136	85,0
PC18.3 Nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, deve ser tarefa dos estados	5	2,1	6	3,8
TOTAL	-	-	160	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes).

¹³⁹ O art. 16, § 1º, da Lei nº 12.305/2010 (Lei dos Resíduos Sólidos) prioriza o repasse de recursos federais nesse campo de políticas públicas para os estados que organizarem essas microrregiões.

No componente PC19, tem-se conteúdo que respondeu por polêmicas vigorosas na formulação da Lei do Saneamento Básico¹⁴⁰. Como anteriormente referido, foram necessários três processos legislativos distintos para que essa lei fosse aprovada. A disputa pela responsabilidade pelo provimento dos serviços de água e esgoto respondeu por boa parte dos impasses nesses processos. Foram desenvolvidas diferentes argumentações para respaldar a continuidade da prestação dos serviços por companhias estaduais. Enquanto a gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos historicamente ficou a cargo das municipalidades, os serviços de água e esgoto passaram a ser prestados na maior parte do país, após a aprovação do Planasa no final da década de 60, por companhias estaduais, que atuavam juridicamente como concessionárias dos municípios, mas na prática de forma independente dos governos locais (MOREIRA, 1996; GALVÃO JÚNIOR *et al.*, 2009)¹⁴¹. Esse assunto está abordado na seção 7.3.

Conforme mostra a Tabela 22, o maior número de registros nesse componente, totalizando 52,8%, está na postura municipalista. Note-se que essa posição conflita com o padrão de serviços prestados por companhias estaduais. Como comentado, posicionamentos que trazem mudanças no *status quo*, não raramente, geram aumento do número de registros nos resultados da codificação. Foram também consideradas no item PC19.2 manifestações em prol dos consórcios intermunicipais e propostas de, nas regiões metropolitanas, municípios responderem pelo provimento dos serviços em conjunto e de forma articulada com o estado, em compartilhamento surgido a partir de decisão municipal. Incluem-se nas falas nesse item, entre outros, Ministério das Cidades, MMA, FNSA, Assemae, FNP, CNM, representantes de governos municipais e parlamentares.

As posições de contraposição à leitura mais municipalista dividem-se nos itens PC19.1, PC19.3, PC19.4 e PC19.5. Somados, esses registros alcançam 47,2%. Essa divisão, em boa medida, vem da adoção de diferentes caminhos para dar sustentação ao trabalho das companhias estaduais e à manutenção do controle estadual. Anote-se que a escala mais ampla de operação dos serviços, obtida com o recorte estadual ou microrregional no lugar do municipal, gera apoio, também, da maioria dos atores defensores da privatização dos serviços

¹⁴⁰ Lei nº 11.445/2007.

¹⁴¹ Essa diferenciação também pode ser lida como resultado da desconsideração da relevância da gestão dos resíduos sólidos urbanos pelo governo militar, que incluía no Planasa, na prática, apenas os serviços de água e esgoto. Apesar de bem anterior ao período coberto por esta tese, não se pode deixar de associar esse quadro a distorções no sistema de crenças da coalizão de atores então no poder no país. Ademais, os serviços de água e esgoto geram muito mais obras de infraestrutura do que a gestão dos resíduos sólidos urbanos. Essas obras encaixam bem no desenvolvimentismo guiado pelo Estado que marcou o regime militar.

de água e esgoto. Cabe perceber que a abordagem nesse componente não se restringe ao debate sobre qual ente federado é titular dos serviços públicos nesse campo.

A segunda posição com maior número de registros é exatamente a de que os serviços de água e esgoto devem continuar a ser prestados principalmente pelas companhias estaduais. Há nesse aspecto dependência de trajetória (NORTH, 1993; PIERSON, 2004), com reflexos nos debates analisados na seção 7.3. Os atores resistem a que se altere o modelo que vinha sendo aplicado desde o regime militar. Mesmo algumas organizações com postura municipalista registrada no item PC18.2, quando chamadas nas reuniões públicas estudadas a especificar mais suas propostas, externam restrições ao desmonte das companhias estaduais. Têm manifestações colocadas no item PC19.4 Aesbe, Abes, CBIC, Abdib, representantes dos governos estaduais, entidades sindicais, parlamentares e outros atores.

Tabela 22 – Resultados no *policy core*: provimento dos serviços de água e esgoto

PC19. Provimento dos serviços de água e esgoto	Agenda marrom (fases 1 a 5)			
	FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%
PC19.1 Deve envolver regiões organizadas segundo a ótica do planejamento mais eficiente desses serviços, não se atendo a limites municipais e estaduais	15	6,4	21	9,7
PC19.2 É sempre tarefa do poder público municipal, mesmo nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas	45	19,4	114	52,8
PC19.3 Nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, deve ser tarefa dos estados	10	4,3	13	6,0
PC19.4 Deve ser tarefa dos estados, sobretudo nos casos de serviços historicamente prestados por companhias estaduais	21	9,0	46	21,3
PC19.5 Deve ser tarefa dos estados ou municípios, parcial ou totalmente, conforme a infraestrutura em tela	14	6,0	22	10,2
TOTAL	-	-	216	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes).

A posição de que os serviços devem ser organizados segundo a conformação que assegure mais eficiência, independentemente de limites municipais e estaduais, alcança 9,7% dos registros. Há manifestações nessa linha, entre outros, do Ministério das Cidades, do MMA, da ANA, da CEF e de parlamentares.

Assumindo a ótica metropolitana, estão 6,0% dos registros. Para os defensores dessa opção, fora das regiões metropolitanas, os serviços de água e esgoto constituem tarefa municipal. Há falas nessa linha do Ministério das Cidades, da Abcon, da Aesbe, da Abes, de representantes dos governos estaduais, de parlamentares e outros atores. Foram consideradas no item PC19.3, também, propostas de, nas regiões metropolitanas, estados e municípios

responderem pelo provimento dos serviços, em compartilhamento surgido a partir de decisão estadual.

Por fim, apresentam-se algumas manifestações que enxergam os serviços de água e esgoto repartido por estado e municípios, de acordo com a área atendida por cada infraestrutura que integra esses serviços. Essas falas, que reúnem 10,2% dos registros, são oriundas, entre outros, da Sedu/PR, da ANA, do Ministério Público e, principalmente, do relator da proposta encaminhada pelo governo FHC, Deputado Adolfo Marinho (PSDB/CE)¹⁴².

No componente PC20, tem-se outro tópico polêmico, que gerou impasses no longo processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos¹⁴³, a responsabilidade pós-consumo por produtos e embalagens. O consenso sobre esse ponto específico da lei levou alguns anos e pode ser considerado, em alguma medida, fruto de aprendizado político, análise que é apresentada no capítulo 8.

Pela lógica da responsabilidade pós-consumo, os fabricantes de produtos e embalagens devem responsabilizar-se pelo ciclo integral daquilo que colocam no mercado e seus efeitos sobre o meio ambiente. Concretamente, o fabricante passa a ter de assegurar o recolhimento de determinados produtos e embalagens após o uso pelo consumidor e, cabe destacar, garantir também a destinação ambientalmente correta do que recolher. As normas sobre a responsabilidade pós-consumo por vezes envolvem expressamente os comerciantes, como forma de viabilizar a logística reversa, o sistema de retorno aos fabricantes. Por muitos anos, representantes do setor empresarial externaram restrições à inserção em lei da responsabilidade pós-consumo.

Veja-se na Tabela 23 que a posição com maior número de registros é a que articula na responsabilidade pós-consumo fabricantes, comerciantes, consumidores e também o poder público. Ela alcança 40,0% dos registros no componente, oriundos de 12,1% dos documentos codificados na agenda marrom, uma representatividade alta considerada a especificidade do assunto. É interessante comentar que esse posicionamento encontra-se refletido no conteúdo da lei aprovada, na forma da chamada responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, como se mostra na seção 7.2 e no capítulo 8. Têm manifestações nessa perspectiva, que integra o poder público na responsabilidade pós-consumo, MMA, MDS, CNI, Abiquim,

¹⁴² Adolfo Marinho é engenheiro civil com mestrado em saneamento, e tem boa parte de sua vida profissional ligada a esse tema. Pode ser estudado como um especialista na matéria. Foi Secretário Nacional de Habitação entre 1992 e 1994.

¹⁴³ Lei nº 12.305/2010.

Abividro, Abinee, Anip, Abip, Abras, Cempre, representantes do movimento dos catadores, parlamentares e outros atores.

A segunda posição com maior número de registros é a que assume o conceito original da responsabilidade pós-consumo. Ela deve estar centrada nos fabricantes e eles têm o encargo de mobilizar comerciantes e consumidores para viabilizar a logística reversa. Colocam-se nessa perspectiva, que agrega 27,0% dos registros, entre outros, MMA, Ministério Público, FNRU, Cetesb, acadêmicos e parlamentares ambientalistas.

Na defesa de que deve estar expressa não apenas a responsabilidade dos fabricantes, mas também a dos comerciantes e consumidores, mas mantendo a independência em relação ao poder público, constam 19,1% dos registros. São falas do MMA, do Ibama, da CNM, de parlamentares e outros atores. O maior número de anotações relativas ao MMA está nesse item.

Por fim, a demanda de que o fabricante não esteja envolvido na logística reversa, o que descaracteriza a responsabilidade pós-consumo, alcança o percentual de 13,9%. Expressam-se nessa linha em algum momento, entre outros, CNI, Fiesp, Abividro, Abal, Abралatas e parlamentares.

Tabela 23 – Resultados no *policy core*: responsabilidade pós-consumo por produtos e embalagens

PC20. Responsabilidade pós-consumo por produtos e embalagens	Agenda marrom (fases 1 a 5)			
	FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%
PC20.1 Não deve envolver a participação dos fabricantes na logística reversa	13	5,6	16	13,9
PC20.2 Deve envolver fabricantes, comerciantes, consumidores e o poder público	28	12,1	46	40,0
PC20.3 Deve envolver fabricantes, comerciantes e consumidores, de forma independente do poder público	16	6,9	22	19,1
PC20.4 Deve estar centrada nos fabricantes	20	8,6	31	27,0
TOTAL	-	-	115	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes).

No componente PC21, são analisadas as visões sobre a participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos. Deve ser dito que, pelos documentos estudados, vê-se que a mobilização em prol dos direitos desse grupo esteve presente de alguma forma em todo o longo processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos.

A força do movimento dos catadores pode ser sentida nos resultados apresentados na Tabela 24. A visão de que a participação desses atores é elemento essencial da gestão dos

resíduos sólidos urbanos reúne 56,8% dos registros no componente, oriundos de 13,8% dos documentos codificados na agenda marrom. Estão na lista, além dos representantes do movimento dos catadores (assim considerado também o Fórum Lixo e Cidadania), MMA, Ministério Público, CNI, Cempre, Abividro, Abal, Abralatas, organizações não governamentais ambientalistas, parlamentares e outros atores.

Com defesas menos enfáticas que também consideram relevante a participação dos catadores, alcança-se o percentual de 28,8%. Há manifestações nesse sentido, entre outros, do MMA, do Ipea, da CNI, da CNM, de acadêmicos e de parlamentares.

Os itens PC21.1, PC21.2 e PC21.3, pelo número reduzido de registros obtidos, poderiam ter sido reunidos em um único item, referente à pouca consideração pelo papel dos catadores. Somados, esses itens chegam ao percentual de 14,4%. Optou-se, contudo, por manter a orientação dos juízes de codificação separada desses posicionamentos. Cabe ponderar que as restrições à atividade de catação devem ser mais fortes do que esses resultados apontam. Expor posições contrárias a uma categoria profissional numerosa como os catadores em uma reunião pública no Legislativo não é atitude isenta de repercussões políticas.

Tabela 24 – Resultados no *policy core*: participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos

PC21. Participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos	Agenda marrom (fases 1 a 5)			
	FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%
PC21.1 A atividade de catação é degradante, não é relevante para a gestão dos resíduos sólidos urbanos e deve ser eliminada	4	1,7	4	3,4
PC21.2 A atividade de catação é degradante, mas é relevante no curto prazo para a gestão dos resíduos sólidos, devendo ser eliminada progressivamente	6	2,5	6	5,1
PC21.3 Pouca consideração pelo papel dos catadores	7	3,0	7	5,9
PC21.4 Pode ser relevante	24	10,3	34	28,8
PC21.5 É essencial	32	13,8	67	56,8
TOTAL	-	-	118	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes).

Com o entendimento de que a atividade de catação é degradante, não é importante e deve ser eliminada, constam quatro registros apenas, relativos ao GDF, um acadêmico e um parlamentar. Na linha de que a catação deve ser eliminada progressivamente, há seis registros, oriundos da Assemae, da Abidb, da Abre, de dois especialistas na área do saneamento e de um parlamentar. A pouca consideração pelo papel dos catadores, sem relação com restrições à

atividade de catação por ser degradante, reúne sete registros, vindos do Ministério Público, da Abrelpe (em parceria com outras entidades empresariais), de dois acadêmicos e um parlamentar.

Em relação ao componente PC22, que apresenta as visões sobre a descontaminação de áreas urbanas e rurais, considerando nas anotações, se couber, também a prevenção da contaminação, houve algum nível de dificuldade no processo de codificação, o que explica em parte o número pequeno de registros. Esse número poderia ter sido ampliado se tivessem sido objeto de codificação documentos referentes a reuniões públicas no Congresso Nacional sobre determinados desastres ambientais, como vazamentos de óleo no mar, rompimento de barragens de resíduos industriais e outros. Esse esforço, contudo, seria inviável em face do tempo disponível para finalização da pesquisa. A base documental utilizada, de 13.440 páginas, mostrava-se já muito extensa.

As posições nos dois polos do componente são realmente excludentes, a tendência a remeter a descontaminação ao poder público e o foco no poluidor. A posição intermediária trouxe complicações¹⁴⁴. Ela foi redigida prevendo-se manifestações no sentido de que a responsabilidade pela descontaminação, quando o poluidor não puder ser identificado ou não tiver recursos para a descontaminação, é do poder público. Verificou-se que esse posicionamento pode ser cumulado com falas dos itens PC22.1 e PC22.3, ou seja, não preenche plenamente os requisitos da lógica classificatória (SARTORI, 1970, p. 1038). Além disso, acertou-se com os juízes que, nesse mesmo item, seriam consideradas posições que ficassem no meio termo entre delegar ao poder público e exigir apenas do poluidor. Na prática, foi complicado qualificar esse posicionamento intermediário. Optou-se, todavia, por manter o item PC22.2 e assumir seus resultados, se possível, como evidenciando uma tendência.

De toda forma, como mostra a Tabela 25, a maior parte dos registros no componente, 55,5%, está em manifestações que explicitam a responsabilidade do poluidor. São falas do MMA, do Ibama, da ANA, do Ministério Público, da Cetesb, da CNM, de acadêmicos, de parlamentares e outros atores.

Com tendência a centrar a responsabilidade pela descontaminação no poder público, há 27,8% dos registros. Têm manifestações inclusas nesse sentido, entre outros, Aesbe, Abcon, CNI, Fiesp, Abrelpe e parlamentares.

¹⁴⁴ Silva, um dos juízes do código de análise documental, havia alertado para esse problema, mas os demais juízes concordaram com o conteúdo desse item.

Com menor quantidade de registros, 16,7%, provavelmente em decorrência da dificuldade acima mencionada, vem a posição intermediária, na qual constam anotações relativas a CNI, Abinee, Cetesb, acadêmicos, parlamentares e outros atores. Cabe comentar que dificuldades desse tipo não são estranhas a trabalhos aplicando o ACF. Como anteriormente falado, a orientação nesses casos é codificar apenas os posicionamentos que estão claros, mesmo que isso implique menos resultados a serem trabalhados (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 248).

Tabela 25 – Resultados no *policy core*: descontaminação de áreas urbanas e rurais

PC22. Descontaminação de áreas urbanas e rurais	Agenda marrom (fases 1 a 5)			
	FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%
PC22.1 Tendência a centrar no poder público a responsabilidade pela descontaminação	16	6,9	20	27,8
PC22.2 A responsabilidade pela descontaminação, quando o poluidor não puder ser identificado ou não tiver recursos para a descontaminação, é do poder público	12	5,1	12	16,7
PC22.3 A responsabilidade pela descontaminação é essencialmente do poluidor	24	10,3	40	55,5
TOTAL	-	-	72	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes).

Os resultados no componente PC23, referente ao controle da poluição por veículos automotores, expostos na Tabela 26, mostram uma concentração na preocupação com combustíveis e veículos menos poluentes. O item PC23.3 alcança 58,0% dos registros. Têm manifestações nesse sentido, entre outros, MMA, Ibama, Denatran, DNC, Petrobrás, Cetesb, Abdetran, CNT, Abrati, Anfavea, organizações não governamentais ambientalistas, acadêmicos e parlamentares.

Esse quadro era esperado, por decorrência dos documentos que foram submetidos à codificação. Como explicado na seção 3.4, o controle da poluição não tem tido atenção na legislação de aplicação nacional após 1992. O tema está praticamente fora da agenda do Legislativo e é tratado especialmente por normas estaduais. Na esfera federal, o foco tem ficado na poluição veicular, mas ele é ainda mais restrito, direcionando-se especialmente para combustíveis e veículos menos poluentes.

Desconsiderando o controle da poluição veicular, tem-se 12,1% dos registros. Há manifestações nessa linha da ANP, da Petrobrás, de empresas de inspeção veicular (com olhar apenas para a segurança, ignorando a inspeção ambiental), da Sopral (ignorando a relevância de garantir fornecimento de álcool combustível) e de parlamentares.

Com atenção para a priorização do transporte público e da redução do número de veículos individuais, há nove registros somente, referentes ao MCT, à FNP, a um acadêmico, a parlamentares e outros atores.

A prioridade para a mobilidade urbana e a conexão com outros aspectos do planejamento urbano, por sua vez, reúne apenas quatro registros, relativos à ANP, à Petrobrás e a dois parlamentares. No caso da ANP e da Petrobrás, há de se ponderar se a manifestação nessa linha não se aproxima de uma tentativa de tirar atenção sobre a qualidade dos combustíveis¹⁴⁵.

Por fim, com visão integradora, que considera o conteúdo de dois ou mais itens desse componente, constam 17,8% dos registros. São falas do MMA, da Cetesb, da FNP, de acadêmicos e de parlamentares e outros atores.

Tabela 26 – Resultados no *policy core*: controle da poluição por veículos automotores

PC23. Controle da poluição por veículos automotores	Agenda marrom (fases 1 a 5)			
	FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%
PC23.1 Desconsideração do controle da poluição por veículos automotores	8	3,4	13	12,1
PC23.2 Foco exclusivo ou priorização do transporte público e da redução do número de veículos individuais	5	2,1	9	8,4
PC23.3 Foco exclusivo ou priorização de combustíveis e veículos menos poluentes	15	6,4	62	58,0
PC23.4 Foco exclusivo ou priorização da mobilidade urbana e da conexão com outros aspectos do planejamento urbano	2	0,8	4	3,7
PC23.5 Visão integradora	13	5,6	19	17,8
TOTAL	-	-	107	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes).

5.4 Os aspectos instrumentais

O código de análise documental incluiu oito componentes no nível dos aspectos instrumentais: *locus* preferível para decisão governamental em nível nacional sobre política ambiental (CI1); áreas de preservação permanente em perímetros urbanos (CI2); incineração de resíduos sólidos (CI3); importação de resíduos sólidos (CI4); condomínios urbanísticos e loteamentos fechados (CI5); regularização ambiental em áreas rurais (CI6); reserva legal dos

¹⁴⁵ Conforme referido anteriormente, a mobilidade urbana tem sido tema trabalhado pelo Congresso Nacional. Como fruto desse esforço, tem-se a Lei nº 12.587/2012 (Lei da Mobilidade Urbana). O assunto praticamente inexistente, contudo, nos documentos submetidos à codificação.

imóveis rurais (CI7); e pagamento por serviços ambientais (CI8). Excluiu-se o componente relativo ao posicionamento quanto à Lei de Gestão de Florestas Públicas, aplicado na pesquisa anterior, que não se justifica fora das fases 1 a 3 na agenda verde.

No Apêndice 2, consta tabela unificada com os resultados da codificação quanto aos componentes considerados aspectos instrumentais. Segue uma síntese dos principais achados, em cada componente estudado.

No componente CI1, relativo ao *locus* preferível para decisão governamental em nível nacional sobre política ambiental, tem-se na agenda marrom uma distribuição relativamente equilibrada entre as opções Congresso Nacional, Conama e visão integradora que explicita a distribuição de tarefas nesse âmbito. Na agenda verde, a escolha majoritária é o Congresso Nacional, sendo que, nas fases 4 e 5, esse posicionamento atinge 78,2% dos registros, oriundos de 38,3% dos documentos codificados. Entende-se que esses resultados são esperados, uma vez que a origem dos dados está em reuniões públicas no Legislativo e que, com frequência considerável, resoluções do Conama são alvo de crítica dos parlamentares, notadamente na agenda verde. Na agenda marrom, a oposição a esse órgão colegiado não está tão presente, com resultados que parecem refletir, também, o maior envolvimento do empresariado com os processos decisórios do Conama nessa agenda do que na verde. Nos registros referentes à agenda marrom, há inclusive casos de representantes do setor empresarial priorizando decisões do Conama, comparativamente ao Congresso Nacional.

No componente CI2, estão as posições dos atores sobre as áreas de preservação permanente (APPs) nos perímetros urbanos. As APPs, disciplinadas pela lei florestal¹⁴⁶, protegem especialmente margens de cursos d'água e encostas, aplicando-se às áreas rurais e também às cidades. Muitas vezes elas são ocupadas ilegalmente, por assentamentos irregulares da população de baixa renda e outros usos urbanos. Há diversos tipos de conflito na gestão de nossas cidades relacionados às APPs. No *policy core*, o tema está incluso, em recortes mais abrangentes, nos componentes PC16 e PC17.

Na agenda marrom, o posicionamento mais rígido, de que as municipalidades podem estabelecer apenas regras ambientalmente mais protetivas para as APPs urbanas, é minoritário nos documentos referentes à agenda marrom, com 11,3% dos registros. No restante, há uma distribuição relativamente equilibrada entre as diferentes posições voltadas a flexibilizar as

¹⁴⁶ A Lei nº 4.771/1965 estendia a aplicação das regras protetivas das APPs às cidades mediante dispositivo com redação ambígua (ARAÚJO, 2002). As leituras discrepantes geradas por essas normas parecem ter contribuído para acirrar conflitos entre integrantes dos subsistemas das agendas marrom e verde. A Lei nº 12.651/2012 (nova lei florestal) explicita de forma clara a aplicação das regras também às cidades (ver o art. 4º, *caput*).

regras aplicadas nas cidades. A delegação plena dessas regras aos governos locais é demanda de 21,1% dos registros, em manifestações de atores diferenciados como Ministério das Cidades, FNUR, representantes do setor empresarial, acadêmicos e outros. Nas poucas anotações complementares referentes às fases 4 e 5 na agenda verde, oriundas dos debates sobre a nova lei florestal, também há falas em posições diversas, ganhando destaque o fato de não haver registros no sentido de que a flexibilização deve ocorrer apenas nos casos de interesse social.

O componente CI3, referente apenas à agenda marrom, traz as manifestações sobre a incineração dos resíduos sólidos. Como a incineração de resíduos sem os cuidados técnicos necessários gera a emissão de dioxinas e furanos¹⁴⁷, compostos altamente tóxicos, e outros poluentes (ASSUNÇÃO; PESQUERO, 1999), organizações não governamentais ambientalistas e outros atores apresentam forte objeção aos incineradores. Nas reuniões públicas codificadas, as duas posições mais restritivas ao uso desses equipamentos, demandando sua proibição ou sua admissão apenas em casos excepcionais, com rígido controle da emissão de poluentes, somam 39,1% das anotações. As defesas dos incineradores como solução recomendada para a destinação final de determinados tipos de resíduos ou como a destinação mais recomendada de forma geral, por sua vez, reúnem juntas 60,9% dos registros.

O componente CI4 abrange os posicionamentos quanto à importação de resíduos sólidos. Tem-se aqui outro tópico em relação ao qual ambientalistas têm posição bastante restritiva. A postura mais reativa, no sentido da vedação completa da importação de resíduos, teve destaque e reuniu 46,7% dos registros. A contraposição, com 35,5% das anotações, veio com as manifestações na linha de que a importação pode ser admitida para reutilização ou reciclagem, ou seja, desde que a finalidade não seja apenas a disposição final no país. Nessa linha mais flexível, há falas de entidades que representam interesses dos importadores de pneus usados e de parlamentares¹⁴⁸.

¹⁴⁷ As dioxinas e os furanos são formados pelo próprio processo de combustão dos resíduos, quando se trabalha com temperaturas abaixo do recomendado ou sem outros tipos de cuidados técnicos. Além dessas substâncias, a incineração pode responder por outros tipos de emissões tóxicas. A Convenção de Estocolmo sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs), assinada em 2001, aponta os incineradores como uma das principais causas de emissão de dioxinas e furanos. O texto dessa convenção foi aprovado no país mediante o Decreto Legislativo nº 204/2004 e promulgado pelo Decreto nº 5.472/2005.

¹⁴⁸ Os conflitos nesse sentido serão analisados na seção 7.2, relativa ao processo da Lei nº 12.305/2010. É interessante dizer que eles envolveram também o Judiciário. A vedação da importação de pneus usados no Brasil veio em jun. 2009, com decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 101-DF, relatada pela ministra Carmem Lúcia.

No componente CI5 tem-se outro assunto afeto apenas à agenda marrom, o posicionamento sobre os condomínios urbanísticos e loteamentos fechados. A diferença entre eles é que, internamente aos condomínios, não há áreas públicas; os condôminos têm cotas-parte das ruas e outros espaços livres. Nos loteamentos fechados, ruas e outros espaços livres caracterizados como bens públicos, de uso de toda a população, na prática são privatizados, mediante diferentes restrições de acesso. Nos debates sobre a futura LRTU, o tema assume destaque, opondo urbanistas, que temem a constituição de cidades marcadas pela segregação social, e empresários do ramo imobiliário, que defendem com vigor esse tipo de empreendimento, por sua atratividade no mercado. A posição dos empresários alcançou 27,3% dos registros. Na verdade, muitos deles parecem preferir a situação atual, de inexistência de normas nacionais sobre esses tipos de parcelamento. Os urbanistas, por sua vez, dividem-se entre a demanda de proibição dos dois tipos de parcelamento, que reuniu 22,1% das falas anotadas, e, a posição majoritária de admissão, com regras claras, apenas dos condomínios urbanísticos, que alcançou 40,2%. Nas referências a “urbanistas”, entenda-se aqui Ministério das Cidades, técnicos do FNUR, IAB, urbanistas que atuam em governos municipais e outros especialistas.

As discussões sobre os condomínios urbanísticos e os loteamentos fechados têm relação apenas indireta com a questão ambiental em senso estrito. Considerou-se necessário codificar as manifestações sobre esse tema por sua relevância no processo da futura LRTU. É interessante perceber, nesse ponto, a desatenção do MMA e das organizações não governamentais ambientalistas com o assunto, que, na verdade, evidencia divisão entre urbanistas e ambientalistas.

O componente CI6 é relativo à regularização ambiental em áreas rurais e tem relação direta com os debates sobre a nova lei florestal, nas fases 4 e 5. Pode-se afirmar que a maior preocupação dos produtores rurais nas discussões ocorridas após 2008 foi assegurar situação de regularidade formal dos imóveis rurais em face das normas ambientais, para evitar a aplicação de sanções¹⁴⁹ e, também, para viabilizar o acesso ao crédito rural¹⁵⁰, tema que será retomado na seção 7.7.

¹⁴⁹ As sanções administrativas aplicadas a infrações ambientais foram tornadas mais rigorosas mediante o Decreto nº 6.514/2008, alterado na sequência pelo Decreto nº 6.686/2008.

¹⁵⁰ A Resolução nº 3.545/2008 do Conselho Monetário Nacional (CMN)/Banco Central (Bacen) vinculou o crédito rural para imóveis no bioma Amazônia, em bancos públicos e privados, à comprovação de regularidade do ponto de vista ambiental.

Nesse quadro, há 61,5% dos registros, referentes a 50,0% dos documentos codificados, em defesa da ampla regularização das ocupações agropecuárias efetivadas até 2008, abrangendo os dois principais institutos da legislação florestal, as APPs, anteriormente explicadas, e a reserva legal, o percentual de cada imóvel rural cuja vegetação não pode ser objeto de corte raso. Em contraposição, ambientalistas dividiram-se entre demandar a recomposição ambiental plena para a caracterização de regularidade, e apoiar regras mais flexíveis apenas para ocupações até 1999¹⁵¹, posições em que estão respectivamente 15,1% e 5,5% das anotações. O tom nas reuniões codificadas foi amplamente favorável às demandas da bancada ruralista.

No mesmo debate, colocam-se os conflitos dos atores sobre as regras que dispõem sobre a reserva legal, objeto do componente CI7. O percentual de reserva legal é de 80% do imóvel rural nas áreas de floresta no bioma Amazônia, 35% nas áreas de cerrado inclusas no bioma Amazônia, e 20% no restante do país¹⁵². Essas áreas não podem ter a vegetação nativa substituída por produção agropecuária, mas podem ser exploradas em regime de manejo florestal sustentável. O que se veda é o corte raso da vegetação.

Obteve-se 31,4% dos registros nesse componente, presentes em 38,3% dos documentos, na oposição frontal ao próprio instituto da reserva legal. Cabe lembrar que são anotações relativas apenas às fases 4 e 5. A posição oposta está no resultado de 28,4% de registros, oriundos de 31,6% dos documentos, na defesa de manutenção das regras sobre a reserva legal constantes na lei florestal então vigente. As demais posições são variações associadas a diferentes graus de flexibilização das regras protetivas da reserva legal, tendo destaque, com 26,3% dos registros, as demandas de regras menos rígidas quanto à dimensão, localização e registro. Até mesmo MMA e algumas organizações não governamentais ambientalistas surgem nesse último posicionamento.

Por fim, no componente CI8, tem-se a visão sobre o pagamento por serviços ambientais (PSA), tema que vem ganhando expressão nos últimos anos e que parece tender a se transformar em um elemento do *policy core* das coalizões. Dificilmente alguém se manifesta contrário à ideia do PSA. A questão é que se estão consolidando leituras bastante distintas sobre esse instrumento.

¹⁵¹ Data do primeiro regulamento da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), o Decreto nº 3.179, substituído, em 2008, pelo Decreto nº 6.514.

¹⁵² Art. 16 da Lei nº 4.771/1965 (revogada), com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001. Esses percentuais foram mantidos e estão previstos no art. 12 da Lei nº 12.651/2012 (nova lei florestal).

As posições com maior número de registros foram a de que o PSA é devido a quem se submete às restrições ambientais, independentemente da renda do beneficiário, com 35,9%, e a de que ele deve ser aplicado para situações ambientalmente relevantes, também independentemente da renda do beneficiário, com 42,7%. Deve ser percebido que a visão do PSA como um direito daquele que se submete a restrições ambientais elimina a limitação administrativa que sempre existiu em nosso sistema jurídico, ou seja, a assunção de que os imóveis devem respeitar as regras gerais estabelecidas pelo poder público, em áreas urbanas e rurais, sem que se gere pagamento de indenização. Outro ponto a ser comentado é que o governo, nas três esferas da federação, sempre terá limitações de recursos a serem empregados no PSA, pelo que ele necessita ser estabelecido como um benefício negociado mediante contrato. Os partidários da posição CI8.3 aceitam esse pressuposto, os da CI8.1 não.

Finaliza-se, assim, a exposição dos resultados do processo de codificação dos documentos. No capítulo 6, serão apresentadas e analisadas as coalizões de defesa que conformam os subsistemas das agendas marrom e verde da política ambiental, e seus principais integrantes. As análises inclusas no capítulo seguinte têm a maior parte de seu conteúdo derivado do processo de codificação. Deve ser comentado que, conforme se codificavam as crenças dos diferentes atores ao longo do tempo, que levaram aos resultados constantes neste capítulo 5, foram anotadas em memorandos as principais ocorrências dos processos legislativos, no próprio arquivo do NVIVO10. Dessa forma, também o conteúdo do capítulo 7 tem conteúdo gerado pelo processo de codificação.

Talvez possamos estar caminhando para construir uma verdadeira muralha em vez de construir o muro, ao perder a unidade da questão meio ambiente e começar também a dividir a própria questão do meio ambiente entre uma linha que trabalharia na linha da preservação de espécies, flora, fauna e áreas de proteção e uma outra área que poderia passar, por exemplo, pela questão da saúde dos trabalhadores, da família, as microcondições de saneamento ou as grandes áreas de saneamento básico.

Deputado Sérgio Arouca, em reunião pública na Câmara dos Deputados, no dia 6 mai. 1992.

6 A CONFORMAÇÃO DOS SUBSISTEMAS DAS AGENDAS MARROM E VERDE

Neste capítulo, analisa-se, primeiramente, quais são as coalizões de defesa que atuam nos dois subsistemas estudados e os respectivos sistemas de crenças, estruturados consoante os componentes do código de análise documental aplicado na pesquisa. A identificação desses grupos foi realizada a partir de análise qualitativa que reuniu achados da pesquisa sobre a agenda verde (ARAÚJO, 2007), o resultado do processo de codificação sintetizado no capítulo 5 e a aplicação das ferramentas de busca e de exploração de dados disponíveis no NVIVO 10. Para a definição dos principais integrantes de cada coalizão, ou melhor, da classificação de cada ator relevante como membro de um dos grupos nas diferentes fases, foi retomado trabalho com tabulação de resultados e cálculo do desvio médio do posicionamento esperado em relação a cada coalizão, adotado na pesquisa anterior. Incluem-se neste capítulo, também, comentários sobre os principais recursos das coalizões de defesa, evidenciados mediante o estudo dos documentos legislativos.

6.1 As coalizões de defesa

Na pesquisa anterior sobre a agenda verde, como explicado anteriormente, foram encontradas quatro coalizões – (i) tecnocratas esclarecidos, (ii) socioambientalistas, (iii) desenvolvimentistas modernos e (iv) desenvolvimentistas tradicionais –, cujas crenças principais foram sintetizadas no Quadro 5.

Como explicado no capítulo 4, a partir da análise dos resultados do processo de codificação, passou-se a listar quais crenças ocorrem juntas. Foram muitas idas e vindas nos resultados da codificação, com o apoio nas ferramentas de exploração de dados do NVIVO 10, que apontaram para a existência de duas coalizões a mais no subsistema da agenda marrom, além das anteriormente trabalhadas na agenda verde, os sociourbanistas e os urbanocratas.

Verificou-se nesse esforço de análise qualitativa, ainda, que os tecnocratas esclarecidos tendem a não atuar na agenda marrom. De toda forma, considera-se importante confirmar essa constatação mediante a análise empírica mais minuciosa sobre a conformação dos subsistemas das agendas marrom e verde, objeto deste capítulo.

Retomam-se aqui, primeiramente, as crenças que caracterizam os quatro grupos anteriormente trabalhados (ARAÚJO, 2007, p. 207-210). Os conjuntos de crenças moldados para a política de biodiversidade e florestas foram ajustados e complementados, para englobarem também a agenda marrom. Tem-se uma lista longa de crenças para cada grupo, mas algumas são específicas de cada agenda, como analisado no capítulo 5.

Os dados estudados nesta pesquisa e na anterior apontam para os tecnocratas esclarecidos o seguinte conjunto de crenças:

- ✓ biocentrismo ou ecocentrismo;
- ✓ foco na equidade intergeracional;
- ✓ foco na preservação dos recursos naturais, por vezes com abertura para o equilíbrio entre preservação e uso sustentável;
- ✓ priorização do conhecimento técnico-científico;
- ✓ defesa de um Estado com presença marcante, uma espécie de Leviatã ecologista que consegue resultados positivos quanto à proteção ambiental;
- ✓ priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente ou, no máximo, admissão da relevância da participação de representantes de grupos selecionados da sociedade civil;
- ✓ defesa de políticas públicas orientadas pelo deontologismo, com atenção para princípios, pressupostos básicos, diretrizes e conceitos;
- ✓ entendimento de que as decisões governamentais importantes relativas à política ambiental e outras políticas públicas devem estar centralizadas na União;
- ✓ valorização dos instrumentos regulatórios de política ambiental, em certo grau admitindo a mescla com instrumentos econômicos;
- ✓ pouca consideração pelo papel potencial do setor privado na solução dos problemas relacionados à política ambiental, omissão em relação ao tema ou, no máximo, apresentação de uma postura intermediária;
- ✓ entendimento de que o caminho para a prevenção e o controle do desmatamento e da degradação ambiental é o reforço da fiscalização e controle, e das sanções;
- ✓ assunção de que o cumprimento das obrigações sociais e ambientais é elemento constitutivo do direito de propriedade;

- ✓ pouca consideração pelas peculiaridades ou interesses regionais e locais ou, no máximo, apresentação de um nível intermediário de preocupação sobre o tema;
- ✓ pouca consideração pelo papel dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil, ou sua aceitação com funções consultivas;
- ✓ priorização das UCs de Proteção Integral;
- ✓ posição omissa em relação aos direitos das populações tradicionais ou sua desconsideração quando tais direitos entram em conflito com a preservação ambiental;
- ✓ defesa de que o licenciamento ambiental do uso, parcelamento e ocupação das áreas urbanas deve ser em regra estadual, podendo ser delegado aos municípios em empreendimentos de pequeno impacto;
- ✓ visão do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas compartimentados em setores de atuação governamental;
- ✓ entendimento de que o plano diretor municipal é, sobretudo, um documento técnico, que abarca questões urbanísticas e também ambientais;
- ✓ priorização da questão ambiental nos conflitos relacionados à regularização fundiária em áreas urbanas, mesmo nos casos que envolvem a população de baixa renda;
- ✓ entendimento de que o provimento dos serviços de água e esgoto deve ser tarefa dos estados, sobretudo nos casos de serviços historicamente prestados por companhias estaduais, e de que a gestão da limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos urbanos é de responsabilidade do poder público municipal;
- ✓ assunção de que a responsabilidade pós-consumo de produtos e embalagens deve envolver necessariamente o poder público, ou mesmo dificuldade de compreender o alcance dessa ferramenta;
- ✓ visão de que a catação é uma atividade degradante e não é relevante para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, devendo ser eliminada, se não de imediato, pelo menos progressivamente; e
- ✓ no controle da poluição por veículos automotores, priorização de combustíveis e veículos menos poluentes.

Os dados estudados nesta pesquisa e na anterior apontam para os socioambientalistas o seguinte conjunto de crenças:

- ✓ ecocentrismo ou antropocentrismo moderado;
- ✓ foco na equidade intrageracional e intergeracional;
- ✓ foco na conciliação entre uso sustentável e preservação;
- ✓ priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais, isoladamente ou em conjunto com os conhecimentos técnico-científicos;
- ✓ entendimento de que a intervenção do Estado no meio socioeconômico deve ser priorizada em relação aos mecanismos de mercado, porque as falhas de mercado são graves;
- ✓ ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais, mais do que propriamente em seus resultados;
- ✓ defesa de políticas públicas orientadas pelo deontologismo, com atenção para princípios, pressupostos básicos, diretrizes e conceitos;
- ✓ defesa de uma atuação integrada dos diferentes níveis de governo na política ambiental, com reforço do Sisnama;
- ✓ valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental;
- ✓ posição de certa cautela em relação à participação do setor privado na solução dos problemas ambientais, sem no entanto desconsiderá-la;
- ✓ entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental requer a conciliação entre fomento a atividades ambientalmente sustentáveis e fiscalização e controle;
- ✓ assunção de que o direito de uso do imóvel é uma concessão do poder público, não se constituindo em decorrência direta do direito de propriedade;
- ✓ preocupação elevada com as peculiaridades ou interesses regionais e locais;
- ✓ valorização do papel consultivo e deliberativo dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil;
- ✓ priorização das UCs de Uso Sustentável, com admissão de que as UCs de Proteção Integral são necessárias em determinados casos;

- ✓ defesa enfática dos direitos das populações tradicionais, nas diferentes situações em que eles são colocados em pauta;
- ✓ defesa de que o licenciamento ambiental do uso, parcelamento e ocupação das áreas urbanas deve ser em regra estadual, podendo ser delegado aos municípios em empreendimentos de pequeno impacto;
- ✓ visão integradora do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas, com priorização da intersectorialidade, a partir da articulação técnica e política;
- ✓ entendimento de que o plano diretor municipal é, sobretudo, um pacto político, que abarca questões urbanísticas e também ambientais;
- ✓ nos conflitos relacionados à regularização fundiária em áreas urbanas, prioridade para o direito à moradia sobre a questão ambiental, nos casos que envolvem a população de baixa renda;
- ✓ entendimento de que o poder público municipal é o principal responsável pelos serviços de água e esgoto, bem como pela gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos;
- ✓ assunção de que a responsabilidade pós-consumo de produtos e embalagens deve estar centrada nos fabricantes, que se organizará para assegurar a logística reversa, mediante a participação dos catadores inclusive;
- ✓ entendimento de que a participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos é essencial; e
- ✓ visão integradora sobre o controle da poluição por veículos automotores, considerando combustíveis e veículos menos poluentes, priorização do transporte público, conexão com o planejamento urbano e outros aspectos.

Os dados estudados nesta pesquisa e na anterior apontam para os desenvolvimentistas modernos o seguinte conjunto de crenças:

- ✓ antropocentrismo moderado;
- ✓ preocupação sobretudo com a equidade intrageracional e, em menor grau, com a intergeracional;
- ✓ foco claro no uso sustentável dos recursos naturais;

- ✓ priorização do conhecimento técnico-científico, algumas vezes em conjunto com o saber tradicional e os aspectos culturais;
- ✓ assunção de que os mecanismos de mercado devem ser sempre priorizados em relação à intervenção do Estado;
- ✓ defesa de decisões governamentais efetivadas pelas autoridades competentes de forma conjunta com grupos selecionados da sociedade civil;
- ✓ perspectiva pragmática sobre o valor das políticas públicas, com foco nos resultados;
- ✓ defesa da descentralização ponderada das decisões governamentais relativas à política ambiental, em razão de a centralização na União ser necessária em algumas decisões importantes sobre instrumentos econômicos;
- ✓ valorização enfática dos instrumentos econômicos de política ambiental, isoladamente ou em conjunto com instrumentos voluntários associados à autorregulação do setor produtivo;
- ✓ defesa da ampla participação do setor privado na solução dos problemas ambientais;
- ✓ entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental requer o fomento a atividades ambientalmente sustentáveis;
- ✓ assunção de que o direito de uso do imóvel é inerente ao direito de propriedade, admitidas limitações administrativas;
- ✓ nível intermediário de preocupação com as peculiaridades ou interesses regionais e locais.
- ✓ priorização das UCs de Uso Sustentável;
- ✓ postura um pouco ambígua em relação aos direitos das populações tradicionais, oscilando entre omissão, consideração quando se discutem conflitos com a preservação ambiental e desconsideração quando se discutem conflitos com os interesses econômicos;
- ✓ defesa de que o licenciamento ambiental do uso, parcelamento e ocupação das áreas urbanas deve ser atribuição do poder público municipal e integrado ao licenciamento urbanístico;

- ✓ visão integradora do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas, com priorização da intersectorialidade, a partir do gerenciamento de projetos estratégicos competitivos;
- ✓ entendimento de que o plano diretor municipal é, sobretudo, um documento técnico, que abarca questões urbanísticas e também ambientais;
- ✓ defesa de que os conflitos envolvendo a regularização fundiária em áreas urbanas devem ser solucionados caso a caso, ponderando-se aspectos sociais e ambientais;
- ✓ entendimento de os serviços de água e esgoto, bem como a gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos, devem envolver regiões organizadas segundo a ótica do planejamento mais eficiente desses serviços, não se atendo a limites municipais e estaduais;
- ✓ assunção de que a responsabilidade pós-consumo de produtos e embalagens deve envolver fabricantes, comerciantes e consumidores, de forma independente do poder público;
- ✓ entendimento de que a participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos pode ser relevante; e
- ✓ no controle da poluição por veículos automotores, priorização de combustíveis e veículos menos poluentes.

Os dados estudados nesta pesquisa e na anterior apontam para os desenvolvimentistas tradicionais o seguinte conjunto de crenças:

- ✓ visão antropocêntrica pura;
- ✓ baixa preocupação com a equidade ou preocupação com a equidade intrageracional;
- ✓ visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro, por vezes com algum nível de abertura para o uso sustentável;
- ✓ desconsideração do conhecimento como valor, especialmente quando ele conflita com seus interesses, ou valorização de aspectos culturais;
- ✓ defesa de um Estado com presença marcante não em termos de política ambiental, mas sim no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico;
- ✓ priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente;

- ✓ descon sideração do valor das políticas públicas ou perspectiva pragmática, com foco nos resultados;
- ✓ defesa da descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas à política ambiental, com a União concentrando decisões no campo econômico e outros;
- ✓ oposição aos instrumentos de política ambiental, que não devem obstaculizar o crescimento econômico;
- ✓ ênfase na participação do setor privado como concessionário de serviços públicos na área do saneamento básico, sem se envolver diretamente na solução de outros problemas ambientais;
- ✓ entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos;
- ✓ assunção de que o direito de uso do imóvel é inerente ao direito de propriedade e devem ser evitadas limitações administrativas em relação a ele;
- ✓ preocupação elevada com os interesses, mais do que com as peculiaridades locais e regionais.
- ✓ pouca consideração pelo papel dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil, ou sua aceitação com funções consultivas;
- ✓ oposição à criação de UCs de ambos os grupos;
- ✓ descon sideração dos direitos das populações tradicionais por razões econômicas ou outras, exceto a proteção ambiental;
- ✓ defesa de que o licenciamento ambiental do uso, parcelamento e ocupação das áreas urbanas não se justifica, em face do licenciamento urbanístico a cargo das municipalidades;
- ✓ descon sideração da relevância do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas, ou foco em aspectos específicos de setores determinados;
- ✓ descon sideração da relevância do plano diretor municipal, ou entendimento de que ele é, sobretudo, um documento técnico, que abarca essencialmente questões urbanísticas;

- ✓ desconsideração da relevância da regularização fundiária em áreas urbanas, por fatores diferentes da questão ambiental, ou prioridade da regularização independentemente da renda da população beneficiada;
- ✓ entendimento de que o provimento dos serviços de água e esgoto deve ser tarefa dos estados, sobretudo nos casos de serviços historicamente prestados por companhias estaduais, e de que a gestão da limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos urbanos é de responsabilidade do poder público municipal;
- ✓ assunção de que a responsabilidade pós-consumo de produtos e embalagens deve envolver consumidores e o poder público, refutando-se a logística reversa;
- ✓ visão de que a catação é uma atividade degradante e não é relevante para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, devendo ser eliminada, se não de imediato, pelo menos progressivamente; e
- ✓ desconsideração do controle da poluição por veículos automotores, ou priorização de alternativas pouco integradoras sobre o tema.

Na pesquisa anterior, direcionada à política de biodiversidade e florestas, a autora propôs a seguinte frase-símbolo para os tecnocratas esclarecidos: “eu defendo a proteção ambiental e acredito nos técnicos”. Para os socioambientalistas, foram sugeridas duas frases: “saudades de Chico Mendes” ou “vamos discutir isso democraticamente?”. Os desenvolvimentistas modernos ficaram com “eu tenho preocupações ambientais e acredito no mercado”. Os desenvolvimentistas tradicionais, com “eu quero crescimento econômico à moda antiga”. Acredita-se que essas frases-símbolo podem ser estendidas ao subsistema da agenda marrom. Talvez os socioambientalistas demandem, na agenda marrom, uma frase que exponha a mescla que dá origem à sua denominação: “eu acredito que as questões ambiental e social caminham juntas”.

Ao longo do processo de imersão nos documentos referentes à agenda marrom via processo de codificação, verificou-se a saliência de atores com marcada preocupação social e algumas características típicas dos socioambientalistas, notadamente a ênfase nos processos decisórios participativos e a atenção para as peculiaridades locais e regionais. Ocorre que esses atores não explicitavam cuidado com a questão ambiental em senso estrito, nesse aspecto aproximando-se dos desenvolvimentistas tradicionais.

A primeira anotação realizada pela autora foi a de que, como eles tendiam para a visão antropocêntrica pura e expunham, em determinadas situações, descaso com a proteção do

meio ambiente, numa análise sobre política ambiental, eles acabariam sendo classificados como desenvolvimentistas tradicionais. Com o estudo dos processos legislativos, contudo, vê-se que essa classificação não faz sentido. Esse grupo, nas discussões sobre o Estatuto da Cidade, coloca-se em choque com representantes do empresariado que também mostram pouca preocupação com a questão ambiental. Se eles colidem frontalmente com os desenvolvimentistas tradicionais, não poderiam integrar a mesma coalizão.

Na mesma linha, colocavam-se algumas organizações que atuam em prol da solução dos problemas sociais dos catadores de lixo. Se o foco nos catadores aparece como preocupação sem que haja qualquer conexão com a questão ambiental em senso estrito, resta descaracterizada a inserção no grupo dos socioambientalistas.

Foi assim que se evidenciou a coalizão dos sociourbanistas. Esse grupo não aparece nos processos decisórios afetos apenas à agenda verde. Vão ser verificados, inclusive, conflitos entre sociourbanistas, de um lado, e socioambientalistas, de outro, quando o tema em pauta é a questão ambiental urbana em contraponto com situações de exclusão social.

São crenças que caracterizam os sociourbanistas, pelo que evidenciam os documentos codificados:

- ✓ visão antropocêntrica pura ou, no máximo, antropocêntrica moderada;
- ✓ foco na equidade intrageracional, com nível elevado de preocupação com as iniquidades sociais;
- ✓ visão utilitarista sobre os recursos naturais, por vezes sem percepção desse posicionamento;
- ✓ entendimento de que a intervenção do Estado no meio socioeconômico deve ser ampla, eliminando-se ao máximo possível os mecanismos de mercado;
- ✓ defesa enfática da ampla participação da sociedade nas decisões governamentais;
- ✓ entendimento de que políticas públicas corretas são as que refletem as demandas da comunidade, assegurada voz para a população mais carente na definição dessas demandas;
- ✓ valorização das esferas locais de governo, na política ambiental inclusive;
- ✓ oposição aos instrumentos de política ambiental, ou mesmo desconhecimento de sua finalidade;

- ✓ pouca consideração para a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais;
- ✓ entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar a garantia do direito social à moradia, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos;
- ✓ assunção de que o direito de uso do imóvel é uma concessão do poder público, não se constituindo em decorrência direta do direito de propriedade;
- ✓ preocupação elevada com as peculiaridades ou interesses regionais e locais;
- ✓ valorização enfática do papel consultivo e deliberativo dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil;
- ✓ defesa de que o licenciamento ambiental do uso, parcelamento e ocupação das áreas urbanas não se justifica, em face do licenciamento urbanístico a cargo das municipalidades;
- ✓ visão do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas compartimentados em setores de atuação governamental, com dificuldade de chegar à intersetorialidade em face das lacunas quanto aos aspectos ambientais;
- ✓ entendimento de que o plano diretor municipal é, sobretudo, um pacto político, que abarca essencialmente questões urbanísticas;
- ✓ nos conflitos relacionados à regularização fundiária em áreas urbanas, prioridade para o direito à moradia sobre a questão ambientais, nos casos que envolvem a população de baixa renda, ou mesmo para a regularização de forma geral;
- ✓ entendimento de que o poder público municipal é o principal responsável pelos serviços de água e esgoto, bem como pela gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos;
- ✓ assunção de que a responsabilidade pós-consumo de produtos e embalagens deve envolver fabricantes, comerciantes e consumidores, de forma independente do poder público;
- ✓ entendimento de que a participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos é essencial; e

- ✓ no controle da poluição por veículos automotores, valorização do transporte público e da redução do número de veículos individuais.

Para esse grupo, uma frase-símbolo adequada é: “eu defendo a reforma urbana”. Eles compartilham com os socioambientalistas o “vamos discutir isso democraticamente?”, mas divergem deles em pontos importantes, no que se refere a crenças e, pelo que se constata em alguns processos legislativos, também à atuação concreta.

Note-se que, diferentemente da socioambientalismo, internalizado principalmente por organizações não governamentais como representação de sua *Weltanschauung*, o termo “sociourbanismo” não é usado nem pelos atores integrantes do subsistema da agenda marrom, nem pelos urbanistas brasileiros¹⁵³.

Outro grupo evidenciado na análise qualitativa, que também não atua nos processos decisórios que abrangem somente a agenda verde, foi o dos urbanocratas. As primeiras anotações sobre eles também previam a inclusão nos desenvolvimentistas tradicionais. Por meio do estudo mais cuidadoso dos documentos e processos legislativos e, nesse caso, principalmente mediante a aplicação das ferramentas de exploração do conteúdo codificado disponíveis no NVIVO10, identificou-se proximidade em alguns aspectos relevantes com os tecnocratas esclarecidos, não com os desenvolvimentistas tradicionais. São atores com atuação direcionada à questão urbana que se marcam pela ênfase no planejamento e nas decisões proferidas por técnicos, ignorando processos participativos, ou mesmo opondo-se a eles, e que defendem a centralização na União dos componentes mais relevantes das políticas públicas.

A tecnocracia do urbanismo, contudo, não se mostra “esclarecida” do ponto de vista da proteção do meio ambiente. Como os desenvolvimentistas tradicionais e os sociourbanistas, os urbanocratas não externam preocupação com a questão ambiental em senso estrito.

Nesse grupo, a linha divisória com os desenvolvimentistas tradicionais é mais difícil de ser estabelecida do que no caso dos sociourbanistas, o que gera dificuldade para a classificação de alguns atores, mas a diferenciação existe e merece ser analisada. Se há similaridade quanto à não preocupação com a proteção ambiental, os urbanocratas vão colidir

¹⁵³ Encontram-se referências ao uso do termo sociourbanismo em Portugal, em acepção próxima à usada nesta pesquisa. Ver: <http://www.ulusofona.pt/escolas-e-faculdades/fcsea/licenciaturas/licenciatura-em-urbanismo-e-ordenamento-do-territorio-1-ciclo.html>. Acesso em: 10 abr. 2013.

com os desenvolvimentistas tradicionais em relação a planos diretores municipais e outros aspectos relevantes da gestão urbana.

São crenças que caracterizam os urbanocratas, pelo que evidenciam os documentos codificados:

- ✓ visão antropocêntrica pura ou, no máximo, antropocêntrica moderada;
- ✓ foco na equidade intrageracional, com nível intermediário de preocupação com as iniquidades sociais;
- ✓ visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro, por vezes com algum nível de abertura para o uso sustentável;
- ✓ priorização do conhecimento técnico-científico;
- ✓ defesa de um Estado com presença marcante nas diferentes áreas de políticas públicas;
- ✓ priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente ou, no máximo, admissão da relevância da participação de representantes de grupos selecionados da sociedade civil;
- ✓ adoção de perspectiva pragmática quanto ao valor das políticas públicas, com foco nos resultados;
- ✓ entendimento de que as decisões governamentais importantes relativas à política ambiental e outras políticas públicas devem estar centralizadas na União;
- ✓ oposição aos instrumentos de política ambiental, que não devem obstaculizar o crescimento econômico, ou defesa de instrumentos voluntários;
- ✓ pouca consideração pela participação do setor privado na solução dos problemas ambientais, ou apoio à sua participação como concessionário de serviços públicos na área do saneamento básico, sem se envolver diretamente na solução de outros problemas ambientais;
- ✓ entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos;
- ✓ assunção de que o direito de uso do imóvel é inerente ao direito de propriedade, admitidas limitações administrativas;

- ✓ pouca consideração pelas peculiaridades ou interesses regionais e locais ou, no máximo, apresentação de um nível intermediário de preocupação sobre o tema;
- ✓ pouca consideração pelo papel dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil, ou sua aceitação com funções consultivas;
- ✓ defesa de que o licenciamento ambiental do uso, parcelamento e ocupação das áreas urbanas não se justifica, em face do licenciamento urbanístico a cargo das municipalidades;
- ✓ foco em aspectos específicos do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas, ou em setor determinado;
- ✓ entendimento de que o plano diretor municipal é, sobretudo, um documento técnico, que abarca essencialmente questões urbanísticas;
- ✓ nos conflitos relacionados à regularização fundiária em áreas urbanas, prioridade para a regularização, independentemente da renda dos beneficiários;
- ✓ entendimento de que o provimento dos serviços de água e esgoto deve ser tarefa dos estados, sobretudo nos casos de serviços historicamente prestados por companhias estaduais, e de que a gestão da limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos urbanos é de responsabilidade do poder público municipal;
- ✓ assunção de que a responsabilidade pós-consumo de produtos e embalagens deve envolver necessariamente o poder público, ou mesmo dificuldade de compreender o alcance dessa ferramenta;
- ✓ visão de que a catação é uma atividade degradante e não é relevante para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, devendo ser eliminada, se não de imediato, pelo menos progressivamente; e
- ✓ desconsideração do controle da poluição por veículos automotores, ou priorização de alternativas pouco integradoras sobre o tema.

Uma frase-símbolo representativa dos urbanocratas é “a questão urbana deve estar delegada a técnicos”.

Como referido, uma especificidade na agenda marrom é que os tecnocratas esclarecidos praticamente inexistem, pelo menos nos processos estudados que dizem respeito apenas a essa agenda. Há, todavia, certos posicionamentos que remetem à essa coalizão. Parte

das manifestações dos órgãos federais externadas durante o processo de discussão da Lei dos Resíduos Sólidos, por exemplo, mantém-se na defesa da centralização de poder na esfera federal¹⁵⁴ e dos instrumentos regulatórios de política ambiental. A lógica de funcionamento do MMA e de alguns órgãos a ele vinculados, moldada especialmente para a agenda verde, pelo menos em alguns aspectos, estende-se para ações dirigidas à agenda marrom. Considerados os posicionamentos do MMA na agenda marrom como um todo, contudo, ele está mais próximo da perspectiva socioambientalista do que dos tecnocratas esclarecidos. A análise nesse sentido, todavia, necessita ser mais minuciosa e se encontra apresentada na subseção 6.2.2.

Pelo estudo dos documentos referentes às fases 4 e 5 da agenda verde, pode ser mantida a diferenciação entre as quatro coalizões identificadas na pesquisa sobre as fases 1 a 3. Como nos debates anteriores a 2008 sobre alterações no Código Florestal, foi verificada aproximação entre os tecnocratas esclarecidos e os socioambientalistas, com os ambientalistas colocando-se como grupo contra propostas geradas pelos desenvolvimentistas tradicionais. Há, contudo, dissidências internas relevantes entre os ambientalistas, que serão analisadas na seção 7.7.

Em face do exposto, no subsistema da agenda verde, devem ser consideradas as coalizões anteriormente trabalhadas: (i) tecnocratas esclarecidos; (ii) socioambientalistas; (iii) desenvolvimentistas modernos; e (iv) desenvolvimentistas tradicionais. No subsistema da agenda marrom, por seu turno, colocam-se as seguintes coalizões: (i) socioambientalistas; (ii) desenvolvimentistas modernos; (iii) desenvolvimentistas tradicionais; (iv) sociourbanistas; e (v) urbanocratas.

Em casos excepcionais, podem surgir atores integrantes dos tecnocratas esclarecidos nos debates inclusos na agenda marrom, mas se acredita que o grupo tem atuação mais direcionada à política de biodiversidade e florestas. Na verdade, parece que a tendência é o enfraquecimento dos tecnocratas esclarecidos, mesmo na agenda verde.

Essas coalizões têm semelhanças e diferenças entre si que variam de forma relevante conforme os aspectos analisados. No Apêndice 3, essas variações podem ser analisadas em cada componente do código de análise documental.

¹⁵⁴ Os dispositivos do Decreto nº 7.404/2010 relativos à regulamentação da logística reversa trazem centralização no MMA do controle dos acordos setoriais que não parece ter suficiente respaldo na Lei dos Resíduos Sólidos (ARAÚJO; JURAS, 2011, p. 234), e podem ser considerados como um reflexo desse posicionamento. Essa análise é retomada no capítulo 8.

As Figuras 6, 7, 8 e 9 ajudam a ilustrar as variações nesse sentido. Há aproximações em relação a alguns tópicos, mas cada grupo tem seu próprio perfil quando se considera o conjunto de componentes do *deep core* e do *policy core*.

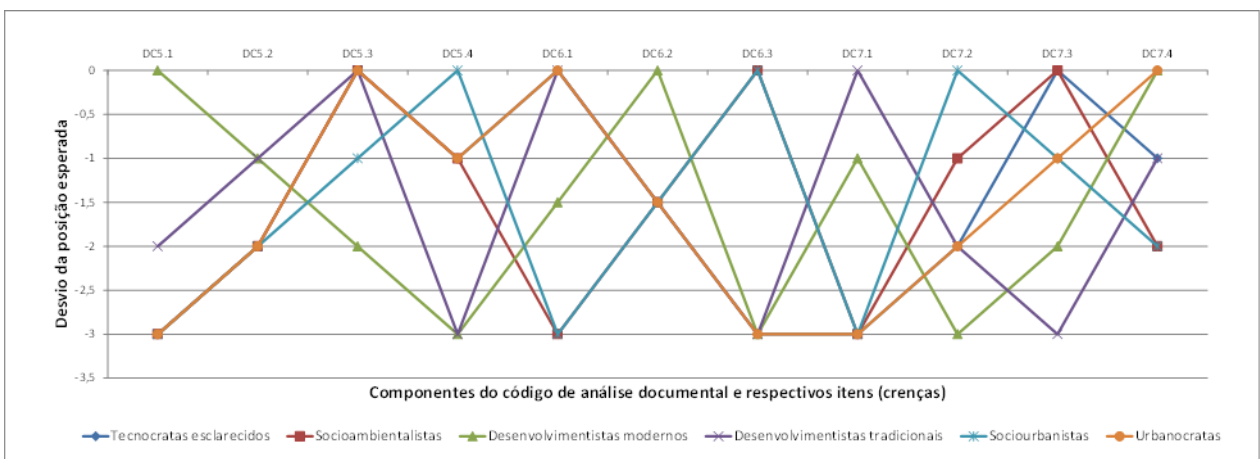
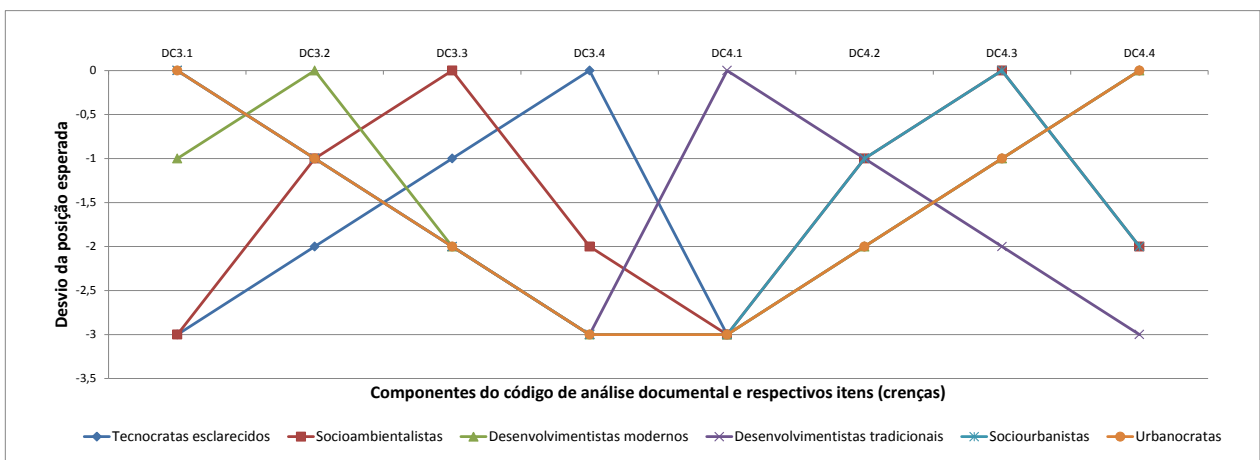
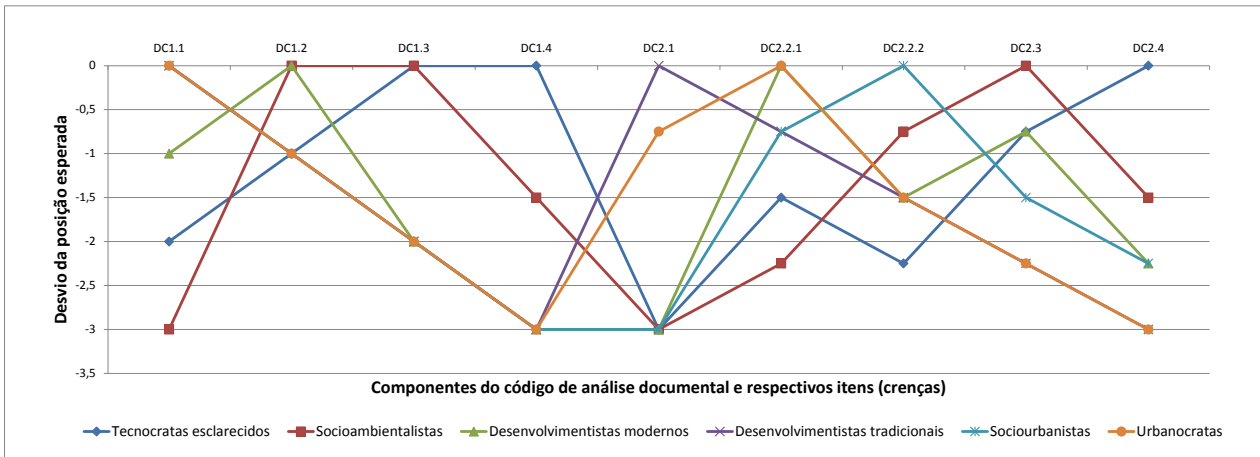
Na sequência, serão analisados os principais integrantes desses grupos. Como já alertado, deve ser percebido que estão abrangidos apenas os atores que atuam nos processos decisórios no Congresso Nacional, ou seja, somente uma parcela dos que atuam nos subsistemas das agendas marrom e verde. São atores, contudo, cuja relevância pode ser assumida em face do próprio fato de estarem expondo seus posicionamentos em audiências públicas e outras reuniões ocorridas no Congresso Nacional.

Entende-se que a organização dos grupos consoante os diferentes sistemas de crenças, como previsto no ACF, necessita ser complementada pela análise da atuação desses atores. Há de se verificar se os atores que compartilham crenças atuam juntos na prática, ou melhor, se as coalizões de defesa importam como atores coletivos ou são essencialmente parte de redes discursivas como as trabalhadas por Leifeld (2010). Na pesquisa anterior, as crenças surgiram como elementos importantes de fundamentação da ação coordenada (ARAÚJO, 2007, p. 262-263), mas esses achados não podem ser estendidos ao subsistema da agenda marrom sem estudo empírico. Mesmo na agenda verde faz-se necessário verificar a realidade nas fases mais recentes. A dinâmica dos subsistemas é objeto do capítulo 7.

6.2 Os integrantes das coalizões

6.2.1 Explicações iniciais

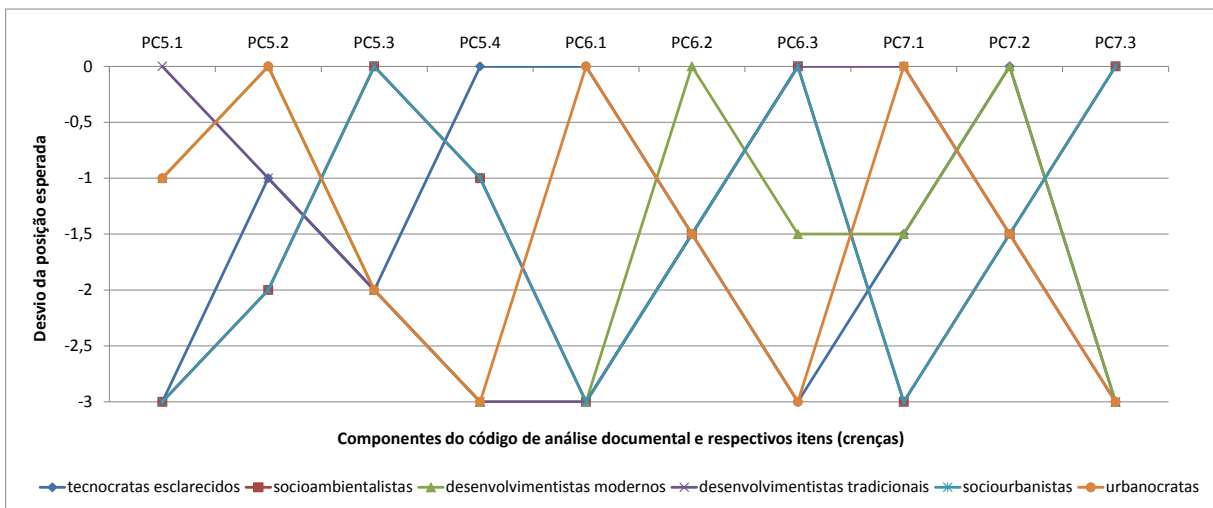
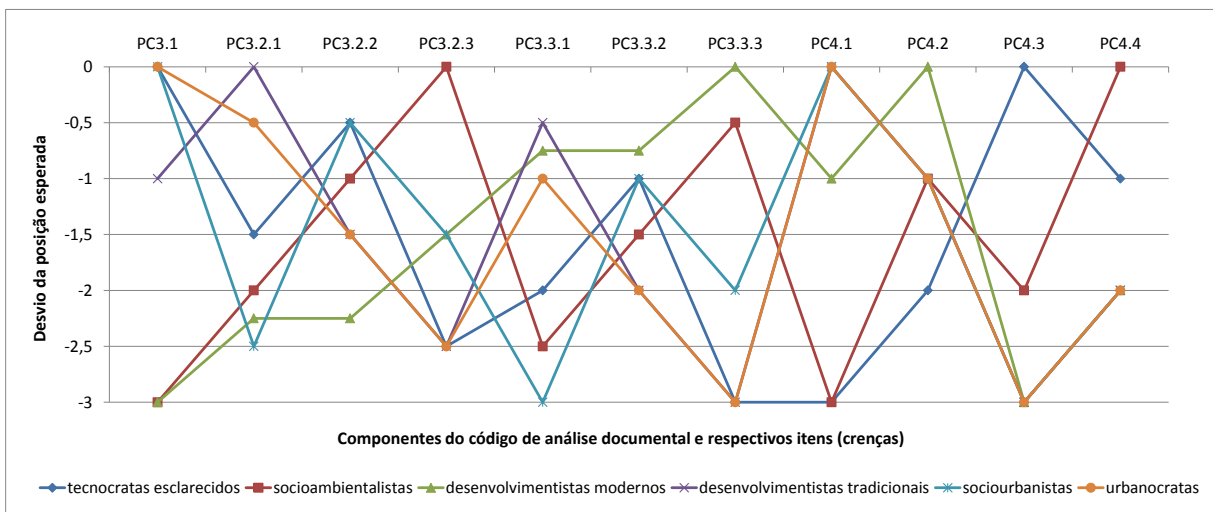
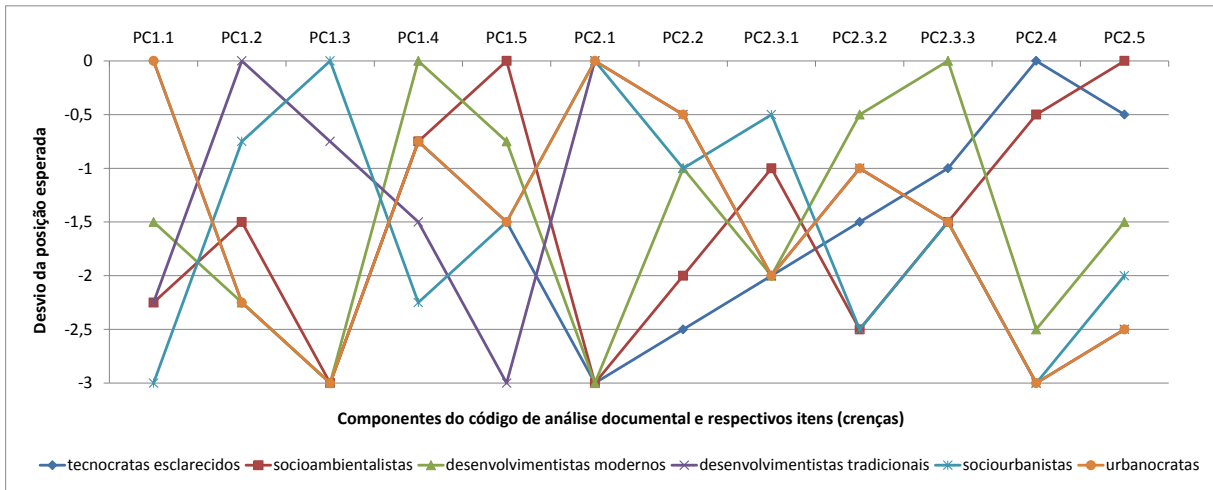
Como explicado na seção 4.6, trabalha-se na pesquisa com um sistema de escalas quantitativas que viabiliza a mensuração do desvio médio, de cada ator selecionado para estudo, dos posicionamentos esperados das coalizões identificadas como potencialmente existentes. A identificação desses grupos é fruto de análise qualitativa que combina a imersão nos dados no longo do processo de codificação, a aplicação das ferramentas do NVIVO10 de exploração do conteúdo codificado e os resultados da pesquisa anterior sobre a agenda verde.



Fonte: dados da pesquisa. Ver o Apêndice 3.

Nota: considerar (0) a posição esperada na coalizão e (-3) a posição mais afastada das crenças da coalizão.

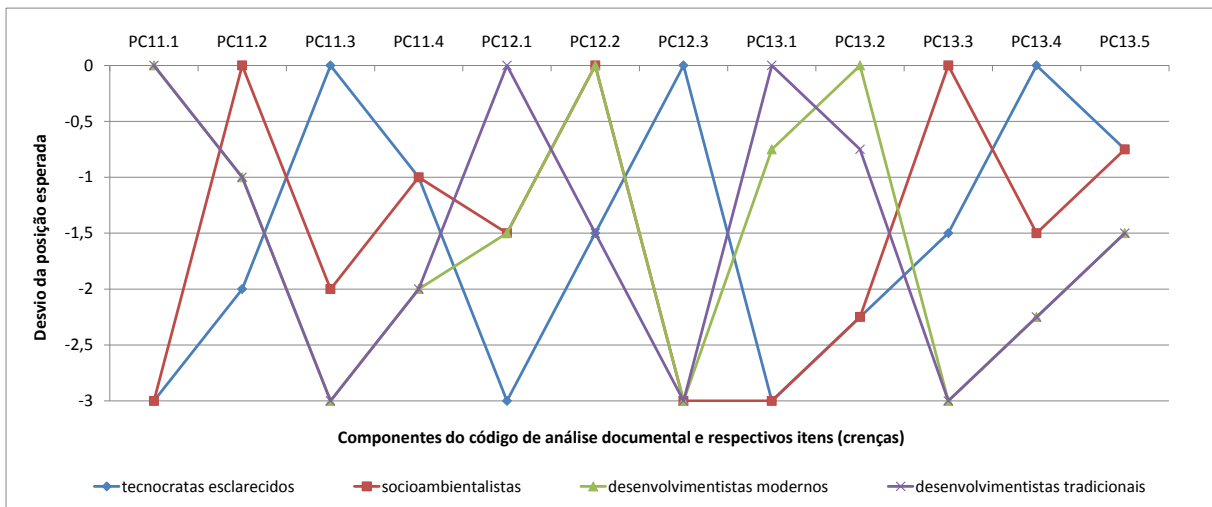
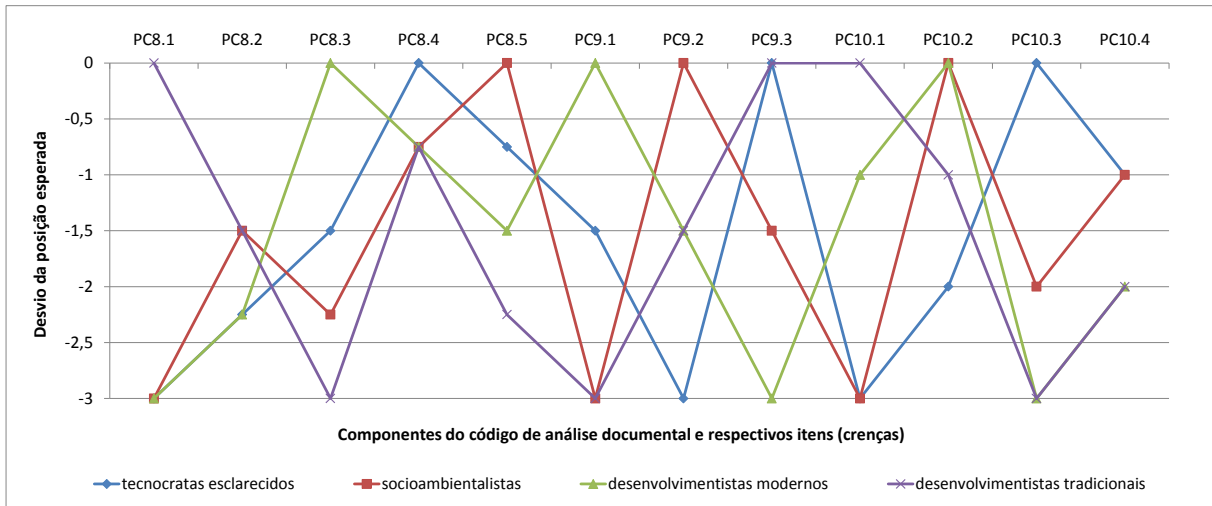
Figura 7 – Perfil das crenças das coalizões (*deep core*)



Fonte: dados da pesquisa. Ver o Apêndice 3.

Nota: considerar (0) a posição esperada na coalizão e (-3) a posição mais afastada das crenças da coalizão.

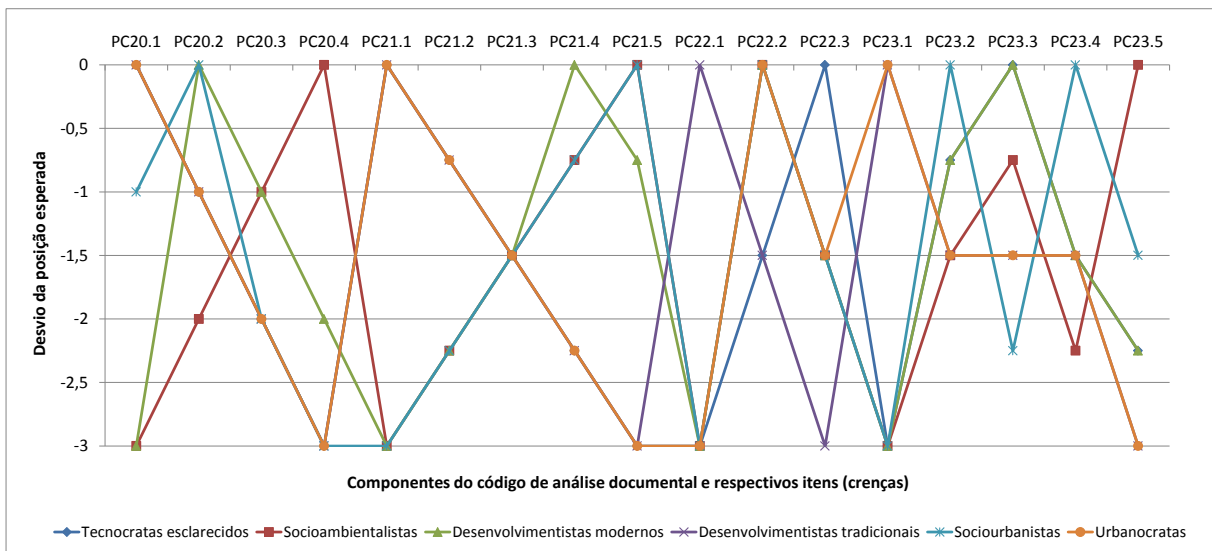
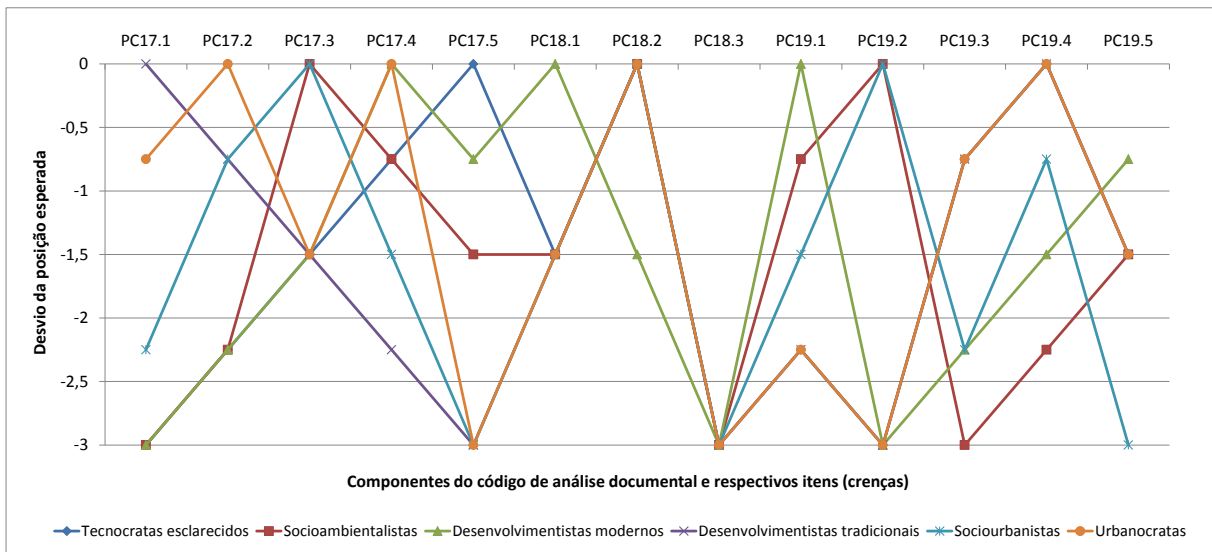
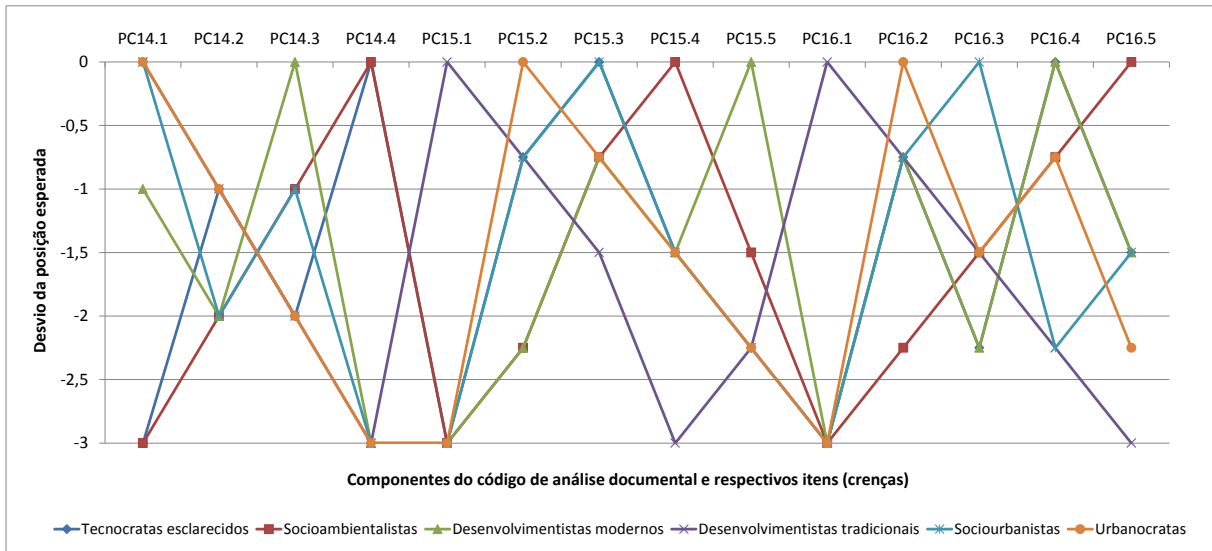
Figura 8 – Perfil das crenças das coalizões (policy core – parte 1)
Componentes comuns às duas agendas



Fonte: dados da pesquisa. Ver o Apêndice 3.

Nota: considerar (0) a posição esperada na coalizão e (-3) a posição mais afastada das crenças da coalizão.

**Figura 9 – Perfil das crenças das coalizões (*policy core* – parte 2)
Componentes exclusivos da agenda verde**



Fonte: dados da pesquisa. Ver o Apêndice 3.

Nota: considerar (0) a posição esperada na coalizão e (-3) a posição mais afastada das crenças da coalizão.

**Figura 10 – Perfil das crenças das coalizões (policy core – parte 3)
Componentes exclusivos da agenda marrom**

O entendimento é que, se o resultado dos cálculos dos desvios médios e consequente inserção dos principais atores nas diferentes coalizões tiver consistência em face dos processos estudados, as coalizões estão confirmadas. Com mais de treze mil páginas de documentos codificados relativos a processos que, reunidos, perfazem duas décadas de debates legislativos, e registro de manifestações de centenas de atores, distorções relevantes na organização desses posicionamentos esperados tenderiam a gerar resultados caóticos ou, no mínimo, claramente inconsistentes.

A operacionalização dos cálculos foi feita a partir das planilhas organizadas no *software* Excel. Como anteriormente referido, cada ator selecionado para estudo tem uma planilha para cada fase da pesquisa na qual há registros de suas manifestações. Considerada cada fase isoladamente, não foram elaboradas planilhas quando não havia registros relativos ao ator em pelo menos seis componentes diferentes do código de análise documental.

Veja-se na Tabela 27 o exemplo com os dados relativos aos posicionamentos do Ministério das Cidades na fase 3 da pesquisa (2003 a 2007), nos debates da agenda marrom. Apresenta-se o cálculo do desvio médio do posicionamento esperado relativo à coalizão dos sociourbanistas. O mesmo cálculo tem de ser feito em relação a cada uma das coalizões, para todas as fases nas quais houver manifestações do ator em foco.

Em síntese, o valor do componente (C) representa a média ponderada dos itens que dele fazem parte e que foram observados para cada ator:

$$C = \frac{\sum_{j=k}^l (I_j \times Q_j)}{\sum_{j=k}^l Q_j}$$

Onde:

I representa o valor atribuído a cada item do componente;

Q representa a quantidade de ocorrências de cada item do componente;

k representa o primeiro item que apresenta frequência e *l* o último item que apresenta frequência para cada ator.

Para verificar o valor (*score*) considerado no desvio em cada posição (item), deve ser consultado o Apêndice 3.

Tabela 27 - Exemplo de cálculo do desvio médio (Ministério das Cidades – agenda marrom na fase 3, em relação aos sociourbanistas)

Compo- nente	Item	Quant.	Score	Item	Quant.	Score	Item	Quant.	Score	Item	Quant.	Score	Item	Quant.	Score	Score final
PC12	-															-
PC13	-															-
PC14	PC14.1	2	0	PC14.3	3	-1										-0,6
PC15	PC15.4	9	-1,5	PC15.2	6	-0,75	PC15.3	4	0							-0,95
PC16	PC16.3	4	0													0
PC17	PC17.2	1	-0,75	PC17.3	7	0										-0,09
PC18	PC18.1	1	-1,5	PC18.2	2	0										-0,5
PC19	PC19.1	3	-1,5	PC19.2	3	0	PC19.3	1	-2,25							-0,96
PC20	-															-
PC21	-															-
PC22	-															-
PC23	PC23.3	3	-2,25													-2,25
DM																-0,91

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: DM = Desvio Médio, calculado da seguinte forma:

$$DM = [(-1,5)+(-0,75)+(-0,8)+(-0,71)+(-0,23)+(-0,5)+(-0,67)+(-1,15)+(-0,35)+(-1,19)+(-1,70)+(-1,93)+(-1,89)+(-1)+(-0,5)+(-1,28)+(-0,43)+(-0,6)+(-0,95)+0+(-0,09)+(-0,5)+(-0,96)+(-2,25)]/24$$

$$DM = -0,91$$

O desvio médio do posicionamento esperado (DM) é a média simples dos componentes que foram observados para cada ator:

$$DM = \sum_{i=m}^n C_i/T$$

Onde:

C representa cada componente observado;

T representa o total de componentes que foram calculados para cada ator político;

m representa o primeiro componente o calculado e n o último componente calculado.

Já se tinha trabalhado com essa sequência de cálculos no estudo anterior sobre a agenda verde, com bons resultados. Nesta pesquisa, chegou-se a fazer algumas tentativas de dar pesos diferenciados para os componentes tanto do *deep core* quanto do *policy core*, mas foram encontrados resultados pouco consistentes para alguns atores. Verificou-se que, dependendo do processo legislativo em pauta, os elementos dos sistemas de crenças, equivalentes aos componentes do código de análise documental, variaram sua relevância em termos de diferenciação dos atores em grupos. Os pesos pareceram criar distorções em razão disso.

Dessa vez, foram considerados no cálculo os oito aspectos instrumentais que integraram o código de análise documental. Para os atores com muitos registros gerados no processo de codificação, a classificação não sofre alterações com a inclusão dos aspectos instrumentais, pelo que se verificou em controle nesse sentido. Para os atores com menos registros, essa inclusão ajuda a classificá-los.

Com esses cálculos do desvio médio, define-se a inserção de cada ator nas coalizões, lembrando que essa classificação pode ser alterada ao longo das fases da pesquisa. O ator, em princípio, integrará a coalizão em relação à qual tiver o menor desvio médio do posicionamento esperado. Com o estudo da dinâmica dos subsistemas, objeto do capítulo 7, a classificação de alguns atores, em princípio, pode ser revista.

Considerou-se que os resultados desse esforço de classificação foram coerentes com a análise qualitativa da atuação desses atores concretizada previamente, e que as coalizões estão confirmadas¹⁵⁵. Muitos poucos atores para os quais o cálculo foi realizado tiveram

¹⁵⁵ Para acesso integral às planilhas e aos cálculos, ver: goo.gl/pZXYPW. O leitor deve marcar a opção “habilitar macros” e acionar dois comandos sequenciais: *crtl+shift+a* (cálculos) e *crtl+shift+b* (planilha resumo). Para a classificação de atores não inclusos na seleção, basta acrescentar as respectivas planilhas com os registros das manifestações segundo o código de análise documental, e modificar o número total de planilhas no comando “editar macros”. O ajuste deve ser feito na frase *For i = 1 To n* (n = número total de planilhas).

classificação fora das expectativas geradas pela análise qualitativa mediante a codificação dos documentos.

O Apêndice 4 traz os resultados da classificação dos atores coletivos que atuaram no subsistema da agenda marrom; o Apêndice 5, os que atuaram no subsistema da agenda verde. No segundo, estão considerados os resultados da pesquisa anterior (fases 1 a 3) e os referentes à complementação para as fases 4 e 5¹⁵⁶. Nos Apêndices 6 e 7, constam resultados para atores individuais selecionados. Como já explicado, o ator estará incluso na coalizão em relação à qual o seu desvio médio do posicionamento esperado está mais próximo de (0). A classificação dos principais atores será comentada na sequência.

6.2.2 As organizações do governo federal

Analisa-se, primeiramente, os resultados relativos ao MMA e ao Ministério das Cidades e órgãos que o antecederam. No plano federal, esses dois órgãos têm o comando das ações governamentais no campo de estudo desta pesquisa.

Na agenda verde, o MMA fora classificado pela pesquisa anterior como tecnocrata esclarecido na fase 1, como socioambientalista com posições bastante próximas às dos tecnocratas esclarecidos na fase 2 e como socioambientalista claramente caracterizado na fase 3. Concluiu-se que esse resultado traduzia bem as orientações dos titulares responsáveis pelo órgão em cada fase. Os tecnocratas esclarecidos correspondiam ao grupo que formatou as bases da Política Nacional do Meio Ambiente¹⁵⁷. Verificou-se, também, que os socioambientalistas eram a coalizão dominante no subsistema da agenda verde na última fase então estudada, correspondente à gestão Marina Silva no MMA.

O socioambientalismo continuou a marcar o MMA na fase 4. Na fase 5, contudo, a classificação do órgão muda para desenvolvimentista moderno, com resultado ainda pouco distante dos socioambientalistas. Se analisadas apenas as manifestações da Ministra Izabella Teixeira, obtém-se a confirmação dessa classificação, como se vê no Apêndice 7. O Ministro anterior, Carlos Minc, estudado individualmente, surge como socioambientalista, mas em uma

¹⁵⁶ Para compreender o conteúdo da análise que segue, é importante lembrar a divisão temporal da pesquisa: fase 1 – 1992 a 1998; fase 2 – 1999 a 2002; fase 3 – 2003 a 2007; fase 4 – 2008 e 2009; e fase 5 – 2010 a 2012. Conforme explicado, essa divisão temporal tem origem em trocas de comando no MMA e foi adotada nas duas agendas para possibilitar a comparação controlada.

¹⁵⁷ Consagradas formalmente mediante a Lei nº 6.938/981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

posição próxima aos desenvolvimentistas modernos. Ele parece ficar exatamente em uma posição intermediária entre a líder socioambientalista Marina Silva e a atual gestão no órgão.

É necessário analisar se essa posição do MMA mantém-se na atuação do órgão nos temas da agenda marrom. Não constam manifestações do órgão nessa agenda na fase 1, o que já indica a prioridade dos tecnocratas esclarecidos para os temas da agenda verde. Nas demais fases, a sequência é mantida: socioambientalista nas fases 2, 3 e 4, e desenvolvimentista moderno na fase 5. Cabe perceber, contudo, a posição consolidada de socioambientalista já na fase 2 na agenda marrom, diferentemente da agenda verde. Os temas afetos à agenda marrom parecem colidir com posicionamentos tendentes ao preservacionismo e, em geral, também à centralização decisória excessiva na União.

Como já explicado, o grupo correspondente aos tecnocratas esclarecidos na área do planejamento urbano, pela defesa de decisões técnicas e de um Estado forte e centralizador, são os urbanocratas. A questão é que os tecnocratas do urbanismo tendem a ser omissos quanto a preocupações com a questão ambiental em senso estrito, nesse aspecto colidindo de frente com os tecnocratas esclarecidos. Os resultados para os debates na agenda marrom apontam exatamente essa classificação, na fase 1, para os órgãos que antecederam o Ministério das Cidades¹⁵⁸.

As preocupações ambientais aparecem na Sedu/PR na fase 2, coincidindo com os debates da proposta do governo FHC para a Lei do Saneamento Básico, que não foi bem sucedida. Esgotos coletados, mas não tratados, respondem pela maior parte da poluição hídrica no país (LIBÂNIO *et al.*, 2005), e esse problema ganhou evidência nas discussões então ocorridas. O governo defendia, também, o papel mais regulador e menos empreendedor do Estado, e o reforço da atuação do setor privado nas políticas públicas. Nesse quadro, a classificação de desenvolvimentista moderno parece consistente.

A criação do Ministério das Cidades veio na primeira organização da administração federal no governo Lula, em 2003. As crenças em relevo mudam e a classificação do órgão traz a marca dos sociourbanistas nas fases 3 e 4. Manifestações na linha do ideário da reforma urbana colocam a garantia do direito à moradia em patamar superior ao das preocupações ambientais. Na fase 5, por sua vez, o Ministério das Cidades age como integrante do grupo dos desenvolvimentistas modernos, tanto na agenda marrom quanto na agenda verde. Na verdade, só há registros referentes ao Ministério das Cidades na agenda verde na última fase,

¹⁵⁸ Explique-se que, no Apêndice 4, os dados do Ministério das Cidades abrangem também esses órgãos.

relativos a discussões sobre os dispositivos da nova lei florestal aplicáveis às cidades. Os órgãos que o antecederam também não participaram das discussões legislativas na agenda verde. Note-se nos dados sobre a agenda marrom, contudo, que a classificação do ministério como desenvolvimentista moderno ainda é pouco clara. A distância dos grupos com poucas preocupações ambientais (desenvolvimentistas tradicionais, sociourbanistas e urbanocratas) não é grande.

As mudanças mais recentes na classificação do Ministério das Cidades parecem acompanhar a perda progressiva de poder do Partido dos Trabalhadores (PT) no órgão. Quando o ministério foi criado, cargos importantes foram assumidos por membros do partido que podem ser consideradas lideranças históricas do movimento da reforma urbana¹⁵⁹. Essas lideranças estão afastadas e o Partido Progressista (PP) tem atualmente o controle do órgão.

O MCT tem posicionamentos registrados nas duas agendas. Trata-se de um órgão com resultados que têm alguma alteração se considerado isoladamente ou em conjunto com organizações da administração indireta a ele vinculadas, especificamente Inpa e Inpe.

Na pesquisa anterior, relativa às fases 1 a 3 na agenda verde, o MCT, analisado sozinho, fora classificado como tecnocrata esclarecido. Pesavam no cálculo para essa classificação, entre outros aspectos, a ênfase no caráter técnico das decisões governamentais e a defesa da centralização de atribuições na União quanto à política de biodiversidade e florestas. Nesse âmbito, a demanda de o patrimônio genético ser considerado bem da União ganhava destaque, em debate que não teve prosseguimento efetivo no Congresso Nacional após 2006. Deve-se mencionar que, nos documentos relativos a essas fases da agenda verde, não há anotações que apontem para relações diretas de coordenação entre o MCT e organizações governamentais e não governamentais enquadradas como tecnocratas esclarecidos, ressalvadas as entidades vinculadas ao próprio ministério.

Considerando agregadamente as posições do MCT e entidades vinculadas, tinha-se nas fases 1 e 3 na agenda verde a inclusão também nos tecnocratas esclarecidos. Na fase 2, surgia a posição desviante de desenvolvimentista moderno, explicada como decorrente de problemas de precisão causados pelo pequeno número de registros. Na fase 4 na agenda verde, os resultados apontam o MCT com postura socioambientalista, mas ainda próximo aos tecnocratas esclarecidos. Pesando para o socioambientalismo, colocam-se na fase 4 manifestações com atenção à democratização das informações e dos processos decisórios, e às

¹⁵⁹ As urbanistas Ermínia Maricato, na secretaria executiva do ministério, e Raquel Rolnik, na secretaria de programas urbanos, são os exemplos mais importantes.

peculiaridades regionais e locais, que podem refletir aprendizado na forma prevista no ACF. Essa mesma mudança surge se verificadas isoladamente as manifestações do Inpa, ou seja, as posições dessa organização influenciam nos achados do MCT relativos à fase 4 da pesquisa.

Na agenda marrom, por seu turno, o MCT está classificado como desenvolvimentista moderno nas fases 1 e 3. Na fase 1, são registros referentes à extinta Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT), nos debates de 1990 sobre as normas de controle da poluição por veículos automotores, com falas que incluem, entre outros pontos, apoio a recursos governamentais para capacitação tecnológica de empresas e a subsídios para veículos menos poluentes. Na fase 3, são manifestações sobre mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL), relacionados à Convenção sobre Mudança do Clima. Há projetos relevantes nesse sentido relativos ao aproveitamento energético de biogás em aterros sanitários¹⁶⁰. Pelos documentos codificados, o ministério apresenta uma postura diferenciada nos temas da agenda marrom, mostrando maior rigor na defesa do controle ambiental na agenda verde. Na fase 5 na agenda marrom, há alguns registros referentes a manifestações de um pesquisador do Inpe, em debate sobre os efeitos das mudanças climáticas nas cidades, que apontam para o grupo dos tecnocratas esclarecidos. Haveria necessidade de maior número de anotações para uma classificação geral do MCT mais consistente nessa fase.

O Mapa só tem manifestações nos debates da agenda verde, o que é natural. Nas três fases em que constam registros do órgão – fases 2, 4 e 5 –, ele está classificado como desenvolvimentista tradicional. Nos debates sobre a nova lei florestal nas fases 4 e 5, esse ministério surge com força significativa, em conflitos com os ambientalistas de forma ampla, o MMA inclusive. Mencione-se que o Ibama está incluso nesses conflitos mais como alvo das críticas do Mapa e dos parlamentares da bancada ruralista, do que como oponente efetivo na arena de debates.

O Ministério da Saúde participa apenas dos debates referentes à agenda marrom, especificamente nos processos envolvendo o tema saneamento básico. Pelos resultados, o Ministério da Saúde está incluso nos socioambientalistas, nas fases 1 e 2. Na fase 3, surgem dados apontando para os desenvolvimentistas tradicionais, mas se acredita que essa fase deve ser desconsiderada. No controle desse resultado específico, verificou-se que a origem das manifestações codificadas estava em um único membro do Conselho Nacional de Saúde,

¹⁶⁰ O controle administrativo dos projetos de MDL é realizado pelo MCT, que coordena a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC). Ver: http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4007/Mecanismo_de_Developimento_Limpo_MDL.html. Acesso em: 10 abr. 2013.

órgão com composição complexa. Essas falas não parecem consistentes para apoiar a classificação do ministério. A classificação do Ministério da Saúde como socioambientalista reforça-se com a análise dos resultados referentes à Funasa, classificada dessa forma nas fases 1, 2 e 3 na agenda marrom. É importante dizer que essa fundação, historicamente, tem um papel de relevo em ações de saneamento básico voltadas a pequenas localidades.

O Ibama fora classificado como tecnocrata esclarecido nas fases 1 e 2 na agenda verde, e como socioambientalista na fase 3, correspondente à gestão Marina Silva no MMA. Na fase 4, volta a aparecer como tecnocrata esclarecido e, na fase 5, sequer participou diretamente dos debates da nova lei florestal. Não houve espaço político para posicionamentos governamentais ambientalmente mais rigorosos nesse processo.

Como o MCT, o Ibama aparece em debates relacionados às duas agendas, mas tem poucos registros relativos à agenda marrom. De maneira bastante interessante, a autarquia surge na fase 1 na agenda marrom com posicionamentos típicos dos desenvolvimentistas modernos. São registros de 1990, relativos ao debate das normas de controle da poluição por veículos automotores. O representante do Ibama nessas discussões tinha papel central no Proconve¹⁶¹, programa que sempre se baseou em participação ativa do setor empresarial, especialmente os fabricantes de veículos. Note-se que o MCT também foi classificado como desenvolvimentista moderno nesses debates. Esses achados apontam para um nicho no subsistema da agenda marrom, relativo ao controle da poluição veicular, no qual os atores assumem comportamento específico. Veja-se que, na fase 5 da agenda marrom, o Ibama aparece como tecnocrata esclarecido, posição que, de forma geral, se evidencia como a que caracteriza a autarquia. Na verdade, pelas funções essencialmente de comando e controle a cargo do Ibama, a marca dos tecnocratas esclarecidos parece consistente.

A ANA não participou dos debates estudados sobre a agenda verde nas fases 1 a 3. Na complementação das análises sobre essa agenda, ela surge na fase 5 como integrante do grupo dos desenvolvimentistas modernos, o que é coerente com o trabalho da agência baseado em alguns instrumentos econômicos relevantes, como a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos¹⁶². Na agenda marrom, a ANA aparece na fase 2 com uma posição inesperada de urbanocrata, explicada pelo posicionamento da agência em uma parte dos debates sobre a proposta do governo FHC para a Lei do Saneamento Básico. O texto enviado pelo Executivo,

¹⁶¹ Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos Automotores, criado em 1986. Ver comentários sobre esse programa na seção 7.6.

¹⁶² Ferramenta disciplinada pela Lei nº 9.433/1997 (Lei dos Recursos Hídricos), que também previu os comitês de bacia e as agências de água.

cuja redação teve participação direta de técnicos da ANA¹⁶³, previa decisões importantes sobre os serviços de água e esgoto, com foco especial em sua privatização, centralizadas nessa agência, que também responderia pelo credenciamento das entidades de regulação nesse campo. A ênfase nesses aspectos nas manifestações dos representantes da ANA pôs sombra sobre as preocupações ambientais naquele momento. A postura da agência, contudo, parece ser mesmo a dos desenvolvimentistas modernos. A classificação na fase 3 na agenda marrom é claramente nesse sentido. Não há registros mais recentes nos debates da agenda marrom.

Perceba-se a diferença de posicionamentos ao longo do período estudado entre a ANA e o MMA, ministério ao qual a agência está vinculada. Na pesquisa anterior, havia sido identificada essa mesma diferença com relação ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o MMA. Na fase mais recente, o ministério assume exatamente a postura dos desenvolvimentistas modernos que caracteriza o SFB e a ANA.

A CEF surge apenas na agenda marrom. Como comentado anteriormente, nesse subsistema, a CEF tem papel importante não apenas por centralizar a gestão operacional de recursos financeiros importantes para a atuação do governo federal em habitação e saneamento, mas também por ter herdado do extinto BNH tarefas técnicas nesse campo. A CEF, acompanhando as secretarias que antecederam o Ministério das Cidades, integra o grupo dos urbanocratas na fase 1. Nas demais fases em que participa dos debates legislativos – fases 2, 3 e 4 –, a CEF encontra-se entre os desenvolvimentistas modernos, o que mostra a incorporação de preocupações ambientais pela organização, que como regra estarão ligadas a aspectos do saneamento básico.

A Embrapa, como o Mapa, participa somente dos debates sobre a agenda verde. A empresa pública fica sempre entre os desenvolvimentistas modernos, aparecendo dessa forma nas fases 2, 3, 4 e 5. Se consideradas isoladamente manifestações de seus centros especializados, podem surgir classificações um pouco diferentes. O representante da Embrapa Informática Agropecuária, Eduardo Assad, por exemplo, manifestou-se na fase 4 como um socioambientalista. É interessante dizer que esse técnico assumiu a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do MMA em 2011. De toda forma, mesmo a Embrapa Meio Ambiente tem classificação clara nos desenvolvimentistas modernos.

Na agenda marrom, cabe destacar a classificação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e da Petrobrás. A ANP surge como urbanocrata nas duas fases em que participa dos

¹⁶³ Ver informações nesse sentido na audiência pública de 27 mar. 2001, na comissão especial da Política Nacional de Saneamento na Câmara dos Deputados.

debates legislativos – fases 3 e 4. Seu antecessor, o DNC, foi classificado dessa forma na fase 1. A Petrobrás também consta como urbanocrata, em registros relativos às fases 1, 3 e 4. Na fase 4, sequer foi possível diferenciá-la dos desenvolvimentistas tradicionais. Esses resultados, de maneira geral, espelham deficiências na atenção dessas organizações com a proteção ambiental. Pela ênfase em decisões proferidas pela União e nos aspectos técnicos, sobressai a marca dos urbanocratas.

Deve-se comentar a classificação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) na fase 1 na agenda marrom, mesmo que relativa a um número pequeno de registros. A inclusão de dispositivos incluindo referências mais expressas à questão ambiental no Estatuto da Cidade teve origem, em boa parte, em propostas dessa secretaria, que ficou classificada entre os desenvolvimentistas modernos¹⁶⁴. As demandas do órgão nesse sentido são de 1993, pouco depois da Rio-92, fator que pode ter pesado no sentido de uma visão do desenvolvimento sustentável como tendo elementos estratégicos.

Na linha oposta, mostrando pouca atenção para a proteção ambiental, tem-se o DNIT participando na agenda verde, na fase 4, dos debates sobre a nova lei florestal. A autarquia obteve a classificação de desenvolvimentista tradicional por se colocar em oposição aos instrumentos de política ambiental, lidos essencialmente como entraves aos empreendimentos na área de infraestrutura. A ANTT tem um discurso mais ameno nesse sentido e se classificou, na mesma fase, entre os desenvolvimentistas modernos. A Antaq aparece, na mesma ocasião, como socioambientalista. Considera-se que as posições das duas agências, diferentemente do DNIT, não estão tão claras, e careceriam de mais registros para uma classificação consistente. A Codevasf, também na fase 4 da agenda verde, tem postura bem caracterizada de socioambientalista.

Há organizações em relação às quais os resultados variam muito conforme o ator individual que se manifesta. Na pesquisa anterior, ocorrera alguma dificuldade nessa linha quando se reunia a fala de acadêmicos diferentes conforme as universidades em que trabalhavam. Um exemplo na esfera governamental está no Ipea, classificado na agenda marrom como urbanocrata nas fases 2 e 4 e como desenvolvimentista moderno na fase 5. Em geral, são técnicos que se manifestam pelo Ipea nas reuniões objeto de codificação, expondo seus posicionamentos pessoais sobre assuntos ligados a suas pesquisas. De toda forma, deve

¹⁶⁴ Ver a análise desse processo legislativo na seção 7.4. Também traziam preocupação com a questão ambiental manifestações, datadas de 1993, oriundas da Secretaria de Saneamento do extinto Ministério do Bem-Estar Social (MBES).

ser mencionado que, na sua maioria, os registros referentes à entidade constantes nos documentos estudados evidenciam pouca preocupação com a proteção ambiental.

Ocorreram participações de outras organizações governamentais nas agendas marrom e verde. Como já referido, optou-se por analisar com detalhes e calcular a posição com base no desvio médio do posicionamento esperado das coalizões apenas daqueles com mais volume de manifestações codificadas, ou cuja participação merecesse comentário específico.

6.2.3 As organizações representativas do empresariado

Entre as entidades representativas do empresariado, é importante comparar primeiramente os posicionamentos da CNI e da CNA, em face da importância dessas organizações.

A CNA participa de todas as fases na agenda verde, com exceção da fase 1. Em todas elas, comporta-se como integrante dos desenvolvimentistas tradicionais. Não se tem dúvidas nas codificações referentes a essa entidade. Ela manifesta-se claramente em prol da redução das exigências ambientais impostas aos produtores rurais. As poucas ferramentas de política ambiental aceitas são internalizadas mediante leituras que as submetem aos interesses do empresariado do setor. O zoneamento ecológico-econômico (ZEE) passa a ser visto como meio de serem atenuadas exigências ambientais, mais do que como instrumento de planejamento; o pagamento pelos serviços ambientais (PSA), como meio de se eliminarem limitações administrativas nos imóveis rurais¹⁶⁵.

Há de ser dito que o posicionamento claro e forte da CNA parece trazer ganhos concretos na atuação da entidade, facilitando a coordenação entre ela e seus aliados. Acompanham as posições da entidade as federações estaduais de agricultura e outras entidades semelhantes representativas dos produtores rurais. Nessa linha, nos registros relativos à agenda verde, estão classificadas como desenvolvimentistas tradicionais a Federação de Agricultura do Pará, nas fases 2 e 3, a Federação de Agricultura de Santa Catarina, na fase 3, a Federação das Associações de Arrozeiros do Estado do Rio Grande do

¹⁶⁵ As limitações administrativas são regras gerais que restringem o uso da propriedade em benefício público e não geram pagamento de indenização pelo poder público, a menos que inviabilizem completamente o potencial de uso do imóvel (MEIRELLES, 1985; 2012). A CNA defende o pagamento por essas limitações. O PSA, em princípio, é um instrumento voltado a beneficiar quem protege o meio ambiente de forma voluntária, não aquele que se limita a cumprir limitações administrativas (SEEHUSEN; PREM, 2011, p. 35).

Sul (Federarroz) e outras. Haveria como ampliar bastante essa lista, com a codificação dos documentos dos debates sobre a nova lei florestal ocorridos nos estados¹⁶⁶.

A CNI, por seu turno, tem participação preponderante na agenda marrom. A entidade coloca-se sempre entre os desenvolvimentistas modernos e essa postura é mantida em sua participação nos debates na agenda verde, ocorrida apenas na fase 3. As diferenças comparativamente à CNA, sob esse ponto de vista, são significativas. A entidade assumiu alguns elementos básicos do discurso do desenvolvimento sustentável, e explicita preocupações nessa perspectiva, o que não implica, evidentemente, que esse discurso seja sempre transformado em ações concretas.

As federações estaduais das indústrias não têm uma classificação tão constante. Na fase 2 da agenda marrom, há registros em número suficiente para o cálculo referente à Fiesp, à Fiemg e à Fiergs, a primeira classificada como desenvolvimentista tradicional e as outras duas trazendo a postura dos desenvolvimentistas modernos. Na fase 3, a Fiesp acompanha a CNI em suas manifestações e se enquadra como desenvolvimentista moderna. Na fase 2, pesam nos resultados como desenvolvimentista tradicional, no caso da Fiesp, falas no sentido de excluir qualquer responsabilidade pós-consumo do fabricante pelos resíduos sólidos gerados por seus produtos, uma vez que “o cidadão é quem transforma, por exemplo, uma xícara em resíduo ao descartá-la”, de que não adianta copiar soluções ambientais de outros países, como “usar contêineres de várias cores”¹⁶⁷ e outras afirmações nessa linha.

Na agenda verde, as federações estaduais das indústrias participam pouco, como esperado. Constam registros nas fases 2 e 3 referentes à Fiepa, que geram sua inserção nos desenvolvimentistas modernos, como concluído na pesquisa anterior. São anotações relativas aos debates sobre as concessões florestais à iniciativa privada, principal tema de atenção da Lei de Gestão das Florestas Públicas¹⁶⁸. A Fiepa atuou nesse processo em parceria com a CNI e com um discurso consistente do ponto de vista da proteção ambiental (ARAÚJO, 2007, p. 195). A outra federação estadual analisada na agenda verde foi a Fiesc, que participou dos debates sobre a Lei da Mata Atlântica¹⁶⁹, nas fases 1 e 3. Ela surge primeiramente com um discurso desenvolvimentista tradicional e posteriormente como integrando os

¹⁶⁶ Na formulação da nova lei florestal, a comissão especial da Câmara que teve como relator o Deputado Aldo Rebelo realizou dezenas de reuniões nos estados, com a presença de grande número de produtores rurais. Esse processo está analisado na seção 7.7.

¹⁶⁷ A referência em alguma medida pejorativa aos “contêineres de várias cores” diz respeito à coleta seletiva.

¹⁶⁸ Lei nº 11.284/2006.

¹⁶⁹ Lei nº 11.428/2006.

desenvolvimentistas modernos. Não há registros relativos às federações estaduais das indústrias nas fases 4 e 5 na agenda verde.

O Cempre assume papel de relevo nas entidades representativas do empresariado com atuação direcionada à agenda marrom. Essa organização, que trabalha essencialmente com apoio aos catadores de lixo, está nitidamente caracterizada como integrante dos desenvolvimentistas modernos, nas fases 2, 3, 4 e 5. O seu foco está nos instrumentos voluntários, mesclando ações de responsabilidade empresarial nas áreas social e ambiental. Com menos destaque nos debates, mantêm-se sempre no grupo dos desenvolvimentistas modernos: a Asfamas, nas fases 1 e 2 na agenda marrom, as duas em que participou dos debates sobre a Lei do Saneamento Básico; a Anfavea, nas fases 1 e 4, nas discussões sobre controle da poluição por veículos automotores; e a Abiquim, nas fases 2 e 4, no processo da Lei dos Resíduos Sólidos.

Outras organizações na agenda marrom parecem mais distantes da assunção efetiva de preocupações ambientais. Classificadas como desenvolvimentistas tradicionais, estão entidades como a Abcon (fases 2, 3 e 4), a Abidb (fases 3, 4 e 5), a Abip (fase 3) e a Abipet (fase 2). Sobretudo pela ênfase nos aspectos técnicos, surge como urbanocrata a Abetre (fases 2, 3 e 4), que em grande parte das reuniões públicas estudadas manifesta-se conjuntamente com a Abrelpe.

Há organizações ligadas ao empresariado em relação às quais os documentos codificados mostram assimilação progressiva de preocupações ambientais. Já se citou anteriormente, na agenda marrom, a Fiesp, que mudou do desenvolvimentismo tradicional, na fase 2, para o desenvolvimentismo moderno, na fase 3; na agenda verde, a Fiesc tem a mesma alteração, consideradas as fases 1 e 3. Nessa mesma perspectiva de mudanças que parecem refletir aprendizado direcionado à política ambiental, coloca-se na agenda marrom o Secovi, que passa de desenvolvimentista tradicional, nas fases 1 e 2, para desenvolvimentista moderno na fase 3. Tem-se ainda a CBIC, que atuou em parceria com o Secovi em processos relevantes como o que gerou o Estatuto da Cidade. Ela inicia como desenvolvimentista tradicional na fase 1, comporta-se como urbanocrata nas fases 2 e 3 e, na fase 4, também passa a incorporar preocupações ambientais em suas manifestações, pelo que se explica o resultado, na fase mais recente, como integrante dos desenvolvimentistas modernos.

Em sentido oposto, a Abividro, que participou das discussões sobre a Lei dos Resíduos Sólidos, tem mudança de comportamento com redução da atenção com o meio ambiente, sendo classificada entre os desenvolvimentistas modernos na fase 2 e entre os urbanocratas na

fase 5. Comparando-se os registros da codificação nessas duas fases, a organização alterou sua postura em relação à responsabilidade pós-consumo, passando a se opor, na fase mais recente, ao comprometimento mais direto do empresariado com a destinação final dos resíduos sólidos gerados por seus produtos.

No grupo das entidades representativas do empresariado, sente-se falta nos documentos codificados na agenda marrom da participação do CEBDS, associação que representa no Brasil o *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD). O CEBDS surge na agenda marrom apenas em referências feitas por outras organizações. Na agenda verde, há registros de falas dessa entidade nas fases 2 e 3, que a classificam claramente entre os desenvolvimentistas modernos. Não há anotações referentes a essa entidade nas discussões sobre a nova florestal, nas fases 4 e 5 na agenda verde.

Cabe comentar o caso da Abraf, que surge na fase 5 na agenda verde aliando-se à CNA no processo da nova lei florestal, sendo classificada claramente como desenvolvimentista tradicional. Na mesma fase, coloca-se a Associação Mineira de Silvicultura com esse posicionamento. Na pesquisa anterior, os silvicultores haviam tendido à posição de desenvolvimentistas modernos. Veja-se a classificação nesse sentido da associação que representa os produtores florestais certificados da Amazônia e da Sociedade Brasileira de Silvicultura, na fase 3. Na verdade, algumas entidades do setor firmaram acordo com organizações não governamentais ambientalistas nesse processo¹⁷⁰ e externaram as características dos desenvolvimentistas modernos. Elas não se manifestaram, contudo, como expositores nas reuniões públicas ocorridas no Legislativo nas fases 4 e 5.

¹⁷⁰ Ver o documento “Por um novo código florestal moderno e necessário para o desenvolvimento do Brasil” (DIÁLOGO FLORESTAL, 2011), assinado por várias entidades empresariais do setor florestal e organizações não governamentais ambientalistas, entre elas as socioambientalistas ISA e WWF, e a desenvolvimentista moderna Amigos da Terra. Esse documento acatava a ideia de aprovação de uma nova lei florestal, substituindo a Lei nº 4.771/1965, inicialmente uma demanda apenas dos produtores rurais e suas entidades representativas, e da bancada ruralista. Na seção 7.8, há comentários sobre esse documento.

6.2.4 As organizações não governamentais ambientalistas

No que se refere às organizações não governamentais ambientalistas, cabe destacar, primeiramente, a pouca participação nas discussões sobre a agenda marrom. As organizações não governamentais ambientalistas que atuam no Congresso Nacional dedicam-se preponderantemente aos temas da agenda verde. Há número reduzido de registros oriundos de manifestações dessas entidades em processos inclusos na agenda marrom. Anote-se que o FBOMS sequer aparece como organização coletiva nos temas dessa agenda.

Na fase 3 na agenda marrom, há registros da participação do *Greenpeace* em discussões sobre o controle da poluição por veículos automotores que colocam a entidade entre os socioambientalistas na fase 3. Essa mesma classificação foi obtida com as manifestações mais frequentes do *Greenpeace* na agenda verde, nas fases 2, 3, 4 e 5. Essa entidade tem uma atuação independente seja de outras organizações não governamentais, seja do MMA, Ibama e outros entes governamentais. Apesar de usar estratégias mais agressivas do que outras organizações não governamentais, o *Greenpeace* mantém um discurso na linha do desenvolvimento sustentável, que incorpora também aspectos sociais, ou seja, integra os socioambientalistas e não os tecnocratas esclarecidos.

A SOS Mata Atlântica tem manifestações codificadas na agenda marrom na fase 3, em debates sobre a gestão ambiental na esfera municipal, que a colocam entre os socioambientalistas. Há, também, na fase 4, anotações oriundas de Roberto Klabin, presidente da entidade, em debate sobre a política nacional de resíduos sólidos, que foram qualificados como inclusos no desenvolvimentismo moderno. Ocorre que Klabin falou na ocasião também como representante da Lide Sustentabilidade¹⁷¹. Verificada a participação da Lide Sustentabilidade isoladamente, na mesma fase, tem-se também a marca dos desenvolvimentistas modernos.

Nas fases 1 a 3 na agenda verde, a SOS Mata Atlântica havia sido analisada junto com outras organizações não governamentais ligadas à Rede de ONGs da Mata Atlântica (RMA), formada e consolidada nos catorze anos de tramitação do projeto que gerou a Lei da Mata Atlântica. Os resultados apontavam para os socioambientalistas na fase 1 e para os tecnocratas esclarecidos nas fases 2 e 3. Os documentos mostravam, contudo, a atuação integrada

¹⁷¹ O Lide é uma organização que reúne empresários em nove países e quatro continentes. Ver: <http://www.lidebr.com.br/index.asp>. Acesso em: 10 mai. 2013. Além de presidente da SOS Mata Atlântica, Roberto Klabin é membro do Conselho de Administração da Klabin S.A.

preponderantemente com organizações inclusas nos socioambientalistas (ARAÚJO, 2007, p. 223). A explicação foi que, quando o tema em foco é a proteção das florestas, a entidade assume um discurso rigoroso, mais preservacionista, que altera sua classificação. Há de ser dito que esse rigor é justificado quando se tem em foco a defesa de um bioma com o grau de devastação da Mata Atlântica. Na fase 5 na agenda verde, a SOS Mata Atlântica mantém a postura mais rigorosa dos tecnocratas esclarecidos nos debates sobre a nova lei florestal. A articulação política predominante da organização, pelos documentos estudados, continua a ser com os socioambientalistas e com os desenvolvimentistas modernos, não com os tecnocratas esclarecidos¹⁷².

Essa variação de posicionamento conforme a agenda em tela foi encontrada também no MCT, como mostrado anteriormente. Na agenda marrom, os assuntos em pauta induzem naturalmente a uma perspectiva mais antropocêntrica e menos preservacionista. Esses achados não parecem colidir com o ACF, especialmente se considerada a assunção no modelo da perspectiva de *embeddedness* (GRANOVETTER, 2007 [1985], p. 31), consoante a qual questões mais gerais não serão compreendidas satisfatoriamente sem um olhar mais detido sobre as relações sociais em diferentes contextos. Eles apontam, contudo, para a necessidade de análises mais minuciosas sobre a atuação dos diferentes atores, que não costumam ser realizadas nos trabalhos que aplicam o modelo.

Outra organização não governamental ambientalista que consta nos registros relativos à agenda marrom é o WWF, na fase 3, em debates sobre a gestão ambiental na esfera municipal. A classificação obtida foi nitidamente socioambientalista. Na agenda verde, essa postura também está bem caracterizada nos registros da entidade relativos às fases 1 e 2. A entidade não participou das audiências públicas para debate da nova lei florestal nas fases 4 e 5, mas firmou documentos e integrou movimentações da sociedade civil nesse processo¹⁷³.

Com atuação somente na agenda verde, o ISA é a organização que mais marcadamente se inclui entre os socioambientalistas, mantendo essa classificação nas fases 1, 2, 3, 4 e 5. Nos debates nas fases 1 a 3, em diferentes ocasiões, essa entidade manifestou-se também em nome do FBOMS.

¹⁷² Ver, a título de exemplo da articulação política nesse sentido, o documento “Por um novo código florestal moderno e necessário para o desenvolvimento do Brasil” (DIÁLOGO FLORESTAL, 2011).

¹⁷³ O WWF esteve, por exemplo, na linha de frente para a organização da publicação “Código Florestal e a Ciência: O que nossos legisladores ainda precisam saber” (COMITÊ BRASIL EM DEFESA DAS FLORESTAS E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012).

No que toca aos assuntos inclusos na agenda verde, a atuação mediante redes de organizações não governamentais formalizadas (FBOMS, GTA, Rede Mata Atlântica e Rede Pró-UCs) foi significativa no período 1992-2006. Parece esperado que isso ocorra na mobilização para a defesa de posições em relação a processos legislativos, que implica manutenção de estrutura em Brasília tendo em vista o acompanhamento do Congresso. Nas discussões que ocorreram nas fases 4 e 5 abrangendo os temas da agenda verde, constatou-se uma participação menos intensa de redes formalizadas. Na sequência imediata da Rio-92, a associação em prol da causa ambiental tendia a ser mais agregadora, o que condiz, por exemplo, com a criação do FBOMS (ARAÚJO; CALMON, 2011).

Uma das explicações possíveis para isso pode estar no vínculo existente entre um conjunto de organizações não governamentais, individualmente consideradas, e a Frente Parlamentar Ambientalista, que na legislatura 2007-2010 funcionou como canal de agregação de demandas das organizações não governamentais, e continua desempenhando esse papel atualmente¹⁷⁴.

Ademais, verificou-se maior integração de um conjunto de organizações não governamentais ambientalistas e o MMA no pós-2003. A assunção da titularidade da pasta pela Senadora Marina Silva, com a concomitante indicação de líderes dessas entidades da sociedade civil para posições de importância no governo¹⁷⁵, parece ter atenuado as críticas externadas publicamente à atuação do Poder Executivo no campo da política ambiental. O quanto essa situação tem efeitos negativos em termos de arrefecimento da mobilização social, ou mesmo se aproxima não intencionalmente de cooptação, que é um risco constante nas políticas públicas, como ensinou Selznick (1966 [1949]), é questão em aberto (ARAÚJO; CALMON, 2011). Independentemente de reflexões nessa linha, a relação direta com o ministério pode ter contribuído para desarticular a reunião das entidades em redes formalizadas, pelo menos no que se refere à atuação junto ao Congresso Nacional.

Outra explicação, condizente com o ACF, pode estar na acomodação das entidades ambientalistas da sociedade civil nas diferentes coalizões de defesa, em movimento de diferenciação paulatina de posicionamentos.

¹⁷⁴ A Frente Parlamentar Ambientalista agrega organizações não governamentais em todos os seus grupos de trabalho. Ver: <http://www.frenteambientalista.com/grupos-de-trabalho>. Acesso em: 10 mar. 2013.

¹⁷⁵ São exemplos, todos referentes à fase 3 da pesquisa: João Paulo Capobianco, que militou em organizações como SOS Mata Atlântica e ISA, e foi secretário de biodiversidade e florestas e secretário-executivo do MMA entre 2003 e 2008; André Lima, que atuou no ISA e outras entidades, e foi diretor do departamento de articulação de ações na Amazônia do MMA; e Marijane Lisboa, que trabalhou por vários anos no *Greenpeace* antes de assumir a Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do MMA. Fonte: dados da pesquisa.

Perceba-se que, com atuação direcionada à agenda verde, há organizações não governamentais ambientalistas que se inserem nos desenvolvimentistas modernos, grupo em que predominam entidades representativas do setor empresarial. A Amigos da Terra – Amazônia Brasileira consagra-se como desenvolvimentista moderna em todas as suas participações, nas fases 1, 3 e 5. O Ipam mantém-se como socioambientalista nas fases 1, 2, 3 e 4, mas tem sua classificação alterada para desenvolvimentista moderno na fase 5, com resultado ainda próximo do socioambientalismo. O Imazon, que havia sido classificado como socioambientalista na fase 2 e como desenvolvimentista moderno na fase 3, permanece dessa forma na fase 5.

Nas organizações não governamentais ambientalistas, há poucos registros referentes aos tecnocratas esclarecidos nos documentos relativos às fases 4 e 5. Na fase 4 na agenda verde, tem-se o Planeta Verde, além das manifestações anteriormente comentadas da SOS Mata Atlântica. Nas fases 1 a 3 na agenda verde, havia presença mais forte desse tipo de posicionamento, com destaque para a Funatura e a Rede Pró-UCs.

De forma geral, os tecnocratas esclarecidos parecem estar desaparecendo e se integrando a outros grupos. Na agenda marrom, não constam organizações não governamentais com esse tipo de postura. Os registros de tecnocratas esclarecidos, na agenda marrom, são somente do Ibama na fase 3 e do MCT na fase 5, anteriormente referidos, e da Anamma na fase 4. Na forma de coalizões de defesa, de ator coletivo, parece que os tecnocratas esclarecidos podem ser desconsiderados na agenda marrom. Acredita-se que essa opção não pode ser estendida à agenda verde, na qual os tecnocratas esclarecidos focam historicamente sua atuação.

Por fim, no âmbito das organizações não governamentais ambientalistas, cabe fazer referência à Associação dos Contaminados Profissionalmente por Organoclorados (APCO). Criada em 1994, após o fechamento de uma unidade da Rhodia em Cubatão (VALENTIM, 2005), essa entidade é o único exemplo nos documentos codificados de organização não governamental com olhar específico para a poluição por Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs)¹⁷⁶. A APCO participou, na fase 2, de debate sobre os POPs ocorrido no processo de

¹⁷⁶ O Brasil é signatário da Convenção de Estocolmo sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes – Convenção POPs. O Decreto nº 5.472/2005 promulgou o texto dessa convenção. Os POPs são compostos químicos que se acumulam nos organismos vivos e causam diferentes tipos de problemas à saúde humana e ao meio ambiente. Como essas substâncias são transportadas por longas distâncias, pelo ar, pela água e pelas espécies migratórias, elas integram as negociações internacionais sobre segurança química.

formulação da Lei dos Resíduos Sólidos, com manifestações que geraram a classificação de socioambientalista, que parece esperada.

Na verdade, há muitos poucos registros de atuação das organizações não governamentais ambientalistas, nos processos estudados, direcionada ao controle da poluição. Além da APCO e da participação anteriormente citada do *Greenpeace* em discussões sobre a poluição gerada por veículos automotores, constam somente anotações referentes à organização Nossa São Paulo, que se envolveu em discussão específica sobre o teor de enxofre no diesel.

6.2.5 As organizações não governamentais com atuação na área social

Nos debates sobre a agenda marrom, ganham destaque as organizações não governamentais com atuação no movimento da reforma urbana¹⁷⁷. O FNRU surge atuando como representante de um conjunto extenso de entidades, nas fases 1, 2, 3 e 4, sendo caracterizado sempre como sociourbanista. Preocupações com o meio ambiente natural aparecem em algumas manifestações, mas são enfraquecidas quando se colocam em colisão com as questões sociais.

Com papel técnico e político importante no FNRU, a organização Pólis manifesta-se por si própria nas fases 3 e 5, na primeira confirmando a orientação sociourbanista e, na outra, acrescentando referências à proteção ambiental que deslocam a classificação da entidade para socioambientalista. Como o resultado ainda está próximo dos sociourbanistas, entende-se que ainda não se pode falar em mudança de posição. De toda forma, a internalização da proteção ambiental nos posicionamentos do Pólis, por si só, parece configurar aprendizado direcionado às políticas públicas, como previsto no ACF. Essa constatação é reforçada quando se verifica o material disponibilizado na *Internet* pela entidade, que inclui algumas referências à questão ambiental em senso estrito¹⁷⁸.

As organizações não governamentais com foco específico na luta pela moradia popular estão sempre colocadas entre os sociourbanistas, classificação consistente com sua

¹⁷⁷ A luta pela reforma urbana remonta à década de 1960, mas ganhou força após a criação, em 1985, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Tem em seu ideário a eliminação da segregação social nas áreas urbanas, a garantia da moradia digna, a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, o combate à especulação imobiliária e outros elementos. (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009). Em 1987, formalizou-se o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

¹⁷⁸ Ver: <http://www.polis.org.br/>. Acesso em: 10 abr. 2013.

atuação. Nesse sentido, tem-se a Conam, nas fases 2 e 3, o MNLM, nas fases 2 e 5, e a UNMP, nas fases 2 e 4. Cabe explicar que essas entidades, que integram o FNRU, tiveram participação frequente em debates no Congresso Nacional entre 1992 e 2012. Como a pesquisa não estudou processos legislativos relativos a programas habitacionais¹⁷⁹, os posicionamentos codificados dessas organizações não são numerosos.

As organizações que integram o movimento dos catadores de lixo são enquadradas entre os sociourbanistas, nas fases 2, 3, 4 e 5 na agenda marrom. Há registros relativos ao Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e outros oriundos de associações locais de catadores, mas foram todos trabalhados de forma agregada. Obtendo resultados que o inserem entre os socioambientalistas, por explicitar um pouco mais de preocupação com a proteção ambiental, mas se mantendo bastante próximo aos sociourbanistas, coloca-se o Fórum Nacional Lixo e Cidadania, em participação na fase 3.

Por fim, na agenda verde, pode-se inserir nas organizações com atuação na área social a Contag, com classificação de socioambientalista na fase 5, no âmbito das discussões sobre a nova lei florestal.

6.2.6 As organizações da área do saneamento

As organizações da área do saneamento têm participação intensa principalmente nos debates sobre a Lei do Saneamento Básico. Elas participaram pouco no processo relativo à Lei dos Resíduos Sólidos, o que espelha o foco prioritário dessas entidades nos serviços de água e esgoto. Há dificuldade para a incorporação de uma visão mais integradora da gestão ambiental urbana por parte de várias organizações desse campo.

A Aesbe, que representa as companhias estaduais de saneamento, foi classificada como urbanocrata nas fases 1 e 2, e se colocou entre os desenvolvimentistas modernos na fase 3. Cabe comentar que o representante da entidade, na fase 3, havia atuado na Sedu/PR na elaboração da proposta do governo FHC para a Lei do Saneamento Básico, e essa secretaria foi classificada entre os desenvolvimentistas modernos na fase 2. Não há material mais recente para que se verifique se essa mudança de posicionamento foi consolidada.

¹⁷⁹ A Lei nº 11.977/2009, que disciplina o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) é analisada nesta pesquisa apenas parcialmente, nos dispositivos referentes não ao PMCMV, mas sim às regras gerais sobre a regularização fundiária urbana, em suas interfaces com a questão ambiental.

A representante dos prestadores municipais dos serviços de água e esgoto, a Assemae, fica classificada entre os sociourbanistas, na fase 1, e entre os socioambientalistas, nas fases 2 e 3. O resultado na fase 3 é praticamente um empate com a posição de sociourbanista. Em alguma medida, preocupações ambientais mais caracterizadas parecem ter ganhado força na entidade ao longo dos anos.

A Abes tem resultados inconsistentes como ator coletivo, com posições distintas nas três fases em que participou: desenvolvimentista moderno na fase 1, socioambientalista na fase 2 e urbanocrata na fase 3. A questão é que a Abes, a mais antiga entidade do setor de saneamento ambiental no país, tem composição complexa e heterogênea. Nos documentos estudados, as posturas da organização variaram bastante conforme o representante individual que se manifestava.

Com relação à FNU, que reúne trabalhadores do setor, ao contrário da Abes, não restam dúvidas sobre a classificação da entidade: ela assumiu a marca dos sociourbanistas nas fases 1, 2 e 3, as três em que se manifestou. Na fase 3, há falas que mostram maior preocupação ambiental da entidade do que nas fases anteriores, mas os aspectos sociais em senso estrito ainda pesaram mais.

A FNSA, com participações nas fases 2 e 3, ficou classificada entre os sociourbanistas. Também nesse caso houve uma aproximação com os socioambientalistas na fase 3, decorrente de manifestações mais explícitas quanto à proteção ambiental.

Entre diferentes organizações estaduais da área do saneamento que participaram das discussões na agenda marrom, selecionaram-se para aplicação do cálculo do desvio médio do posicionamento esperado das coalizões as que tinham registros em mais componentes. A Cesan do Espírito Santo foi classificada como urbanocrata, na fase 3; a Copasa de Minas Gerais, como socioambientalista bastante caracterizada, na fase 1, e como desenvolvimentista moderna, na fase 3; a Corsan do Rio Grande do Sul, como sociourbanista, na fase 2; e a Sanepar do Paraná, como urbanocrata, na fase 3. Pela leitura dos documentos, esperava-se esse tipo de variação entre essas organizações estaduais, que parecem refletir mais fielmente diferentes orientações políticas do governo estadual do que as entidades integrantes do Sisnama.

6.2.7 Os representantes dos estados e municípios

Os órgãos ambientais estaduais mantêm discursos mais padronizados nos debates da agenda marrom do que as organizações estaduais da área do saneamento, com diferenças que não devem ser subvalorizadas, mas sempre unidos de alguma forma pelo paradigma do desenvolvimento sustentável.

As secretarias estaduais de meio ambiente geraram na agenda marrom classificação sempre entre os socioambientalistas: secretaria de meio ambiente do Estado do Rio de Janeiro, na fase 3; secretaria de meio ambiente do Espírito Santo, na fase 2; e secretaria de meio ambiente do Estado de São Paulo, na fase 3.

A Anamma, que representa os órgãos municipais integrantes do Sisnama, é um dos raros casos de organização classificada como tecnocrata esclarecida nos debates afetos à agenda marrom. São registros referentes ao processo da futura LRTU, na fase 4, no qual a entidade reforçou o tom vigoroso em prol da proteção ambiental, para se opor ao licenciamento urbanístico e ambiental integrado. Há elementos corporativos nessa defesa, a demanda de serem resguardadas as tarefas dos órgãos ambientais em face do poder dos órgãos municipais da área do urbanismo. Como na fase 3, também na agenda marrom, a entidade havia sido classificada como socioambientalista, acredita-se que essa é a classificação correta. Já se disse que, pelos documentos estudados, se entende que os tecnocratas esclarecidos podem ser desconsiderados como ator coletivo na agenda marrom.

A Cetesb acompanha a secretaria estadual e fica entre os socioambientalistas nas fases 1, 2 e 4 na agenda marrom. O IAP do Paraná, com participação na fase 3, também se inclui entre os socioambientalistas. Ocorre que, na mesma fase, o representante do governo desse estado foi classificado como urbanocrata. Similarmente, enquanto o representante do governo do Distrito Federal manifesta-se, na fase 4 da agenda marrom, como um urbanocrata, o Ibram/DF foi classificado entre os desenvolvimentistas modernos.

Na agenda marrom, constam, ainda, as seguintes classificações: governo do Piauí, desenvolvimentista moderno na fase 3; governo do Estado de São Paulo, desenvolvimentista moderno na fase 2; governo do Estado do Rio de Janeiro, sociourbanista na fase 3 e urbanocrata na fase 3; e governo do Estado do Rio Grande do Sul, sociourbanista na fase 2.

Na agenda verde, por sua vez, colocam-se as seguintes classificações para representantes de governos estaduais: governo do Estado do Amazonas, socioambientalista na fase 3; governo do Estado do Acre, socioambientalista na fase 3; governo do Estado de Minas Gerais, desenvolvimentista tradicional na fase 3; governo do Estado do Pará, desenvolvimentista tradicional na fase 3; governo do Estado de Santa Catarina, desenvolvimentista tradicional na fase 3; e governo do Estado do Piauí, desenvolvimentista moderno na fase 5, nesse último caso permitindo comparação com a agenda marrom.

Nas entidades integrantes do Sisnama, a FAS do Amazonas surge na fase 5 na agenda verde com posicionamento coerente com o representante do governo estadual, sendo classificada como socioambientalista. Esse resultado mostra, também, manutenção do mesmo posicionamento ao longo do tempo.

Avalia-se que não se justifica o cálculo do desvio médio do posicionamento esperado das coalizões para representantes de prefeituras específicas, em face do enorme número de municípios do país (5.645)¹⁸⁰ e sua diversidade. A opção, então, é analisar organizações representativas dos governos municipais.

A FNP mostra incorporação da preocupação com a proteção ambiental e fica classificada como socioambientalista, nas fases 2, 3 e 4 na agenda marrom, e se coloca entre os desenvolvimentistas modernos na fase 5. A CNM inicia como desenvolvimentista tradicional, na fase 1, altera sua posição para socioambientalista, na fase 4, e inclui-se entre os desenvolvimentistas modernos na fase 5. Essa organização tem presença constante em reuniões no Legislativo, nem sempre manifestando seus posicionamentos de forma detalhada. De toda forma, vem assimilando a preocupação com a proteção ambiental em suas manifestações.

O Ibam, por sua atuação totalmente voltada ao municipalismo, também pode ser analisado juntamente com essas entidades. O instituto caracteriza-se como um socioambientalista nas fases 1, 2 e 3 na agenda marrom.

¹⁸⁰ Ver: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/default.shtm>. Acesso em: 10 mai. 2013.

6.2.8 Os representantes da academia

Tanto na agenda marrom quanto na agenda verde, há participação de cientistas e acadêmicos nos debates sobre os projetos de lei. Esses atores apresentam posicionamentos variados, que refletem os sistemas de crenças do conjunto de coalizões identificadas nesta pesquisa. Nos Apêndices 6 e 7, consta a classificação de alguns deles.

Com relação a alguns desses acadêmicos, o vínculo direto com uma coalizão fica claramente identificado pelo estudo dos documentos. É o caso de Raquel Rolnik, liderança relevante entre os sociourbanistas. Ermínia Maricato acompanha Rolnik, mas tem externado crenças dos socioambientalistas nas participações mais recentes. Na verdade, percebe-se que organizações e atores individuais integrantes dos sociourbanistas têm-se deslocado para o grupo dos socioambientalistas. Mesmo Rolnik incorpora hoje aspectos ambientais em parte de suas publicações¹⁸¹. Considerando a preocupação com a proteção ambiental, esse movimento pode ser lido como um aprendizado político.

Há acadêmicos que tiveram voz nos debates referentes às duas agendas. O desenvolvimentista moderno Carlos Eduardo F. Young é um exemplo importante, com suas colocações sempre direcionadas aos instrumentos econômicos de política ambiental, as quais têm sido assimiladas por muitos integrantes dos subsistemas, mas têm tido dificuldade de avançar concretamente, em grande medida por envolverem decisões da equipe econômica do governo.

Para ilustrar as variações nesse campo, veja-se que, na agenda marrom, João A. Ferreira fica classificado como sociourbanista, Sabetai Calderoni como urbanocrata e Waldir A. Bizzo como socioambientalista, sendo os três nomes ligados às discussões sobre o mesmo processo, a Lei dos Resíduos Sólidos.

Na agenda verde, ganham relevância os acadêmicos da área jurídica, com conflitos acirrados decorrentes de sistemas de crenças distintos. No processo da nova lei florestal, Antônio Carlos R. Amaral e Luiz Carlos S. Moraes colocaram-se como integrantes dos desenvolvimentistas tradicionais, sendo que o segundo atuou com vigor em defesa das

¹⁸¹ Ver: <http://raquelrolnik.wordpress.com/>. Acesso em: 17 mai. 2013.

demandas da FPA e da bancada ruralista. No polo oposto, Paulo Affonso Leme Machado e Herman Benjamin estão entre os tecnocratas esclarecidos, colocando-se contra a flexibilização das normas ambientais. Vale registrar que Benjamin preenche claramente os requisitos de integrante dos subsistemas, atuando com frequência nas discussões sobre a legislação ambiental em diferentes fases cobertas pela pesquisa.

Mesmo entre os cientistas houve conflitos fortes nas discussões relativas à nova lei florestal. José Carlos A. Azevedo¹⁸² e Luiz Carlos B. Molion, por exemplo, estão entre os desenvolvimentistas tradicionais. Carlos Eduardo F. Young, Celso Manzato, Elíbio L. Rech Filho, Flávio B. Gandara e Helena B. Nader são desenvolvimentistas modernos, posição que parece predominar atualmente entre os acadêmicos que atuam com assuntos afetos à agenda verde. Carlos A. Joly posicionou-se como tecnocrata esclarecido. Gerd Sparovek e Paulo Y. Kageyama, como socioambientalistas.

6.2.9 Outros atores

Principalmente a partir da fase 3 da pesquisa, constam registros frequentes de participação de membros do Ministério Público nos debates legislativos estudados. Na pesquisa anterior, já se havia alertado para a dificuldade de esses atores serem analisados do ponto de vista organizacional (ARAÚJO, 2007, p. 199), por terem grande liberdade de atuação individual.

Optou-se, dessa vez, por classificar todos os membros do Ministério Público de forma integrada, apenas para se ter uma ideia das posições prevalentes. Como se pode ver nos Apêndices 6 e 7, nas agendas marrom e verde, os resultados integrados apontam para as crenças dos socioambientalistas. Apenas na fase 4 na agenda marrom sobressaem as posições dos tecnocratas esclarecidos.

Apesar de a análise dos parlamentares, em princípio, não estar entre os objetivos da pesquisa, decidiu-se operacionalizar também em relação a eles o cálculo integrado. Consideraram-se deputados e senadores que tiveram participação nas discussões aqui estudadas, com falas registradas no processo de codificação dos documentos. Esses resultados também estão inclusos nos Apêndices 6 e 7.

¹⁸² Falecido em 23 fev. 2010.

Separaram-se os ambientalistas, assim entendidos os que falaram explicitamente em nome da Frente Parlamentar Ambientalista, membros do Partido Verde ou parlamentares que, historicamente, trabalham em defesa da proteção ambiental, independentemente do partido político. Na verdade, deve ser dito que os parlamentares que podem ser realmente qualificados como ambientalistas são em número reduzido. A Frente Parlamentar Ambientalista é antiga e tem mais de três centenas de membros, mas esses parlamentares, não raramente, integram também frentes com lutas por vezes opostas, a FPA inclusive. Nas discussões relativas à agenda marrom codificadas, somadas as cinco fases, aplicando-se os referidos critérios, foram considerados ambientalistas apenas 26 parlamentares, sendo cinco membros do Partido Verde e os demais integrantes de partidos variados. É muito pouco.

Na agenda marrom, predomina o discurso dos sociourbanistas nas fases 1, 2 e 4 nos parlamentares em geral. O tom dos desenvolvimentistas modernos marca a fase 3 e o dos urbanocratas, a fase 5. Entre os parlamentares ambientalistas, as crenças dos socioambientalistas predominam nas fases 1 a 3 e as dos desenvolvimentistas modernos, a fase 4.

Na agenda verde, ganharam saliência os desenvolvimentistas tradicionais nas fase 4 e 5, resultado esperado em face do poder da bancada ruralista no processo na nova lei florestal. Entre os parlamentares ambientalistas, o tom foi o do socioambientalismo.

6.3 Os principais recursos das coalizões

Os diferentes recursos das coalizões são considerados desde a primeira concepção do ACF (SABATIER; 1988, p. 132). Uma tipologia explícita dos recursos dos grupos, contudo, veio apenas na versão mais recente do modelo (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 201-203), o que provavelmente contribuiu para a pouca ênfase em relação a esse aspecto nos trabalhos à luz do ACF.

A autoridade legal para decisões em termos de políticas públicas sobressai nesse âmbito, cabendo lembrar que atores com autoridade formal são vistos no modelo como membros potenciais das coalizões (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 201-202). A obtenção de poder formal, cabe refletir, também tem reflexos em termos de recursos materiais, uma vez

que os ocupantes de cargos governamentais com poder decisório, não raramente, têm prerrogativas importantes no que diz respeito ao uso das verbas orçamentárias.

Nos subsistemas aqui estudados, a relevância do recurso “autoridade legal” é evidenciada pelas variações nas classificações do MMA e do Ministério das Cidades. Nas agendas marrom e verde, com Marina Silva como titular do órgão, o MMA agia claramente como socioambientalista; com Izabella Teixeira, atua como desenvolvimentista moderno. No Ministério das Cidades, a presença de secretários nacionais ligados ao FNUR após a criação do órgão levou à assunção das ideias que caracterizam os sociourbanistas. Os desenvolvimentistas modernos estiveram presentes na Sedu/PR na fase anterior à criação do Ministério das Cidades, sobretudo na defesa de maior participação da iniciativa privada nos serviços de saneamento básico, e voltaram na fase mais recente, também em manifestações nas duas agendas, mas ainda com classificação pouco nítida.

Em face das classificações dos dois ministérios e do conjunto de atores, a autora acredita que se pode afirmar, em princípio, que os desenvolvimentistas modernos detêm hoje o controle dos dois subsistemas, mas em quadros políticos distintos. Na agenda marrom, o domínio dessa coalizão está mais caracterizado. Na agenda verde, têm sido feitas concessões de relevo para os desenvolvimentistas tradicionais.

Grande parte dos empresariado pode ser considerado incluso nos desenvolvimentistas modernos na agenda marrom. Pelo menos no discurso, há incorporação de preocupações ambientais de organizações como a CNI e várias outras. Essa pesquisa não tem como mensurar esse tipo de posicionamento na prática concreta das políticas públicas, mas há exemplos de organizações com trabalhos consolidados nessa perspectiva, como o Cempre.

Na agenda verde, as organizações não governamentais são majoritariamente socioambientalistas, mas começam a surgir entre elas exemplos de mudança de posicionamento e assunção do discurso dos desenvolvimentistas modernos, como anteriormente mencionado. O empresariado ainda está em sua maior parte entre os desenvolvimentistas tradicionais. Na verdade, a força dos desenvolvimentistas tradicionais mostra vigor na agenda verde e gera repercussões nos *outputs* do subsistema. O melhor exemplo está nos dispositivos sobre a regularização das ocupações com atividades rurais anteriores a 2008 inclusos na nova lei florestal, fruto das pressões dos desenvolvimentistas tradicionais, entre eles o Mapa. Assim, o poder dos desenvolvimentistas modernos não está tão nítido quanto na agenda marrom.

Na verdade, o subsistema da agenda verde parece dividido entre desenvolvimentistas modernos, socioambientalistas e desenvolvimentistas tradicionais, com ganho progressivo de poder do último grupo, mas ainda insuficiente para caracterizar seu domínio. O governo federal ainda mantém atenção à questão ambiental e tem tido um papel nas negociações internacionais nesse campo que não pode ser subvalorizado.

Conforme previsto por Sabatier e Weible (2007, p. 203), todas as coalizões parecem empreender esforços para obter o apoio da opinião pública. Em situações de maior polarização, nas quais se tende ao *us and them* ressaltado por Tilly (2008), isso fica mais evidenciado. Na agenda marrom, os debates sobre a proposta do governo FHC para a Lei do Saneamento Básico ganharam grande espaço na mídia, dividindo os que defendiam a privatização dos serviços *versus* os que se opunham a ela, assim como os defensores das companhias estaduais *versus* os municipalistas, surgindo também os que propunham alternativas diferenciadas para a organização dos serviços. Na agenda verde, o processo da nova lei florestal, opondo ruralistas *versus* ambientalistas, esteve presente, durante mais de três anos, nos diferentes meios de comunicação. Há de ser dito, contudo, que as posições das coalizões nesses conflitos, detalhadas no capítulo 7, não podem ser entendidas somente por essas polarizações. O mundo real não é dicotômico, por vezes o enxergamos assim para facilitar nossa compreensão.

A informação técnica constitui recurso relevante para as coalizões (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 203). As manifestações dos representantes da comunidade científica, analisadas na subseção 6.2.8, respaldando crenças de diferentes grupos, deixaram isso claro. Naturalmente, a relevância da informação técnica aumenta proporcionalmente à carência de recursos materiais dos grupos, mas ela importa também para as coalizões que contam com recursos materiais. Como foi mencionado anteriormente, o apoio em informações científicas sobressai mais na agenda verde do que na agenda marrom. Esse achado é coerente com os subsistemas adversários apontados por Weible (2008, p. 627). Na agenda marrom, as demandas sociais concretas parece pesar mais do que os aspectos técnicos, sem evidentemente desconsiderá-los.

Outro recurso relevante mencionado por Sabatier e Weible (2007, p. 203) são as tropas mobilizáveis. Na agenda marrom, esse recurso assume papel de destaque na atuação dos sociourbanistas. Mobilizações das entidades que integram o FNRU e do movimento dos catadores tiveram repercussões nítidas, respectivamente, no conteúdo do Estatuto da Cidade e da Lei dos Resíduos Sólidos, que serão especificadas no capítulo 8. Na agenda verde, a maior

parte das organizações não governamentais ambientalistas incluídas nos socioambientalistas atua com base em tropas mobilizáveis. Na decisão recente sobre a nova lei florestal, contudo, esse recurso não foi eficaz. A CNA e os parlamentares da bancada ruralista também lançaram mão de suas tropas no referido processo, organizando diversas manifestações de produtores rurais, pequenos agricultores inclusive.

Por fim, as lideranças constituem elemento relevante para a atuação das coalizões (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 203). Avalia-se que, provavelmente, vários expositores que participaram nas audiências e outras reuniões públicas que foram codificadas podem ser considerados líderes desses grupos. O próprio fato de serem escolhidos para expor seus posicionamentos no Congresso Nacional é evidência forte nesse sentido. Há lideranças mais explícitas que podem ser citadas, entre outros exemplos: Raquel Rolnik e Nelson Saule Júnior entre os sociourbanistas, Marina Silva entre os socioambientalistas, a senadora Kátia Abreu entre os desenvolvimentistas tradicionais. O interessante é que não é simples esse tipo de indicação mais pronunciada no que se refere aos desenvolvimentistas modernos, exatamente a coalizão que parece estar no controle dos dois subsistemas na fase mais recente da pesquisa. Isso explica as concessões para os desenvolvimentistas tradicionais?

No próximo capítulo, será estudada a dinâmica dos subsistemas das agendas marrom e verde, mediante o rastreamento de cada processo legislativo selecionado para estudo.

E assim mando que todo o povo se sirva e logre dos ditos matos, lenhas e madeiras para casas, tirando fazer roças que não farão, e assim árvores de palmo e meio de cesta, e daí para riba não cortarão sem minha licença ou dos meus oficiais que por mim o cargo tiverem, porque as tais árvores são para as outras coisas de maior substância em especial, sob pena posta em meu regimento, e assim resguardarão todas as madeiras e matos que estão ao redor dos ribeiros e fontes.

Carta de foral dada pelo donatário Duarte Coelho “ a esta Vila e moradores e povoadores dela”, Olinda, 12 mar. 1537. In: Costa, “Anais Pernambucanos” (1983).

7 A DINÂMICA DOS SUBSISTEMAS DAS AGENDAS MARROM E VERDE

Este capítulo apresenta a dinâmica dos subsistemas das agendas marrom e verde, mediante o rastreamento dos processos legislativos. Nos quatro subtemas da agenda marrom – gestão dos resíduos sólidos, saneamento básico, gestão ambiental urbana e controle da poluição por veículos automotores –, detalham-se os debates referentes: à Lei nº 12.305/2010 (Lei dos Resíduos Sólidos), à Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico), à Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), à futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – LRTU (com interfaces na Lei nº 11.977/2009) e às normas de controle da poluição por veículos automotores (Lei nº 8.723/1993 e discussões subsequentes). Na agenda verde, retomam-se os processos relativos: à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc (Lei nº 9.985/2000), à Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), à Lei de Gestão das Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006) e às normas de acesso aos recursos genético e ao conhecimento tradicional associado (MPV nº 2.186-16/2001). São acrescentados, também, os embates sobre a nova lei florestal (Lei nº 12.651/2012). A prioridade está nas leis de alcance geral, que estruturam as ações governamentais nesses temas.

Além do rastreamento do processo conectado às variáveis estudadas pelo ACF, são apresentados os resultados da aplicação dos questionários sobre as relações entre os atores preenchidos pelos especialistas¹⁸³. Nos sociogramas com as redes de atores, assumiu-se que não estariam inclusos parlamentares. Isso não deve ser compreendido como reflexo da pouca importância deles no processo decisório, em esquema pluralista distorcido no qual apenas os diferentes grupos tivessem voz. Pelo contrário. O problema é que as redes ficariam muito complexas, além de sujeitas a vieses sobre a opinião de cada especialista em relação a cada parlamentar. Como os respondentes têm relações profissionais diretas ou indiretas com o Legislativo nacional, também não se sentiriam confortáveis em externar opiniões sobre deputados e senadores. Cabe lembrar que os especialistas foram selecionados a partir do critério de que tivessem participado diretamente ao apoio técnico aos relatores dos processos rastreados.

¹⁸³ As tabelas consolidadas com as respostas dos especialistas estão disponíveis em: goo.gl/zvzXKf.

7.1 O quadro externo no período 1992-2012 e seus efeitos

No diagrama do ACF apresentado na Figura 2, os parâmetros e eventos externos têm efeitos importantes na dinâmica interna do subsistema, na qual se destacam os grupos estruturados segundo sistemas de crenças e recursos distintos. Os conflitos entre as coalizões, como colocado em relevo anteriormente, encontram-se inseridos em determinado contexto social, político, econômico, histórico e também setorial (*pressuposto do conflito inserido*). Nesta seção, serão apresentados elementos do quadro externo aos subsistemas estudados, que pareceram ter efeitos relevantes nas decisões nesse campo efetivadas pelo Congresso Nacional no período 1992-2012.

Os primeiros marcos que devem ser comentados, que se colocam como eventos externos por sua grande amplitude e alcance internacional, mas que têm inter-relação evidente com o conjunto de atores envolvidos nos subsistemas das agendas marrom e verde, são as duas grandes conferências que delimitaram temporalmente a pesquisa, a Rio-92 e a Rio+20. Os reflexos da segunda ainda demorarão algum tempo para poderem ser avaliados corretamente, mas as repercussões da primeira são evidentes nos processos legislativos estudados.

O processo da Rio-92 gerou cinco produtos formais: a Declaração do Rio, a Convenção de Diversidade Biológica (CDB), a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, a Agenda 21 e a Declaração sobre Florestas. Nesse conjunto de documentos, estão abrangidos direitos intergeracionais, a conciliação necessária entre desenvolvimento e proteção ambiental, a atenção para a diversidade biológica, o combate à pobreza, a aplicação dos princípios do poluidor-pagador e da precaução, as responsabilidades comuns mas diferenciadas com relação à questão climática, a participação social e muitos outros assuntos (GANEM, 2012, p. 34-35).

Possuem conexão com a CDB os debates sobre as normas nacionais referentes aos acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, sobre a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) e sobre a Lei da Mata Atlântica. Apesar de a Declaração de Florestas não ter surgido como parâmetro nos debates sobre a nova lei florestal, estiveram inclusas no referido processo discussões frequentes sobre as mudanças climáticas. Os princípios da Declaração do Rio, como o poluidor-pagador e a precaução, estão

insertos explicitamente na Lei dos Resíduos Sólidos. O conceito de desenvolvimento sustentável, que vem do Relatório *Brundtland* (1987), mas foi consolidado pela Rio-92, aparece claramente na Lei dos Resíduos Sólidos, na Lei do Snuc e na Lei de Gestão das Florestas Públicas e, reinterpretado pelos urbanistas de forma agregada ao conceito de direito à cidade (LEFEBVRE, 1991), no Estatuto da Cidade. Nas demais leis também está incluso, mesmo que não de forma explícita. Evidentemente, isso não assegura, por si só, que as ações governamentais e dos atores privados na aplicação das leis sejam guiadas por preocupações nessa linha.

Entre a Rio-92 e a Rio+20, ocorreram vários encontros internacionais de relevo. Nessa linha, tem-se: a “Cúpula da Terra+5” na Assembleia Geral da ONU, em 1997; a Rio+10 em Joanesburgo em 2002; e as várias conferências das partes da CDB e da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e seus resultados, concretizados como documentos com implicações jurídicas ou não, com destaque para o Protocolo de Quioto firmado em 1997. Mais recentemente, tem-se o Protocolo de Nagoya de 2010, relativo ao acesso a recursos genéticos e à repartição equitativa dos benefícios advindos de sua utilização.

A Rio+20 não trouxe resultados formais próximos daqueles gerados na Rio-92. Produziu o documento “O Futuro que Queremos”¹⁸⁴, um protocolo de intenções pautado pelos dois eixos da conferência: economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza; e arcabouço institucional para o desenvolvimento sustentável. Há posições diferenciadas sobre esse documento. Constam críticas no sentido de que a questão climática ficou fora da agenda, de que não se firmaram compromissos concretos, de que o conceito de economia verde pode esvaziar o conceito mais amplo do desenvolvimento sustentável e outras. Nessa linha, Ganem (2012, p. 44) afirma:

Os resultados deixam clara a baixa prioridade manifestada pelos governantes, sob a justificativa de que a crise econômico-financeira impede maiores investimentos nos problemas ambientais. [...]

O Brasil vem trilhando o mesmo caminho, com isenção de impostos para estimular o consumo e flexibilização da legislação ambiental para implantação de infraestrutura. O recente processo de revisão do Código Florestal, com redução das normas de proteção da vegetação nativa nos imóveis rurais, demonstra o baixo grau de prioridade atribuído pelas autoridades brasileiras à conservação da biodiversidade, da água e do solo.

Há leituras com tom menos negativo, sem prejuízo da análise crítica:

[...] a análise comparada do discurso do documento "The Future We Want" com os discursos ambientais prévios demonstra que ele busca harmonizar os princípios do

¹⁸⁴ Disponível em: <http://www.uncsd2012.org/thefuturewewant.html>. Acesso em: 12 jan. 2013.

desenvolvimento sustentável com aplicação de medidas concretas defendidas pelo racionalismo econômico. [...]

Outro efeito da Rio +20 pode ser a melhoria da comparabilidade e *benchmarking* das estatísticas ambientais e a criação de metas mundiais, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), para que os países priorizem e informem suas ações de proteção do meio ambiente [...]

Estes avanços dependerão do quanto os países estão dispostos a investir nessas áreas. Durante todo o processo, Estados e empresas tentaram blindar-se contra propostas onerosas, principalmente aquelas que abordaram questões de direitos humanos e responsabilidades ambientais [...] (WENCESLAU; ANTEZANA; CALMON, 2012, p. 602-603).

Deve ser registrado que a Rio+20 não pode ser analisada apenas por um documento final vago. Ocorreram muitos eventos paralelos à conferência, que levaram a compromissos voluntários e acordos firmados por grupos específicos de atores. Entre esses pactos, a Cúpula dos Prefeitos, organizada pelo *C40 Cities – Climate Leadership Group*, que agrega os prefeitos das maiores cidades do mundo, acordou a redução de 12% dos gases de efeito estufa até 2016. (C40CITIES CLIMATE LEADERSHIP GROUP, 2012).

Direcionada especificamente à agenda marrom no período de estudo desta pesquisa, cabe colocar em relevo a conferência Habitat II, realizada em Istambul em 1996, que produziu a Declaração de Istambul e a Agenda Habitat. O encontro pautou-se por dois temas centrais, moradia adequada para todos e desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis em um mundo em processo de urbanização. A Agenda Habitat contempla elementos importantes quanto à gestão urbana e foi considerada em parte das discussões relacionadas ao Estatuto da Cidade. É interessante mencionar que esses documentos assimilam demandas ligadas à luta pela reforma urbana, que também aparecem na época em documentos do Banco Mundial e da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico, em fenômeno qualificado por Maricato (2000, p. 132) como “troca de mãos das bandeiras democráticas”. Há referências nos documentos codificados na pesquisa, também, ao encontro Istambul+5, ocorrido em Nova Iorque em 2001.

Na esfera internacional, necessitam ser mencionadas, ainda, as negociações envolvendo o Mercosul. Nos processos estudados na pesquisa, surge interferência apenas nas discussões sobre a Lei dos Resíduos Sólidos, mas outros temas da política ambiental estão sendo impactados pelos acordos do Mercosul, como o controle dos agrotóxicos¹⁸⁵.

¹⁸⁵ No processo do PL nº 679/2007, que intenta consolidar a legislação ambiental brasileira, não foram incorporadas as normas sobre agrotóxicos, na primeira versão, em razão de intenção de padronização das regras sobre o tema no âmbito do Mercosul. O relator no Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis, Deputado Ricardo Tripoli (PSDB/SP), acrescentou essas normas em seu substitutivo (TRIPOLI, 2008).

No plano interno, as mudanças na Presidência da República efetivadas com a assunção do governo por Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, e Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, geraram efeitos claros na dinâmica dos subsistemas aqui estudados.

A proposta da Lei de Saneamento Básico encaminhada pelo governo FHC colocou o debate sobre o controle de resultados e a privatização dos serviços em tela. A lei aprovada vem do projeto encaminhado pelo governo Lula, mas incorpora elementos relevantes da proposta anterior, como se comentará mais adiante. Houve mudanças de crenças, acompanhando a liberalização da economia em escala mundial.

Com Lula, além da criação do Ministério das Cidades em 2003, ganham relevo ferramentas voltadas a assegurar maior participação popular, principalmente na fase inicial do governo, com o reforço dos órgãos colegiados e a realização de conferências temáticas em determinadas áreas de políticas públicas. Incluem-se, também, processos de discussão de propostas de lei pela Rede Mundial de Computadores (*Internet*). Esses aspectos relacionam-se com as estruturas de oportunidade das coalizões previstas no diagrama do ACF. Cabe analisá-los na sua prática concreta, não apenas no discurso dos governantes.

Tem-se nessa alteração do grupo no poder interessante ponto de análise sobre as mudanças de posicionamento de diferentes atores, na condição de oposição passando a governo e vice-versa. O quanto cada grupo preserva de seu ideário quando está no comando da máquina governamental? O quanto consegue proteger suas crenças em um quadro político como o nosso, no qual a coalizão governamental é caracterizada por alta heterogeneidade ideológica? São questões que não estão no cerne desta pesquisa, mas o estudo da dinâmica das coalizões de defesa ao longo do tempo, aos moldes previstos no ACF, pode apontar algumas evidências interessantes para a análise nessa perspectiva.

Naturalmente, há decisões de vários outros subsistemas que impactam as decisões nas agendas marrom e verde.

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), por exemplo, independentemente de sua eficácia ou não, coloca um fator importante a ser ponderado nas decisões dos governantes. Parte das demandas das coalizões de defesa podem ser obstaculizadas em razão da LRF. Em assuntos como os serviços de saneamento básico, as implicações nesse campo parecem significativas.

Outro exemplo relevante para os temas aqui estudados está na Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), que, ao dar personalidade jurídica para esses pactos coletivos,

abriu possibilidade de novos arranjos organizacionais na gestão ambiental urbana, envolvendo diferentes níveis da federação inclusive.

A postura consolidada de atores de outros subsistemas necessita ser considerada. Há no governo federal, por exemplo, o entendimento de que parlamentares não devem legislar sobre questões tributárias, apesar de os tributos não estarem entre as matérias sujeitas à iniciativa privativa do Presidente da República. Essa posição está caracterizada como uma instituição informal (SILVA, 2013). Na prática, vê-se que proposições sobre alguns instrumentos econômicos de política ambiental via proposições de parlamentares esbarram nesse entendimento¹⁸⁶. No processo da Lei dos Resíduos Sólidos, isso está bem caracterizado. Nos vetos da Lei da Mata Atlântica também, assim como nos frágeis dispositivos sobre as ferramentas econômicas constantes na nova lei florestal.

Decisões de subsistemas diretamente interligados impactam de maneira mais visível. Mudanças de relevo na política de recursos hídricos, por exemplo, têm efeitos diretos sobre as ações em saneamento básico e na gestão ambiental urbana de forma geral, bem como na proteção dos ecossistemas inclusas na agenda verde. Decisões sobre a atuação do governo no provimento habitacional e na regularização fundiária urbana idem.

O quadro econômico geral do país também importa. A relevância da participação do agronegócio em nossas exportações sustenta a força da bancada ruralista no Congresso Nacional, mesmo que se tenha de computar nesse sentido a própria capacidade de articulação política dos produtores rurais. Eles não são fortes politicamente apenas porque têm poder econômico. São fortes porque, a despeito de divergências internas, sabem agir como grupo.

O fator opinião pública é ponderado no ACF nos recursos e estratégias das coalizões de defesa, e no quadro externo. Considerada a questão ambiental, esse aspecto assume relevância até maior do que em outros temas. Os assuntos afetos às agendas marrom e verde têm sido cada vez mais debatidos na sociedade. A influência da opinião pública nesse campo, deve-se perceber, tem escala internacional.

¹⁸⁶ Outro exemplo, não abrangido por esta pesquisa, está na proposta do Imposto de Renda (IR) Ecológico, já aprovada pelo Senado. Ver o processo do PL nº 5974/2005 e apensos, na Câmara dos Deputados.

7.2 A Lei dos Resíduos Sólidos

7.2.1 Fase 1

A Lei nº 12.305/2010 teve origem na discussão do Projeto de Lei (PL) nº 203/1991, do Senado Federal. O projeto original foi apresentado pelo Senador Francisco Rollemberg (PMDB/SE) em 27 de outubro de 1989, sob o número 354, e dispunha sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos dos serviços de saúde. Foi recebido na Câmara dos Deputados em 1º de abril de 1991, passando a tramitar como PL nº 203/1991.

Nessa proposta inicial do Senado, colocavam-se em relevo o conceito de resíduos dos serviços de saúde e sua classificação. Determinava-se que esses resíduos fossem separados e acondicionados, na fonte produtora, de acordo com procedimentos adequados a cada categoria e previam-se tanto as responsabilidades dos estabelecimentos geradores dos resíduos quanto as obrigações da administração municipal, incluindo a manutenção de serviço regular de coleta e transporte dos resíduos de serviços de saúde, assim como sua destinação final adequada. Além disso, explicitavam-se as infrações à lei e respectivas sanções.

De forma geral, priorizava-se a incineração dos resíduos dos serviços de saúde. Considerado o código de análise documental adotado nesta pesquisa, estavam em saliência os posicionamentos PC15.2 e CI3.2¹⁸⁷.

A primeira proposta a trazer a ideia de uma lei abrangente sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, com articulação intrasetorial como previsto no item PC15.3, foi o PL nº 3333/1992, de autoria de Fabio Feldmann (PV/SP)¹⁸⁸, ex-parlamentar considerado até hoje uma liderança ambientalista no país. Na sua participação nas reuniões codificadas nesta pesquisa, Feldmann porta-se como integrante do grupo dos socioambientalistas¹⁸⁹, não muito

¹⁸⁷ Na posição PC15.2, enfatizam-se setores ou aspectos específicos da gestão ambiental urbana; na CI3.2, defende-se que a incineração é a solução recomendada para a destinação final de determinados tipos de resíduos sólidos.

¹⁸⁸ Filiado ao PSDB até 2004.

¹⁸⁹ Para Fabio Feldmann e demais atores individuais cuja classificação é explicitada neste capítulo, ver os Apêndices 6 e 7.

distante dos tecnocratas esclarecidos. Feldmann, deve ser dito, tem participação de destaque como autor ou relator nas leis ambientais de aplicação nacional aprovadas após 1988¹⁹⁰.

A preocupação era criar leis próprias para temas que integravam a Política Nacional do Meio Ambiente e não se encontravam adequadamente abrigados pela Lei nº 6.938/1981, considerados, entre outros elementos, os imensos desafios firmados no processo da Rio-92, notadamente no âmbito da Agenda 21 (FELDMANN; ARAÚJO, 2012).

O PL nº 3333/1992, apesar de abrangente, não incorpora ainda a responsabilidade pós-consumo do empresariado, prevista no componente PC20 do código de análise documental. Pelo princípio do pós-consumo, como explicado, os fabricantes de produtos e embalagens devem responsabilizar-se pelo ciclo integral daquilo que colocam no mercado e seus efeitos sobre o meio ambiente. Concretamente, o fabricante passa a ter de assegurar o recolhimento de determinados produtos e embalagens após o uso pelo consumidor e a destinação ambientalmente correta do que recolher.

O despacho inicial sobre o PL nº 3333/1992 foi sua apensação ao PL nº 203/1991¹⁹¹. Deve ser dito que, até o final dos anos 90, além desse, havia vários processos legislativos separados relativos a propostas dispendo sobre diferentes tipos de resíduos sólidos, ou sobre fases específicas de sua gestão.

Não houve movimentação política de relevo sobre o tema nessa primeira fase, situação que se manteve inalterada até 2001.

7.2.2 Fase 2

No decorrer da tramitação do PL nº 203/1991 na Câmara dos Deputados, mais de 150 projetos de lei foram apensados ao processo. Conforme já foi dito, essas proposições dispunham aspectos bastante variados relacionados à gestão dos resíduos sólidos. Havia propostas abrangentes que objetivavam estruturar a política nacional sobre resíduos sólidos, e

¹⁹⁰ Fabio Feldmann é autor dos projetos de lei que geraram a Lei de Controle da Poluição por Veículos Automotores, a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental, a Lei de Informações Ambientais e a Lei da Mata Atlântica. Além disso, relatou a Lei dos Recursos Hídricos e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, entre outras. Fonte das informações: banco de dados legislativos da Câmara dos Deputados (<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>).

¹⁹¹ O PL nº 203/1991 passou a funcionar como o principal do processo por já ter sido aprovado por uma das Casas Legislativas. Trata-se de um opção para organizar o processo. Cada processo, não importando o número de proposições apensadas, gera apenas uma lei. Não há hierarquia entre o projeto principal e os apensados de um processo legislativo. Ver o art. 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

projetos específicos sobre pilhas e baterias, pneus usados, embalagens, reciclagem, importação de resíduos etc.

Para analisar esse conjunto de iniciativas, foi criada, em 2001, uma comissão especial¹⁹², que teve por relator o então Deputado Emerson Kapaz¹⁹³ (PPS/SP), ligado ao Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (Ethos) e ao CEBDS, e incluso nos desenvolvimentistas modernos. Esse parlamentar desempenhou papel relevante ao apresentar requerimento que impulsionou a decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados de passar a reunir em um único processo legislativo todas as propostas afetas à gestão dos resíduos sólidos. Foi essa apensação que justificou a comissão especial.

Houve questão de ordem levantada na Mesa da Casa, sem sucesso, pelo Deputado Luciano Pizzatto (DEM/PR), que inviabilizaria a comissão especial. A alegação era que a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) já havia se manifestado sobre o PL 203/1991, e que o processo não poderia retroceder a um estágio inicial¹⁹⁴. Na verdade, havia descontentamento em relação a parte das apensações realizadas. Evidencia-se nos debates que a ideia subjacente à questão de ordem era desapensar as propostas relativas à importação de pneus usados, preocupação de diferentes parlamentares do Estado do Paraná que iria se expor com mais força na fase 3.

A proposta na reunião das propostas sobre resíduos sólidos em processo legislativo único era caminhar para uma lei abrangente, que mesclasse elementos das legislações norte-americana e europeia sobre o tema (JURAS; ARAÚJO, 2003). Seriam abrangidas, entre outros pontos, regras sobre a responsabilidade pós-consumo, com inspiração especialmente na legislação alemã¹⁹⁵. Cabe dizer que havia alguns precedentes em nosso país com relação ao

¹⁹² O art. 34, inciso II, do RICD prevê comissão especial para processos que envolvam análise de mérito por mais de três comissões permanentes. A análise por comissão especial implica substituição de todas as comissões permanentes, inclusive a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

¹⁹³ Filiado ao PSDB entre 1995-1999.

¹⁹⁴ Ver manifestações do Deputado Luciano Pizzatto nesse sentido nas audiências públicas dos dias 31 mai. 2001 e 25 jun. 2001, na comissão especial da Câmara dos Deputados.

¹⁹⁵ *Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen*, aprovada em 1994. A tradução literal é “lei para a promoção da economia do ciclo fechado e a garantia da destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos”. Disponível em: <http://www.buzer.de/gesetz/1044/index.htm>. Acesso em: 10 mai. 2013.

pós-consumo, em resoluções do Conama¹⁹⁶ e nas regras sobre o recolhimento de embalagens usadas de agrotóxicos¹⁹⁷.

As divergências no subsistema ganham força com a apensação do conjunto completo dos projetos. É importante perceber na Figura 11, que reproduz essa fase do processo legislativo, o elevado grau de conflito marcando a rede de atores.

Nessa e nas demais figuras com os sociogramas elaborados a partir das respostas dos especialistas, que têm sua legenda detalhada no Apêndice 11¹⁹⁸, como explicado anteriormente na seção 4.6, diferenciam-se:

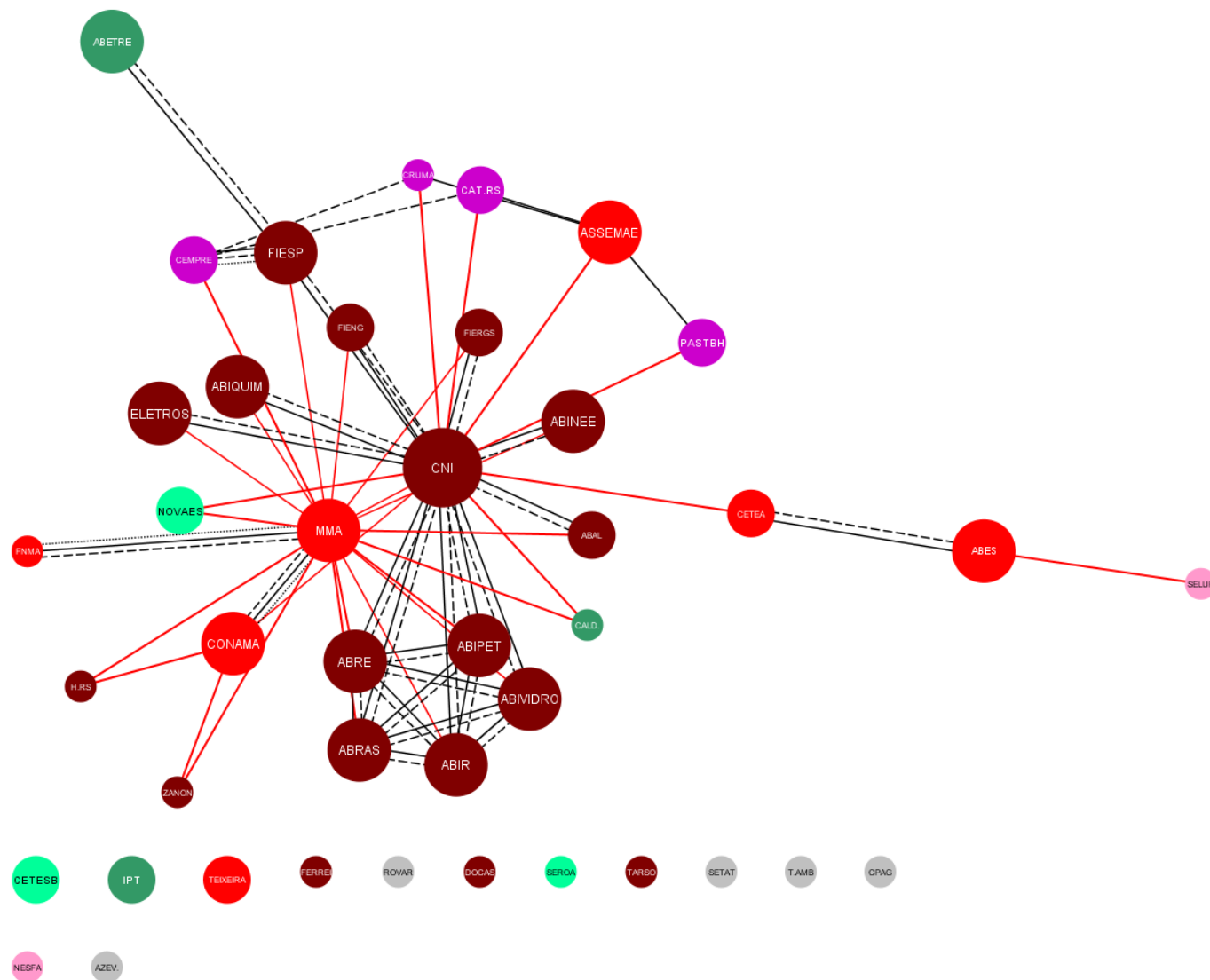
- ✓ a relevância do ator no processo, representada pelo tamanho do círculo no qual ele está incluso;
- ✓ o posicionamento do ator sobre a proposta legislativa em debate, representado pela cor do círculo (tons de verde indicando “favorável” e tons de vermelho indicando “contrário”, ponderada a intensidade), considerando a proposição inicial ou, se houver substitutivo na fase estudada, prioritariamente esse texto; e
- ✓ o tipo de vínculo entre os atores, se conflituoso (aresta vermelha), ou de coordenação, distinguindo-se a base em crenças compartilhadas (linha preta contínua), articulação política (linha preta tracejada) ou dependência de recursos (linha preta pontilhada).

Os círculos em cinza referem-se a atores cujas posições em relação às propostas em debate não foi registrada pelos especialistas. Em todos os sociogramas, optou-se no Visone 2.7 pela visualização baseada na centralidade, ou seja, os atores de maior centralidade estão posicionados no centro da rede.

¹⁹⁶ Na linha do pós-consumo, tem-se: Resolução Conama nº 257/1999, sobre pilhas e baterias (substituída pela Resolução nº 401/1998); Resolução Conama nº 258/1999, sobre pneus usados (substituída pela Resolução nº 416/2009); e, em fase posterior, Resolução Conama nº 362/2005, sobre óleos lubrificantes.

¹⁹⁷ Lei nº 9.974/2000, que alterou a Lei nº 7.802/1989 (Lei dos Agrotóxicos). As regras sobre o recolhimento das embalagens usadas de agrotóxicos abordam a logística reversa sem a participação do poder público, aos moldes da legislação alemã. Foi criada em 2001, pelo empresariado, uma organização não governamental para assegurar a aplicação das normas nesse sentido, o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (InpEV). O InpEV possui entre seus associados 94 empresas fabricantes de defensivos agrícolas. Ver: <http://www.inpev.org.br/institucional/associados/associados.asp>. Acesso em: 10 mai. 2013.

¹⁹⁸ A reprodução dessa legenda em todos os sociogramas apresentados nas Figuras 11 a 30 ficaria repetitiva e atrapalharia a leitura. Cabe explicar que os atores que constam nessas figuras são aqueles que se manifestaram nas audiências e outras reuniões públicas. Posições expressas em documentos que foram formalmente incluídos nos processos legislativos também estão consideradas, se relevantes para a compreensão dos eventos, segundo a visão dos especialistas.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
 Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 11 – Processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos – fase 2

Na Figura 11, as entidades representativas do empresariado colocam-se praticamente em bloco contra a lei, não obstante as ligações do relator com grande parte dessas entidades, e o fato de o substitutivo¹⁹⁹ apresentado por ele assumir um posicionamento pouco rigoroso quanto ao pós-consumo, que integrava também o poder público na logística reversa, na forma do item 20.3 do código de análise documental. Afirmava o relator que “quanto ao princípio poluidor e pagador, temos tomado cuidado de estabelecer onde e como aplicá-lo, pois ele não pode ser generalizado”²⁰⁰.

Organizações como a CNI e outras já incorporavam o discurso dos desenvolvimentistas modernos, mas se mostravam reativas a regras mais explícitas sobre a responsabilidade pós-consumo. A Fiesp assumiu um posicionamento de oposição mais declarada ao pós-consumo e outras ferramentas de política ambiental, ficando à época classificada entre os desenvolvimentistas tradicionais. Parecem estar em jogo, nessa fase, mais diferentes discursos do que divergências fortes entre as entidades representativas do empresariado. A Fiesp colocou-se na linha de frente do embate contra a lei, não em oposição à CNI. De forma geral, essas entidades não estavam convencidas quanto à relevância da aprovação de uma lei nacional disciplinadora da gestão dos resíduos sólidos.

Os integrantes do grupo do desenvolvimentistas modernos mostravam preferência para o pós-consumo se manter na esfera das ações voluntárias do empresariado, consoante o item PC2.2. Mesmo o Cempre, organização que assume claramente a preocupação com a proteção ambiental, tinha esse posicionamento.

O MMA também colocava restrições à proposta apresentada pelo Deputado Emerson Kapaz. O Conama havia editado em 1999 resoluções relacionadas à responsabilidade pós-consumo e alguns outros aspectos da gestão dos resíduos sólidos²⁰¹. No vácuo da decisão do Legislativo sobre o tema, o órgão colegiado aprovou resoluções fixando responsabilidades quanto a tipos específicos de resíduos.

¹⁹⁹ Como já referido, o substitutivo é uma emenda global à proposição legislativa, apresentada no curso do processo pelo relator ou outros parlamentares. O Deputado Emerson Kapaz apresentou um substitutivo preliminar em seu relatório inicial, usado como base dos debates, e uma versão revisada após a realização de audiências públicas.

²⁰⁰ Ver manifestação do Deputado Emerson Kapaz nesse sentido na audiência pública do dia 30 out. 2001, na comissão especial da Câmara dos Deputados.

²⁰¹ Além das resoluções sobre o pós-consumo anteriormente citadas, abordando outros aspectos da gestão dos resíduos sólidos, tem-se: Resolução Conama nº 005/1993, sobre resíduos de serviços de saúde, portos e aeroportos, terminais ferroviários e rodoviários (substituída pela Resolução nº 358/2005 no que se refere a resíduos de serviços de saúde); Resolução Conama nº 006/1998, sobre resíduos industriais (substituída pela Resolução nº 313/2002); e Resolução Conama nº 307/2002, sobre resíduos da construção civil.

Costa Neto, em entrevista a Silva (2008, p. 144-145) analisa essa situação:

O Conama regulamenta disposições legais, mas não tem competência para normatizar a partir da CF/88. A atividade de regulamentar do Conama é *secundo legis*, “segundo a lei”, e não o exercício normativo de competência primária. [...] É necessário considerar situações que a própria paralisação do Poder Legislativo acabou por justificar e ensejar a edição de atos normativos mais ousados [considerada a falta de base legal explícita] por parte do Conama. [...] (Anotou-se).

O órgão colegiado havia elaborado um texto amplo para a política nacional de resíduos sólidos, mas o entendimento de juristas fora de que uma resolução com esse conteúdo extrapolaria as competências do conselho, e já havia resoluções sobre resíduos específicos sendo questionadas nesse sentido. Decidiu-se que o texto seria encaminhado ao Congresso Nacional, a título de sugestão para a futura lei²⁰². A proposta do relator tinha conteúdo bastante diferente dos atos normativos do Conama, e desagradou o ministério e vários ambientalistas. A posição oficial do MMA era a de que o governo apoiava a rápida aprovação da lei, mas não houve envolvimento direto do ministério em prol da aceleração do processo.

Parece estar em tela nesse ponto, entre outros aspectos, divergência quanto ao *locus* preferível para decisões em nível nacional sobre política ambiental, correspondente ao componente CII do código de análise documental. Mais especificamente, evidencia-se oposição considerando os itens CII.1 (Congresso Nacional) e CII.2 (Conama). A versão revisada do substitutivo do relator incluiu delegações expressas ao Conama no sentido da complementação da lei, o que indica a relevância dessa divergência.

As manifestações em tom favorável analisadas na pesquisa, em sua maioria, diziam respeito à ideia de uma lei sobre o tema, não necessariamente à proposta do relator. É o caso da postura de Novaes²⁰³, bem como de Serôa da Motta²⁰⁴, lembrados pelos especialistas e presentes na Figura 11.

²⁰² Foi aprovada resolução com esse conteúdo no dia 30 jun. 1999, sob o número 262. Com o parecer jurídico no sentido da necessidade de lei em senso estrito, esse ato não chegou a ser publicado. Os parlamentares tiveram acesso ao texto, mas sequer houve envio formal da sugestão ao Congresso Nacional. Não consta material sobre essa ocorrência no processado do PL nº 203/1991 e apensos. No controle das resoluções do Conama, a Resolução nº 262/1999 aparece como “número não utilizado”. Ver: <http://www.mma.gov.br/port/conama/>. O Deputado Ronaldo Vasconcellos (PFL/MG, hoje filiado ao PV) apresentou projeto reproduzindo literalmente o texto elaborado pelo Conama. Ver o PL nº 3606/2000, apensado ao PL nº 203/1991.

²⁰³ Washington Novaes, jornalista com mais de cinco décadas de profissão, com atuação especialmente direcionada às questões ambiental e indígena. Foi Secretário de Meio Ambiente Ciência e Tecnologia do Governo do Distrito Federal entre 1991 e 1992.

²⁰⁴ Professor universitário, na época economista do Ipea, classificado entre os desenvolvimentistas modernos. Foi diretor de políticas ambientais do MMA entre 1996 e 1997.

Na rede em foco, assim, atores com posição central como a CNI e o MMA apresentavam posição contrária à proposta em discussão, influenciando o comportamento dos demais atores. Não é de se estranhar o insucesso no relator em concretizar a votação na comissão especial.

Os apoios ao Deputado Emerson Kapaz foram raros e, em sua maioria, justificados por assuntos específicos. Como exemplo, a Abetre, integrante dos urbanocratas, surge com posição favorável em razão de a proposta do relator incluir regras sobre o coprocessamento como destinação final de resíduos sólidos, nos termos do posicionamento CI3.2. Com preocupação diferente, a Assemae, classificada nessa fase como socioambientalista, surge propondo a gestão integrada dos diferentes serviços afetos ao saneamento ambiental, na forma do posicionamento PC15.4 do código de análise documental.

Perceba-se na Figura 11 que os vínculos de coordenação entre os atores por crenças são em regra acompanhados de articulação política, como previsto no ACF. A dependência de recursos foi apontada entre MMA, Conama e FNMA, o que é evidente, e entre o Cempre e a Fiesp. Nesse caso, surge elemento de análise interessante: como anteriormente referido, a Fiesp nessa fase coloca-se claramente entre os desenvolvimentistas tradicionais, opondo-se às normas ambientais, mas mantém elo nessa linha com o Cempre, organização que tem a postura típica dos desenvolvimentistas modernos em toda a sua existência. Na fase subsequente, a Fiesp passará a estar inclusa no grupo dos desenvolvimentistas modernos.

Devem ser somadas ao quadro apresentado, ainda, as relações de coordenação e conflito entre os parlamentares que atuavam na comissão especial que analisava a matéria. Um parlamentar que se destacou na oposição ao relator foi o Deputado Luciano Zica (PT/SP). No caso, tem-se em pauta embate entre o desenvolvimentista moderno Kapaz e o socioambientalista Zica²⁰⁵, ambos com atuação especializada na questão ambiental. Estavam no jogo também conflitos com os sociourbanistas, representados pelas entidades de defesa dos catadores de lixo, e com os desenvolvimentistas tradicionais, representados pela Fiesp e outras entidades. O relator também não obteve consenso nem entre os desenvolvimentistas modernos, como já exposto.

Aspecto a ser considerado é que o Deputado Emerson Kapaz demonstrou pouca habilidade de articulação política. Ele apresentou um relatório inicial bastante desenvolvido

²⁰⁵ Apenas a título de exemplo, ver manifestação de Zica na reunião de 6 nov. 2001, na comissão especial da Câmara dos Deputados. Esse parlamentar apresentou texto alternativo completo à proposta do relator, discutido na reunião de 20 mar. 2002.

mesmo antes das audiências públicas e demonstrou pressa na análise desse relatório inicial. Além disso, não acatou a ideia de sub-relatorias sugerida por alguns parlamentares.

Outro elemento que necessariamente deve ser observado é a campanha eleitoral do ano de 2002. Um parlamentar que é uma liderança em seu partido no que se refere a resíduos sólidos e outros temas da agenda marrom como Zica²⁰⁶ dificilmente iria se sentir motivado a apoiar a aprovação de um texto elaborado por Kapaz em um ano de decisões políticas importantes.

De toda forma, há pontos relevantes da Lei nº 12.305/2010 que vêm das discussões sob a relatoria do Deputado Emerson Kapaz. Separaram-se os debates sobre a Lei dos Resíduos Sólidos e a Lei do Saneamento Básico. Previu-se o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos. Passou-se a diferenciar a gestão de resíduos, conceito abrangente, e seu gerenciamento, conceito mais operacional. Verificou-se que a atenção aos catadores era elemento necessário da futura lei, não obstante a falta de consenso sobre como abordar o tema do ponto de vista normativo.

Foi nessa fase, também, que se começou a perceber a dificuldade de a lei disciplinar detalhadamente cada categoria de resíduo sólido, proposta que vinha do PL nº 3333/1992. O relator assumiu que seria impossível abranger na lei tudo o que se pretendia inicialmente²⁰⁷. A lei aprovada em 2010 não contempla regras diferenciadas por tipo de resíduos, a não ser para os sujeitos à logística reversa e para os resíduos perigosos. As especificidades dos diferentes tipos de resíduo serão abordadas por legislação estadual e municipal, e pelos planos de resíduos.

7.2.3 Fase 3

Na legislatura 2003/2006, conforme previsto no RICD, nova comissão especial teria de ser criada para dar continuidade ao processo legislativo. Houve um intervalo de tempo considerável de inação: a nova comissão especial só foi instalada em agosto de 2005. Emerson Kapaz não havia sido reeleito e foi escolhido como novo relator o Deputado Ivo José

²⁰⁶ Luciano Zica foi Secretário Nacional de Ambiente Urbano e Recursos Hídricos a partir de 2007, em parte da gestão Marina Silva no MMA. Em 2009, em apoio a Marina, abandonou o PT e filiou-se ao PV. Hoje, está ligado à Rede Sustentabilidade.

²⁰⁷ Ver manifestação do Deputado Emerson Kapaz nesse sentido na audiência pública de dia 24 abr. 2002, na comissão especial da Câmara dos Deputados.

(PT/MG). O Deputado Luciano Zica tentou assumir a relatoria, mas perdeu a disputa interna no partido²⁰⁸.

Logo no início dos trabalhos dessa nova comissão, surgiram notícias de que o Poder Executivo pretendia intervir com mais força no processo, o que se coaduna com a relatoria por parlamentar do PT. É apresentada síntese de texto que estava sendo debatido pelo Executivo, embrião do projeto de lei que só seria encaminhado formalmente em 2007. O processo de debate interno no Executivo teria sido impulsionado por grupo de trabalho coordenado pela Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, e teria o apoio do MNCR, do Fórum Nacional Lixo e Cidadania e de outras organizações.

Começam a surgir novidades nas discussões. Essas inovações terão repercussões no conteúdo da lei aprovada em 2010, como se mostrará no capítulo 8²⁰⁹. O MMA fala em planos de gestão integrada de resíduos sólidos e, no lugar da responsabilidade pós-consumo, adota a expressão “logística reversa”. O Ministério das Cidades, em rara participação nesse processo, defende microrregiões para gestão do lixo e, também, microrregiões para a gestão dos serviços de água e esgoto, aos moldes da experiência italiana. É interessante dizer que essa proposta é apresentada por Montenegro²¹⁰, ligado à Assemae. Essa visão, contudo, colide com o municipalismo que caracteriza essa organização e também marca o Ministério das Cidades nessa fase, incluso entre os sociourbanistas. Ela mostra tendência para os posicionamentos PC18.1 e PC19.1, que veem os serviços organizados segundo regiões que assegurem maior eficiência.

Mantendo coerência com a postura na fase anterior, de forma geral, o empresariado defendia uma lei apenas com diretrizes gerais. Há ênfase nos instrumentos voluntários de política ambiental, na forma do item PC2.2, mas não se refutam os planos de gestão integrada de resíduos sólidos propostos pelo MMA. A Fiesp passa a se manifestar em conjunto com a CNI, alterando sua classificação para o grupo dos desenvolvimentistas modernos. Há maior abertura para a futura lei, mas uma lei sem detalhamento de regras, especialmente no que se refere ao pós-consumo. A lei de aplicação nacional começa a ser aceita pelo empresariado, também, porque havia:

²⁰⁸ O próprio Deputado Luciano Zica reconhece isso em manifestação na reunião de 26 out. 2005, na comissão especial da Câmara dos Deputados.

²⁰⁹ Ver manifestações do MMA e do Ministério das Cidades na audiência pública de 20 out. 2005, na comissão especial da Câmara dos Deputados.

²¹⁰ Marcos Helano Montenegro, que estivera envolvido nos debates sobre a Lei do Saneamento Básico nas fases 1 e 2, representando a Assemae.

[...] proliferação de políticas em âmbito estadual e municipal que dificulta bastante o tratamento do assunto, porque as regras começam a variar de um Estado para outro, de um Município para outro, ocasionando muita dificuldade para se adaptar. [VILHENA, do Cempre, na audiência pública de 17 nov. 2005, na comissão especial da Câmara dos Deputados]

A posição dos industriais de apoio às cooperativas de catadores como resposta a pelo menos parte de suas obrigações nessa área vai-se consolidando. Nessa fase, estava caracterizado o item PC21.4, em leitura de que a participação dos catadores podia ser relevante:

Só reafirmo que nossa matriz atual em relação à reciclagem é de catadores. Não posso considerá-la boa, mas não a consideraria descartável. Ela teria de ser, sem dúvida nenhuma, melhorada, mas essa é a nossa matriz atual e está funcionando. Não é céu de brigadeiro, mas o processo é esse e tem de ser melhorado ao longo do tempo. [GARCIA, da Fiesp, na audiência pública de 17 nov. 2005, na comissão especial da Câmara dos Deputados]

Quando se indicava a possibilidade de construção de consenso pela maior abertura dos industriais à lei e pela maior presença do Executivo nos debates, após a apresentação do parecer do relator, os conflitos acirraram-se. Esse quadro está expresso na Figura 12, uma vez que foi orientado aos especialistas que responderam os questionários que, havendo substitutivo em pauta, esse texto fosse considerado para as respostas.

O Deputado Ivo José incluiu em seu primeiro substitutivo um conjunto de dispositivos que facilitavam a importação de pneus usados, recebendo o apoio da Abip, qualificada na pesquisa como desenvolvimentista tradicional, da ABR e do Governo do Estado do Paraná. Explique-se: a maior empresa de pneus remoldados do país, a *BS Colway Pneus*, tinha sede em São José dos Pinhais, na região metropolitana de Curitiba (PR). Essa empresa usava como matéria prima pneus usados importados, mediante liminares judiciais, em face da restrição à importação de pneus usados presente em normas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) ²¹¹.

Na criação da primeira comissão especial, em 2001, parlamentares do Paraná e a Abip haviam colocado objeções à análise desse assunto específico de forma integrada aos demais aspectos da gestão dos resíduos sólidos. Na fase 3, esse posicionamento inverteu-se. O Poder Executivo enviara ao Congresso Nacional proposta que objetivava ²¹² restringir ao máximo

²¹¹ Na verdade, de bens de consumo usados, nos termos da Portaria Decex nº 8/1991. Mais específica, a Portaria Secex nº 8/2000, proibiu toda concessão de licença para importação de pneus usados e recauchutados.

²¹² PL nº 6136/2005.

possível a importação de pneus usados²¹³, e houve requerimento de parlamentar do Paraná solicitando a apensação ao processo do PL nº 203/1991, deferido pela Mesa. Essa decisão motivou a retirada do projeto pelo Executivo.

O parecer do Deputado Ivo José tinha a questão dos pneus usados em seu foco central, seja com relação à importação, seja com relação ao uso em coprocessamento. Estavam em relevo os posicionamentos CI14.2 e CI3.2 do código de análise documental²¹⁴, o que enfraquecia a posição de articulação intrasetorial que até então marcava as propostas para a futura lei, além de remeter ao foco ou priorização de aspectos específicos previsto no item PC15.2.

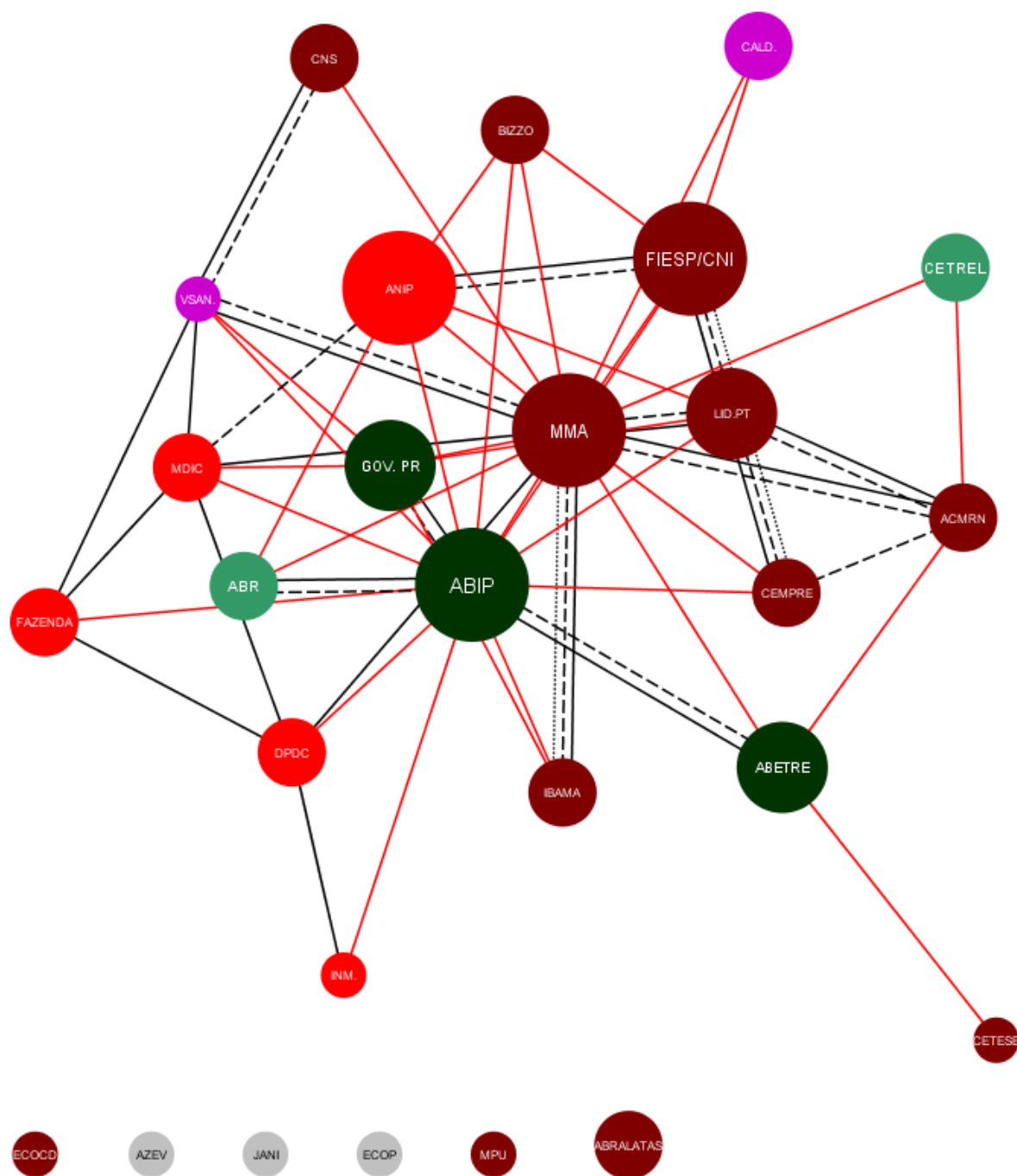
Em termos de uma gestão consistente dos resíduos sólidos, a proposta do relator trouxe retrocessos em relação ao que vinha sendo construído entre os integrantes do subsistema da agenda marrom. A importação de resíduos fere a diretriz de que, em princípio, cabe ao próprio gerador responder pela minimização do volume de resíduos gerados e por sua destinação correta. Como confirmado posteriormente pelo STF, “o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus” e a importação de pneus “afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado”²¹⁵.

O parecer gerou oposição de praticamente todos os demais atores que participavam dos debates. MMA e ambientalistas, em geral, admitem a importação de resíduos sólidos apenas em casos muito excepcionais. CNI, Fiesp e outras entidades representativas do empresariado acompanham a posição da Anip contrária à importação de pneus usados, em posicionamento que pode ter fundamentação ambiental, mas que também atende os interesses econômicos dos fabricantes de pneus novos no país. Veja-se na Figura 12 que, não obstante as relações de conflito entre o MMA e organizações como a CNI, havia consenso no posicionamento contrário à proposta do relator. Como exceção, a urbanocrata Abetre mantém posição favorável à proposta, em razão dos dispositivos que admitiam incineração e coprocessamento de resíduos.

²¹³ Considerava-se haver limitações para a vedação completa da importação de pneus usados em razão das normas do Mercosul.

²¹⁴ Na posição CI4.2, defende-se que a importação de pneus pode ser admitida, desde que para reutilização ou reciclagem; na CI3.2, que a incineração de resíduos sólidos é a solução recomendada para a destinação final de determinados tipos de resíduos sólidos.

²¹⁵ Como anteriormente mencionado, a “guerra dos pneus” foi judicializada junto ao STF, na ADPF nº 101, em processo que resultou na proibição da importação dos pneus usados a partir de jun. 2009. O trecho destacado reproduz a decisão final. A relatora foi a Ministra Carmem Lúcia.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
 Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 12 – Processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos – fase 3

Nesse parecer, o Deputado Ivo José rompeu com as orientações de seu partido. Houve tentativa de aproximação, evidenciada na convocação de audiência pública sobre o papel dos catadores para a gestão dos resíduos sólidos. O segundo parecer do relator, contudo, manteve a essência do conteúdo do anterior.

A "guerra dos pneus" contaminou os trabalhos da comissão especial nessa fase. A centralidade da Abip na rede apresentada na Figura 12 reflete isso. A Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados não tem relevância para figurar na rede com tal destaque.

A força desse tema específico foi tanta, que gerou o rompimento público entre o relator e seu partido. No curso da reunião de 21 jun. 2006, convocada para votação da matéria, em decisão em relação à qual não foram encontrados precedentes, o líder do PT²¹⁶ determinou a saída do relator da comissão especial. Os membros da comissão escolheram como novo relator o Deputado Feu Rosa (PP/ES), que adotou o último parecer do Deputado Ivo José. Esse parecer foi aprovado com ampla maioria.

Na sequência, o Deputado Luciano Zica apresentou questão de ordem na Mesa, solicitando que fosse invalidada a votação da comissão especial, pois o Deputado Feu Rosa era autor de um dos projetos apensados. Essa questão de ordem foi deferida.

Foi escolhido como novo relator o Deputado César Silvestri (PPS/PR), cabendo lembrar que a bancada paranaense apoiava em peso a importação de pneus usados. Ele manteve na íntegra o substitutivo apresentado pelos dois parlamentares que o antecederam. O parecer de Silvestri foi aprovado no dia 4 jul. 2006, com voto contrário apenas de três parlamentares, entre eles Zica.

Deve ser anotado que, no dia seguinte a essa votação, a então ministra Marina Silva falaria na Organização Mundial do Comércio (OMC) contra a importação de pneus usados, os recauchutados inclusive²¹⁷. A sessão da OMC parece ter motivado os parlamentares a dar um sinal positivo no sentido da importação.

Os debates no dia da votação disseram respeito essencialmente à importação de pneus usados, confirmando a distorção no foco dos trabalhos da comissão, impulsionada pela "guerra dos pneus". Essa distorção na fase 3 dificulta a classificação do Deputado Ivo José e dos relatores que o sucederam no âmbito das coalizões de defesa. No caso concreto, acompanharam a Abip e portaram-se como desenvolvimentistas tradicionais.

Deve-se perceber na Figura 12, além das relações conflituosas, a força do elemento "crenças" na coordenação entre os atores. Na maioria dos casos o vínculo por compartilhamento de crenças vem acompanhado de articulação política, mas há exemplos em

²¹⁶ A indicação dos membros das comissões permanentes e temporárias, e sua eventual substituição, é atribuição dos líderes partidários. Ver o art. 10, inciso VI, do RICD.

²¹⁷ O Brasil estava sendo questionado na OMC por permitir a importação de pneus recauchutados dos países do Mercosul, mas não dos países da Comunidade Europeia (SAVIO, 2011, p. 359).

que ele constitui sozinho o liame entre determinados atores. A dependência de recursos, por sua vez, só foi apontada pelos especialistas na ligação MMA/Ibama e CNI-Fiesp/Cempre.

O parecer da comissão especial dizia respeito ao PL nº 203/1991 e 116 projetos apensados. Posteriormente à aprovação no órgão, outras 57 proposições foram apensadas ao PL nº 203/1991, incluindo o PL nº 1991/2007, do Poder Executivo²¹⁸. Note-se que, apesar do histórico controle da agenda do Legislativo pelo Executivo que marca o presidencialismo de coalizão brasileiro, a única proposta encaminhada pelo Presidente da República nesse processo veio apenas em 2007, ou seja, dezesseis anos após o início do trâmite no Congresso Nacional. Todos os demais projetos eram de autoria de parlamentares. Fundamentando o envio do projeto de lei em 2007, estava a decisão de ter mais influência no conteúdo da futura lei do que havia ocorrido até então. O PT havia perdido controle sobre o conteúdo na comissão especial, com relator do próprio partido.

A proposta do Executivo vem com uma novidade relevante. Ela não detalha as regras segundo as diferentes categorias de resíduos, afastando polêmicas pontuais. Abandonou-se o modelo que vinha sendo adotado desde o PL nº 3333/1992. Considera-se que se tem nessa opção um exemplo de aprendizado político. A orientação no sentido de uma abordagem mais generalista, focando os planos de resíduos e a gestão integrada dos diversos tipos de resíduos sólidos, facilitou o futuro consenso sobre a lei.

O conteúdo do projeto apresentava também alguns problemas. O conceito muito amplo de gerador²¹⁹, por exemplo, diluía responsabilidades, ao invés de esclarecê-las, acarretando em dificuldades para implementação da responsabilidade pós-consumo, no texto trabalhada sob o rótulo da logística reversa e consoante o item PC20.2 do código de análise documental. Em relação à logística reversa, na verdade, o projeto do governo limitava-se a prever regulamentação pelo governo via decreto do Presidente da República, evidenciando o posicionamento CII.3, de preferência do MMA como *locus* decisório. Apesar de absorver em discurso o enfoque intersetorial, a perspectiva da proposta do Executivo continuava a ser a gestão integrada intrassetorial, como previsto no item PC15.3. A articulação com a Lei do Saneamento Básico apresentava deficiências, com a lei priorizando planos integrados de

²¹⁸ Como o processo não estava correndo sob o regime do poder conclusivo das comissões, iria passar necessariamente pelo plenário, cabiam apensações mesmo após a votação do parecer pela comissão especial. Ver o art. 142 do RICD.

²¹⁹ O projeto definia geradores de resíduos sólidos como “pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que geram resíduos sólidos por meio de seus produtos e atividades, inclusive consumo, bem como as que desenvolvem ações que envolvam o manejo e o fluxo de resíduos sólidos” (art. 7º, IX, do PL nº 1991/2007). Com essa redação, pode-se considerar englobada toda a população em suas atividades cotidianas.

saneamento básico e a nova proposta os planos específicos de resíduos sólidos²²⁰. Além disso, o projeto pretendia subordinar os planos de atuação dos particulares, que são em regra licenciados pelos órgãos ambientais estaduais, ao plano de gestão integrada municipal. Nesse aspecto específico, considerado o componente PC1.1, o olhar municipalista dos sociourbanistas impunha-se sobre a visão mais integradora entre os entes federados característica dos socioambientalistas.

7.2.4 Fase 4

Em face das novas apensações, da complexidade do tema e da dificuldade de obtenção de consenso entre os diversos setores envolvidos, em 4 jun. 2008, a Mesa Diretora da Câmara decidiu constituir grupo de trabalho (GT) para examinar o parecer proferido pela comissão especial ao PL nº 203/1991 e apensos, com vistas a viabilizar a votação em plenário. Foi indicado como coordenador do GT o Deputado Arnaldo Jardim (PPS/SP), integrante do grupo dos desenvolvimentistas modernos.

O Deputado Arnaldo Jardim havia coordenado GT que formulou a lei paulista sobre resíduos sólidos²²¹, em processo também polêmico, que envolveu vários atores que estavam participando dos debates da lei nacional. É interessante notar que o critério da experiência prevaleceu no caso, já que se trata de parlamentar de partido que não integra a base do PT. A liderança do governo não se opôs a essa indicação.

O coordenador do GT assumiu que incorporaria conteúdo do projeto do Executivo, mesmo havendo diferenças relevantes em relação à lei paulista:

Havia uma lacuna no que diz respeito ao debate que ocorria na Casa em torno das diferentes propostas existentes, que era exatamente a manifestação do Executivo. E essa lacuna foi preenchida pelo Projeto nº 1.991, de 2007. Por isso, começamos por ele. E há intenção nossa, na medida em que esse projeto foi apensado aos outros que estavam tramitando e ao relatório da última Comissão Especial, de tê-lo como uma referência fundamental para aquilo que será deliberado aqui no grupo e apresentado ao conjunto desta Casa. [JARDIM, na audiência pública de 1 jul. 2008, no GT dos Resíduos Sólidos da Câmara dos Deputados].

Voltaram a ser promovidas audiências públicas e, principalmente, reuniões técnicas sobre o tema. O coordenador do GT afirma ter trabalhado com sugestões das seguintes organizações, além de demandas da sociedade veiculadas por parlamentares: Abetre; Abia;

²²⁰ Esse problema permaneceu na lei aprovada em 2010, como se comentará no capítulo 8.

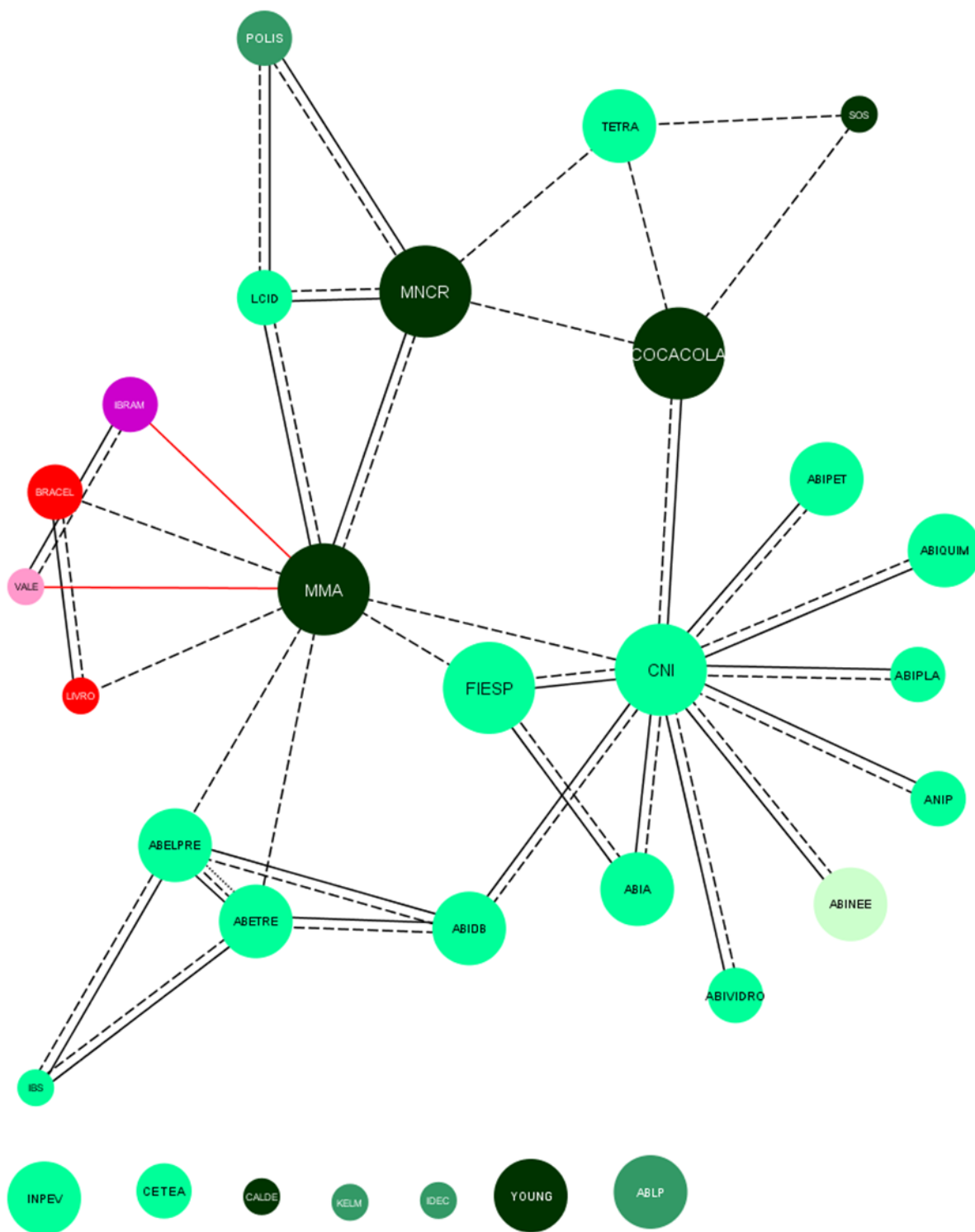
²²¹ Lei nº 12.300/2006 do Estado de São Paulo.

Abipet; ABLP; Abrelpe; Cempre; Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; Cetea; CNI; Fórum Lixo e Cidadania; Ibram; Ital; MNCR; Rede das Agendas 21; e Selurb (JARDIM, 2009). Além disso, como o Deputado Arnaldo Jardim é membro ativo da Frente Parlamentar Ambientalista, participaram dos debates também organização não governamentais ambientalistas ligadas a essa frente, como a SOS Mata Atlântica²²².

A Figura 13 reproduz essa fase das discussões, na visão dos especialistas. Perceba-se a configuração de um quadro favorável à lei, com relações de coordenação entre os atores. Crenças e articulação política são na maior parte dos casos registradas juntas. Em princípio, isso é o esperado no ACF, mas sobretudo intracoalizes. Com o consenso conseguido pelo coordenador do GT, passou-se a ter esse tipo de liame também intercoalizes, pelo menos na visão dos respondentes dos questionários.

As demandas dos industriais, nessa etapa, passaram a ser pontuais. O Deputado Arnaldo Jardim havia desenvolvido em seu texto o conceito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, um constructo novo. A partir dele, entende-se que as obrigações nesse sentido não se esgotam na responsabilidade pós-consumo do setor produtivo, e englobam fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, assim como os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, nos termos do item PC20.2 do código de análise documental. Todos têm tarefas a desempenhar no que diz respeito à minimização do volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como na redução dos impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos. A opção pelo conceito da responsabilidade compartilhada dilui encargos se considerada uma opção aos moldes da legislação alemã, que centraliza as responsabilidades nesse sentido nos fabricantes. Com essa perspectiva, o texto passa a ser mais bem aceito pelos representantes do empresariado, notadamente os integrantes do grupo dos desenvolvimentistas modernos. No capítulo 8, serão analisados os aspectos de aprendizado ligado a essa temática.

²²² A SOS Mata Atlântica tem atuação de destaque nas atividades da Frente Parlamentar Ambientalista desde a criação dessa frente. Esse trabalho leva à ampliação das áreas abrangidas pelas ações dessa organização não governamental, com a incorporação de temas afetos à agenda marrom, entre eles a gestão dos resíduos sólidos. Já se explicou anteriormente que se considera a SOS Mata Atlântica inclusa no grupo dos socioambientalistas, não obstante, em algumas fases, prevalecer em suas manifestações o discurso dos tecnocratas esclarecidos.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
 Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 13 – Processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos – fase 4

Há poucos atores manifestando oposição ao texto que estava sendo negociado pelo coordenador do GT. São exceções motivadas por pontos bastante específicos da lei, como o Ibram e a Vale questionando os dispositivos referentes aos resíduos de mineração e em relações de conflito com o MMA no que toca especialmente à mineração em áreas de preservação permanente (APPs). Abetre, Abrelpe e Abdib não geram oposição, apesar de o texto não abordar a incineração ou o coprocessamento. De toda forma, também não constam restrições expressas, o que parece ser suficiente para atender os interesses dessas organizações.

Cabe perceber na Figura 13 que a rede de relações não é intensa. Uma configuração como essa pode traduzir conflitos mascarados entre os atores. Se assim for, na aplicação da lei, as divergências tenderão a se explicitar.

O trabalho do GT foi concluído, em 15 out. 2009, com a aprovação de substitutivo ao PL nº 203/1991 e seus apensos, oferecido pelo coordenador do grupo. O texto negociado pelo Deputado Arnaldo Jardim é bastante próximo do que viria a ser a versão sancionada da lei. Usando terminologia do ACF, não há dúvida de que ele atuou como *policy broker*, ao reduzir o grau de conflito entre os atores políticos e sociais envolvidos nos debates e, assim, viabilizar a votação da matéria.

7.2.5 Fase 5

Em 10 mar. 2010, a matéria foi aprovada no plenário da Câmara dos Deputados, com pequenas modificações em relação ao texto aprovado no GT dos Resíduos Sólidos. A principal delas diz respeito à supressão de dispositivos que tratavam da concessão de incentivos econômicos a atividades relacionadas à reciclagem e ao tratamento de resíduos sólidos.

Cabe registrar que o coordenador evidenciara, desde o início dos trabalhos do GT, que proporia um capítulo voltado aos instrumentos econômicos de política ambiental. Em fala direcionada ao representante do MMA, afirmou:

Estou muito convencido de que produziremos uma legislação limitada se ela não contiver, pelo menos, linhas gerais de incentivo. Enquanto o papel reciclado for mais caro do que o papel novo, é muito difícil que possamos inverter costumes, determinar novas posturas. Estou citando um exemplo, mas isso é uma coisa perceptível a todos nós. Então, gostaria de saber se há um acúmulo de discussão, ou se houve evolução, se houve problema de diálogo do setor ambiental com a área econômica sobre essa questão. [JARDIM, na audiência pública de 1 jul. 2008, no GT dos Resíduos Sólidos da Câmara dos Deputados]

O Executivo prefere disciplinar incentivos fiscais mediante lei de sua iniciativa ou decreto, no lugar de lei (SILVA, 2013), e negociou com as lideranças partidárias a supressão dos dispositivos com regras mais objetivas sobre o tema constantes no texto encaminhado ao plenário pelo GT²²³. Trata-se de tópico que extrapola os subsistemas afetos à política ambiental. Esse comportamento do Executivo diz respeito às matérias com reflexos tributários de forma geral.

O ponto central é o Executivo não abrir exceção no controle das ferramentas econômicas. Essa leitura não chega a ser conflitante com a perspectiva do ACF. Trata-se de questão de poder, mas também pode estar em jogo a visão de mundo de atores relevantes da área econômica, com resistência a aberturas mais amplas no sentido de incentivos fiscais.

Na prática, verificam-se problemas para os instrumentos econômicos de política ambiental saírem da esfera das ideias. Os subsistemas afetos à política ambiental parecem ter algum nível de dificuldade de lidar com mudanças concretas nesse sentido pelo vínculo histórico ao comando e controle, a resistência pode estar nos elementos externos ao subsistema, especialmente na área econômica dos governos, ou, provavelmente, ambas as explicações são pertinentes.

Nos debates no retorno ao Senado Federal, o tom prevalente foi o do consenso, mas já se apontava a continuidade das negociações na fase de regulamentação da lei. O MMA afirmou ter em andamento estudos para dar prosseguimento a regras “sobre cadeias prioritárias do ponto de vista de reaproveitamento e de redução de resíduos”²²⁴. O relator,

²²³ Há equívoco em trabalhos de alguns cientistas políticos que incluem tributos entre os temas cuja iniciativa de proposições legislativas é privativa do Presidente da República. A iniciativa exclusiva diz respeito à matéria tributária referente aos territórios. Ver o art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, na íntegra. A leitura isolada da alínea “b” explica o erro. Os entraves para os parlamentares legislarem sobre o tema estão associados a restrições políticas impostas pelo Executivo (SILVA, 2013) e, também, em demanda da LRF quanto ao cálculo de eventuais renúncias de receita. Em geral, o Legislativo não tem acesso a dados que possibilitem a realização desse tipo de cálculo com consistência.

²²⁴ Ver comentário do ministério nesse sentido na audiência pública de 5 mai. 2010, conjunta das três comissões do Senado afetas ao tema: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); Comissão de Assuntos Econômicos (CAE); e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC).

Senador César Borges (PR/BA) criticou a própria responsabilidade compartilhada, elemento que está na essência da engenharia política que viabilizou a aprovação da lei:

Fala-se em responsabilidade compartilhada, o nome é bonito, realmente é pomposo, quem não quer responsabilidade compartilhada? Agora, o que é que cabe a cada um? Aí entramos numa discussão que ninguém sabe onde é que vai parar, pode ser uma discussão interminável, apenas é um princípio, aponta um norte, mas não sabemos como é que chegaremos nesse norte, para que essas responsabilidades sejam discriminadas para cada setor. [BORGES, na audiência pública de 5 mai. 2010]

O Senador César Borges também destacou a falta de recursos nesse campo de políticas públicas:

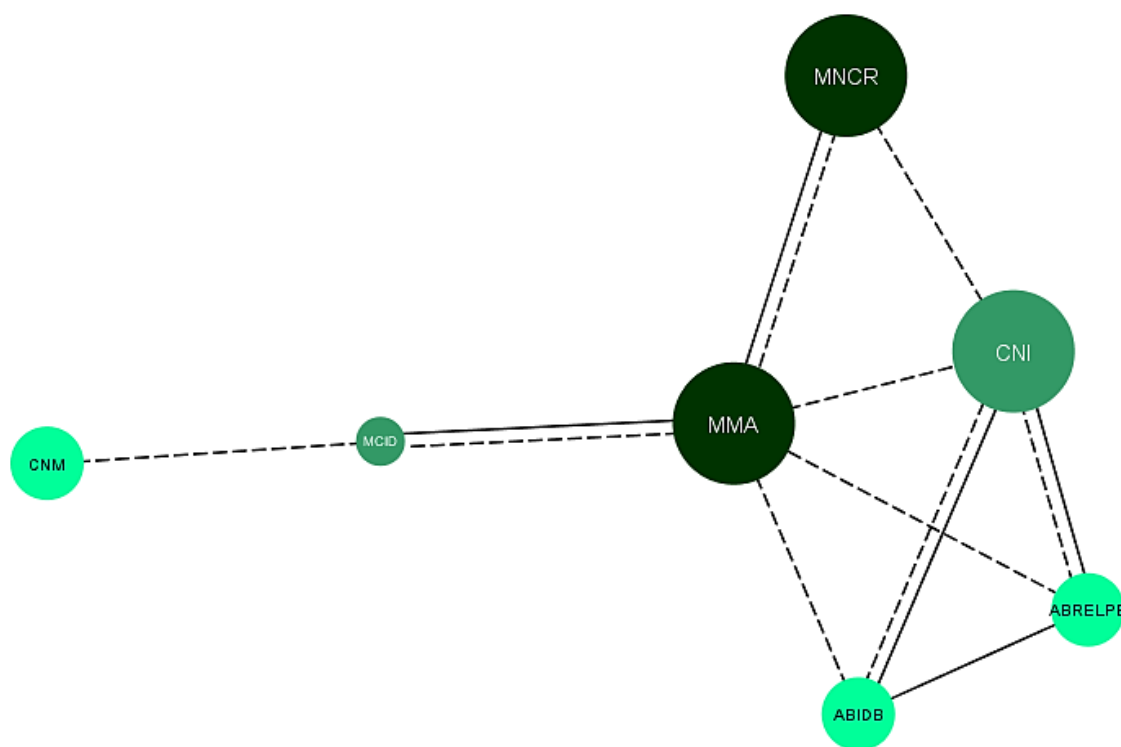
[...] questão que me preocupa é fonte de financiamento. Porque se você faz um projeto e exige planos para os municípios, para os Estados, e depois não diz a origem, fontes de financiamento, os municípios brasileiros são extremamente carentes até para suprir seus serviços próprios, hoje, de coleta, de deposição, e outros serviços públicos, de saúde, de iluminação pública, que, lamentavelmente, no país se cria políticas e cada vez mais coloca no ombro do município responsabilidades. [...] quando aprovamos a Lei de Saneamento, tínhamos receio de que acontecesse o que está acontecendo, que a prioridade fosse para universalização do abastecimento de água e do serviço de esgotamento sanitário, e esqueceria o resíduo sólido, que mostrou que era uma verdade. [BORGES, na audiência pública de 5 mai. 2010]

Mesmo com esses questionamentos, o substitutivo da Câmara dos Deputados ao PL nº 203/1991 e apensos foi aprovado, com emendas pontuais de cunho formal, em 7 jul. 2010, e sancionado pelo Presidente da República, sem vetos, em 2 de agosto do mesmo ano.

Na Figura 14, está representada essa fase do processo legislativo, conforme as respostas apresentadas pelos especialistas. Colocam-se em destaque o MMA, a CNI e o MNCR, com os especialistas apontando principalmente vínculos de natureza política, em quadro que pode reforçar a leitura de que as negociações sobre pontos de divergência foram adiadas para a etapa de regulamentação da lei.

É interessante notar a força dos catadores de lixo. O MMA, nessa fase, está classificado entre os desenvolvimentistas modernos, nas agendas marrom e verde, assim como a CNI. Não obstante, os especialistas gravaram o vínculo de crenças com o MNCR, sociourbanista. A explicação está nas manifestações do MMA na linha do item PC21.5²²⁵ do código de análise documental.

²²⁵ Na posição PC21.5, defende-se que a participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos é essencial.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
 Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 14 – Processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos – fase 5

Por outro lado, parte do empresariado sempre defendeu nesse processo o foco no apoio aos catadores, na forma do trabalho do Cempre, posicionamento que ganhou corpo com o passar dos anos. Em alguma medida, cabe perceber, essa opção reduz a necessidade de atuação direta dos industriais no pós-consumo. Em outras palavras, há interesses materiais envolvidos.

Veja-se que o MNCR surge na rede com mais destaque que o Ministério das Cidades e com posição claramente favorável à lei. Desde a versão aprovada no GT dos Resíduos Sólidos, as demandas do movimento dos catadores estavam incorporadas ao texto.

Na reunião de 7 jul. 2010 no Senado, com a participação da ministra do meio ambiente, já havia evidências fortes de que a lei seria aprovada sem vetos presidenciais. A articulação política nessa matéria chegou a um grau de consenso elevado, mesmo considerando que, em alguns pontos, a decisão foi dilatar um pouco no tempo a decisão, via regulamentação posterior.

7.3 A Lei do Saneamento Básico

7.3.1 Fase 1

A primeira proposta de uma lei nacional disciplinando o tema saneamento básico veio com o PL nº 53, de 1991²²⁶, de autoria da Deputada Irma Passoni (PT/SP), aprovado pelo Congresso em 1994, na forma de um substitutivo, e vetado integralmente pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso²²⁷.

O projeto original trazia o conceito de saneamento ambiental, englobando “o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio do abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, drenagem urbana, controle de vetores de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural”²²⁸. Trata-se de abordagem abrangente consoante o item PC15.4 do código de análise documental, que não será mais retomada, pelo menos não tão caracterizada, nas fases 2 e 3.

O texto destacava três elementos: Conselho Nacional de Saneamento, Secretaria Nacional de Saneamento e Fundo Nacional de Saneamento. Quando se trabalha com um plano quinquenal aprovado pelo Congresso Nacional, sustentado por um Fundo Nacional de Saneamento, como previsto no projeto, não se afasta a centralização na União prevista no item PC1.1., mesmo que se prevejam atribuições relevantes outros entes federados. A proposta explicita a titularidade municipal dos serviços de saneamento, na forma dos itens PC18.2 e PC19.2, registrando brevemente a possibilidade de os municípios outorgarem concessões ou permissões nesse campo, e a atuação dos estados nas funções públicas de interesse comum. Considera-se estarem presentes os posicionamentos DC5.3 e PC3.1²²⁹.

O principal relator na Câmara, Deputado Nilmário Miranda (PT/MG), sociourbanista, promoveu em maio de 1992 um seminário para construção de um substitutivo ao PL

²²⁶ Apensado ao PL nº 53/1991 estava o PL nº 779/1991, de autoria do Deputado Antônio Britto (PMDB/RS, hoje filiado ao PPS). No Senado, ver o processo do Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 199/1993.

²²⁷ Esse veto integral tem uma condição histórica interessante. Encaminhado ao Congresso Nacional em 4 jan. 1995, foi um dos primeiros atos formais de FHC como Presidente da República (BRASIL, 1995).

²²⁸ Ver o art. 2º do PL 53/1991.

²²⁹ Na posição DC5.3, defende-se que a intervenção do Estado deve ser priorizada em relação aos mecanismos de mercado, porque as falhas de mercado são graves; na PC3.1, demonstra-se pouca consideração pela participação do setor privado na solução dos problemas ambientais.

nº 53/1991 e apenso, que contou com a participação das principais organizações com atuação no setor: secretaria de saneamento do MAS, Funasa, Aesbe, Assemae, Abes, CBIC, Asfamas, Abema, companhias estaduais de saneamento e várias entidades representativas de trabalhadores do setor.

Nesses debates, sobressai o olhar predominantemente direcionado aos serviços de água e esgoto. Os atores praticamente não se manifestam sobre a gestão dos resíduos sólidos. O histórico organizacional distinto tem implicações nesse âmbito nos posicionamentos dos integrantes do subsistema da agenda marrom, configurando-se o mecanismo de dependência da trajetória (NORTH, 1993; PIERSON, 2004). Na prática, há dificuldade para se avançar na direção da perspectiva integradora do saneamento ambiental.

Até meados da década de 1960, a prestação de serviços água e esgoto diretamente pelos municípios, por meio de departamentos ou serviços municipais de água e esgotos, era predominante. Após a aprovação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) no final da década de 60, os serviços passaram a ser tarefa, na maior parte do país, de companhias estaduais, que atuavam juridicamente como concessionárias dos municípios, mas na prática de forma independente dos governos locais (MOREIRA, 1996; PEREIRA JÚNIOR, 2008; GALVÃO JÚNIOR *et al.*, 2009). O Banco Nacional da Habitação (BNH), executor do Planasa, exigia a concessão dos serviços de água e esgoto pelos municípios, com aprovação pelas respectivas câmaras de vereadores, requisito nem sempre cumprido, “originando serviços prestados mediante instrumentos precários de concessão, como convênios entre prefeituras municipais e empresas estaduais e ate mesmo sem instrumento algum” (PEREIRA JÚNIOR, 2008, p. 5).

A gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos, por sua vez, sempre ficou a cargo das municipalidades. Na prática, os serviços de água e esgoto ganharam proeminência em termos de atuação governamental. A pouca atenção para esse assunto nas discussões sobre a Lei do Saneamento Básico, bem como a dificuldade de efetivamente disciplinar e operar o saneamento de forma integrada, refletem esse quadro.

A preocupação central nos debates de 1992 estava em garantir a retomada dos investimentos da União nos serviços de água e esgoto, que haviam sido bastante reduzidos após a extinção do BNH em 1986. Havia um tom saudoso do volume de recursos do Planasa, mas não da aplicação concreta do plano, perceptível até mesmo em representantes dos serviços autônomos municipais:

Os próprios investimentos no setor de saneamento, através do Planasa, que naturalmente teve seus méritos, foi um grande programa no setor, com recursos do FGTS, privilegiaram áreas mais elitizadas e populações que efetivamente atendessem o critério predominantemente econômico do antigo BNH e da sua sucedânea Caixa Econômica Federal. As populações de áreas ou regiões mais carentes poucos benefícios obtiveram. [PEREIRA, Presidente da Assemae, no dia 6 mai. 1992, em seminário na Câmara dos Deputados]

Provavelmente em razão de estar caracterizado um quadro de inação do governo federal nos serviços de água e esgoto e de crise nos investimentos, os integrantes do subsistema da agenda marrom uniram-se em torno de um texto comum para a futura lei. O Deputado Nilmário Miranda sobressai como *policy broker* nesse momento, articulando essa proposta, que foi aprovada na Câmara e, sem alterações, no Senado. A sociourbanista Assemae, defensora dos serviços municipais, a urbanocrata Aesbe, defensora das companhias estaduais, e outras organizações passaram a compatibilizar discursos. A socioambientalista Funasa aproxima-se em boa parte das crenças da Assemae, mas atua com independência. Uma leitura possível é que estivesse em tela um acordo a partir de situações de grave crise interna ao subsistema, na forma prevista por Sabatier e Weible (2007, p. 206-207).

Cabe dizer que, com exceções como a Funasa e as desenvolvimentistas modernas Abema e Abes²³⁰, a preocupação com a proteção ambiental aparece tênue nas falas dos atores. A visão do grupo, considerado como um todo, é marcadamente antropocêntrica. O tom prevalente é “sanitarista”, não ambientalista. A Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR), antecessora do MMA, por sinal, sequer participou das discussões.

Foi aplicado questionário relativo a essa fase do processo da Lei do Saneamento Básico a dois especialistas que participaram diretamente do apoio técnico ao Deputado Nilmário Miranda. Os resultados foram insuficientes para que se desenhe o sociograma, pois os respondentes lembraram-se apenas de alguns atores com maior visibilidade. O consenso não está corroborado, contudo, pelas informações obtidas dessa forma. A Assemae e as entidades representativas dos urbanitários, sociourbanistas, aparecem coordenadas em crenças e ligações políticas, mas em oposição à urbanocrata Aesbe e a entidades empresariais como a CBIC, que tem classificação pouco definida entre os desenvolvimentistas tradicionais e os urbanocratas. Os conflitos no subsistema, ao que tudo indica, estavam controlados, não resolvidos.

O substitutivo formulado sob a coordenação do Deputado Nilmário Miranda centrava-se em três ferramentas: o Sistema Nacional de Saneamento, o Plano Nacional de Saneamento

²³⁰ Ver comentários sobre a variação de posicionamentos da Abes na subseção 6.2.6.

e o Fundo Nacional de Saneamento. Há vários elementos trazidos do texto original do PL nº 53/1991, mas se trata de um texto mais detalhado. A proposta do sistema inspira-se, em alguma medida, no modelo da Lei do Sistema Único de Saúde (SUS)²³¹. Outras proposições legislativas apresentadas à época iam no mesmo caminho²³², evidenciando-se tendência a isomorfismo organizacional (DI MAGGIO; POWELL, 2005 [1983]).

O Sistema Nacional de Saneamento proposto envolvia União, Estados, Distrito Federal e Municípios, consoante o item PC1.5., mas as normas estavam mais direcionadas à esfera federal, especialmente ao funcionamento do Conselho Nacional de Saneamento. A especificação da composição do conselho parece ter sido elemento necessário para o consenso político. Como na proposta original, estavam presentes: visão abrangente do saneamento ambiental (PC15.4); assunção da titularidade municipal (PC18.2 e PC19.2), com menção ao papel da articulação nas esferas regional, estadual e federal; e defesa de um Estado forte, mas sem exclusão dos mecanismos de mercado (DC5.3). Verifica-se um pouco mais de atenção para a participação do setor privado na prestação dos serviços do que no PL nº 53/991, nos termos do item PC3.2.1.

O processo manteve-se no poder conclusivo das comissões e foi remetido ao Senado, onde foi aprovado sem alterações. Como anteriormente referido, foi objeto de veto total, justificando-se que a proposta colidia com o interesse público, uma vez que:

- a) saneamento é atribuição do governo local, cabendo à União instituir as diretrizes para o saneamento básico;
- b) a criação do Sistema Nacional de Saneamento, do Conselho Nacional de Saneamento e sua Secretaria Executiva, a instituição de Planos Quinquenais e a exigência de elaboração de relatórios anuais sobre a situação de salubridade ambiental no Brasil contribuirão não só para burocratizar, como para onerar a ação governamental no setor;
- c) a constituição do FUSAN, por sua vez, apresenta inconvenientes tais como: i) possibilidade de transferir indiretamente à União gastos próprios de Estados e Municípios; ii) dificuldades operacionais na administração do Fundo, vez que o projeto de lei prevê recursos orçamentários de diferentes esferas (federal, estadual e municipal); iii) conflito de objetivos com o FGTS e a Seguridade Social, que têm políticas e administrações próprias. (BRASIL, 1995).

²³¹ Lei nº 8.080/1990.

²³² O texto elaborado pela Comissão Especial da Política Nacional de Habitação que funcionou na Câmara nessa fase adotava esse mesmo modelo, assim como o projeto de iniciativa popular que criava o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular. Ver o PL nº 2710/1992, embrião da Lei nº 11.445/2005, que disciplina o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Havia, também, projetos apensos ao PL nº 5788/1990 (Estatuto da Cidade) seguindo essa perspectiva. Ver o PL nº 4014/1989, do Deputado Antônio Brito (PMDB/RS, hoje filiado ao PPS), e o PL nº 4285/1989, do Deputado Paulo Ramos (PMDB/RJ, hoje filiado ao PDT), que pretendiam institucionalizar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. É interessante registrar que, atualmente, o Conselho Nacional das Cidades está debatendo anteprojeto de lei exatamente nessa linha. Ver: <http://www.cidades.gov.br/index.php/grupos-de-trabalho/601-grupo-de-trabalho-sistema>. Acesso em: 20 mai. 2013.

7.4.2 Fase 2

Em 2000, os Deputados Maria do Carmo Lara (PT/MG) e Sérgio Novais (PSB/CE), sociourbanistas como o Deputado Nilmário Miranda, apresentaram o PL nº 2763, adotando, praticamente na íntegra, a redação final votada para o PL nº 53/1991. Na sequência, Poder Executivo enviou o PL nº 4147/2001, pretendendo estabelecer diretrizes nacionais para o saneamento básico, mas considerando como saneamento básico apenas os serviços de água e esgoto²³³.

Podem-se apontar como objetivos do PL nº 4147/2001, que foi apensado ao PL nº 2763/2000²³⁴: (i) interpretar a Constituição Federal, a fim de definir claramente a titularidade dos serviços de água e esgoto, especialmente nas situações em que ocorre compartilhamento de infraestrutura; (ii) estabelecer mecanismos de regulação da prestação de serviços de água e esgotos em escala nacional; (iii) induzir a adoção de critérios padronizados para a concessão ou permissão dos serviços de água e esgoto; (iv) atrair investimentos privados para o setor; e (v) estabelecer um vínculo institucional do setor com o Governo Federal, criando a obrigatoriedade de que as entidades reguladoras estaduais e municipais fossem credenciadas pela ANA.

Havia um fator impulsionando esse processo: vários contratos de concessão às companhias estaduais, da época do Planasa, estavam vencendo ou em situação precária, e o governo federal tinha interesse na privatização dos serviços. Pelos dados trabalhados na comissão especial da Câmara, em 2001, 85% da população urbana do país era atendida pelas companhias estaduais²³⁵. Registre-se que a padronização de regras poderia viabilizar a privatização também nos municípios que mantinham serviços próprios.

O conteúdo das duas propostas em exame era bastante colidente entre si. O projeto do Executivo restringia-se ao serviço de água e esgoto, encaixando-se no item PC15.3 do código de análise documental, previa organização dos serviços segundo o recorte territorial que

²³³ O projeto foi encaminhado em regime de urgência constitucional (art. 64, § 1º, da Constituição), mas houve retirada da urgência e novos pedidos de urgência ao longo do processo.

²³⁴ A proposição mais antiga é registrada como principal, mesmo no caso de estar em pauta proposta do Executivo. Cabe lembrar que se trata de um artifício para organização do processo. Como já foi explicado, não há hierarquia entre o projeto principal e seus apensos. Ver o art. 143 do RICD.

²³⁵ Informação fornecida pela Aesbe, na audiência pública de 3 abr. 2001, na comissão especial da Câmara dos Deputados.

assegurasse mais eficiência, nos termos do item PC19.1, e passava-se a assumir a participação da iniciativa privada na prestação dos serviços como essencial, na forma do item PC3.3.1. Tem-se subjacente uma visão de Estado distinta da que baliza a proposta derivada do PL nº 53/1991. Mantendo-se alguma atenção nas ações do poder público, está configurada a postura DC5.2, que prioriza os mecanismos de mercado.

Foi escolhido para relatoria na comissão especial o Deputado Adolfo Marinho (PSDB/CE), deputado que também é um técnico especializado no tema. Marinho frequentemente expressa algum nível de preocupação com a questão ambiental em suas manifestações. Ele ficou classificado entre os urbanocratas, mas com um resultado que o coloca bastante próximo dos desenvolvimentistas modernos.

A Sedu/PR e a CEF comportaram-se como desenvolvimentistas modernas e o Ministério da Fazenda e a própria ANA, conforme comentado na subseção 6.2.2, apesar do vínculo formal com o MMA, foram caracterizados como urbanocratas nessa fase, pela ênfase nas questões técnicas e na centralização de decisões importantes na União, não acompanhada de atenção expressa com a proteção ambiental²³⁶.

A Figura 15 traz a configuração da rede de atores considerando a proposta do Executivo. Em face de o substitutivo do relator ter sido apresentado posteriormente à maior parte das discussões ocorridas, solicitou-se aos especialistas que tomassem por base a leitura dos atores com relação ao PL nº 4147/2001.

Verificou-se nessa fase um embate principalmente entre o governo federal (Sedu/PR, CEF, Ministério da Fazenda, Bacen, BNDES e ANA), interessado em organizar a privatização dos serviços, e o grupo Assemae/FNU/FNSA, com posicionamentos fortes contra a privatização e na defesa do poder dos municípios. Na verdade, havia alguma contradição interna na junção Assemae/FNU/FNSA. O discurso era municipalista, mas se evitavam críticas que pudessem desestruturar as companhias estaduais, que concentravam a maior parte dos urbanitários.

Paralelamente, a Aesbe assumiu tom favorável à proposta do Executivo porque ela permitiria respaldar a titularidade estadual nas áreas com infraestrutura compartilhada mantida pelas companhias estaduais de saneamento. Conforme o texto em foco, o

²³⁶ Ver as manifestações da ANA e da CEF na audiência pública de 27 mar.2001, na comissão especial da Câmara dos Deputados, representativas do posicionamento nessa linha. No caso da ANA, foi possível operacionalizar a classificação com os procedimentos usados nesta pesquisa. Em relação ao Ministério da Fazenda, as falas não eram em número suficiente para isso. Cabe lembrar que se estabeleceu o requisito da ocorrência de registros em pelo menos seis componentes do código de análise documental.

compartilhamento de um elemento da infraestrutura deslocava a titularidade do sistema²³⁷ para o estado. A Aesbe investiu esforços de peso no acompanhamento desse processo. Caffé Alves, jurista de renome, foi contratado pela entidade para assessorá-la, constando entre eles vínculo relativo a crenças, articulação política e dependência de recursos na Figura 15.

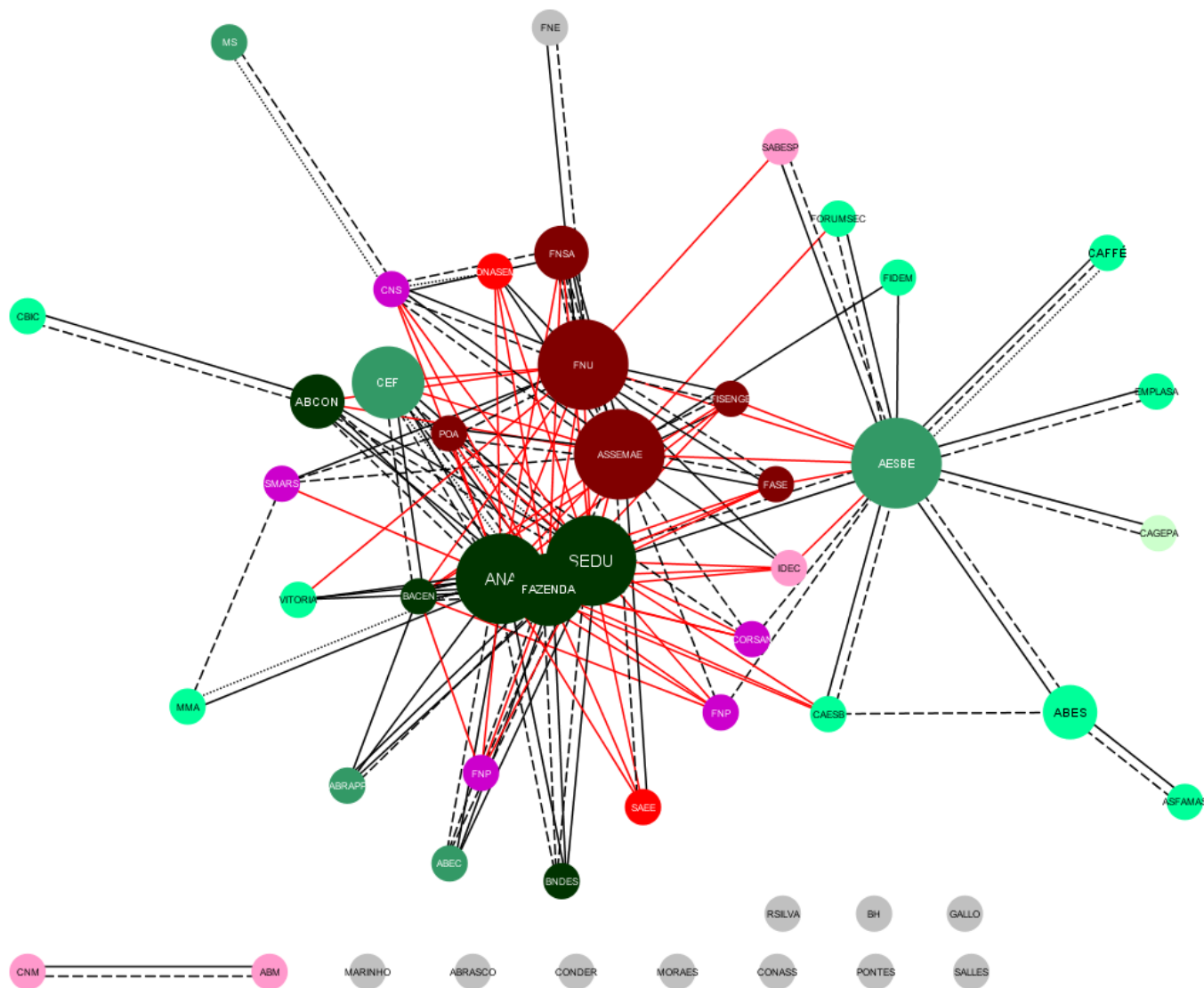
Com as concessões à iniciativa privada em tela, surgem na rede manifestando-se diretamente Ministério da Fazenda e Bacen. Na área financeira, o esperado, na agenda marrom, é a presença da CEF apenas. Na mesma perspectiva, a Abcon aparece mais integrada do que a CBIC.

Conformava-se um quadro conflituoso, envolvendo dois tópicos principais: (i) a privatização ou não; e (ii) a concentração dos serviços nas mãos dos estados ou dos municípios. Nesse quadro, estão presentes representantes de diferentes coalizões, com o predomínio da polaridade desenvolvimentistas modernos/urbanocratas, apoiando a proposta do Executivo, *versus* socioambientalistas/sociourbanistas, demandando lei mais próxima do conteúdo do PL nº 2763/2000, ou seja, mantendo o compromisso político firmado na fase 1.

A ANA agiu de forma autônoma nessa fase do processo da Lei do Saneamento Básico, sem consonância com o MMA no que se refere às ideias defendidas. Os técnicos da agência participaram do grupo que redigiu a proposta do Executivo²³⁸. Não obstante os especialistas consultados terem mantido a relação com respeito a crenças entre a agência e o ministério, deve ser percebido que o MMA participa apenas periféricamente da rede, e sem ligações de qualquer tipo com atores que estavam na liderança do processo, além da ANA.

²³⁷ O art. 2º do PL nº 4147/2001 definia saneamento básico como os serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, abrangendo as atividades e respectivas infraestruturas e instalações operacionais de captação, adução e tratamento de água bruta, adução, reservação e distribuição de água tratada, coleta, transporte, tratamento e disposição final de esgotos sanitários. Com uma dessas atividades, infraestruturas ou instalações operacionais atendendo mais de um município, o sistema passaria para o controle estadual.

²³⁸ Ver manifestação nesse sentido de Jerson Kelman, diretor-presidente da agência, na audiência pública de 27 mar. 2001, na comissão especial da Câmara dos Deputados.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.

Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 15 – Processo de formulação da Lei do Saneamento Básico – fase 2

O coautor da proposição principal traz raciocínio interessante sobre o PL nº 4147/2001, percebendo semelhança com as regras impostas na época do Planasa:

Por último, quero falar sobre o art. 35, porque acho que ele é muito emblemático, ele lembra o Planasa, porque na hora em que o município não se adequar ao que está dito nessa lei, ele será discriminado. Isso lembra muito o Planasa na sua origem. O Planasa estabelecia que, quem não cedesse a concessão para a empresa de saneamento estadual, não teria acesso ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. E foi assim que aconteceu por muito tempo. O art. 35 determina muito claramente que a União desenvolverá ações de saneamento básico junto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, no exercício de suas respectivas competências na prestação dos serviços, atendam ao disposto nesta lei. Quem não estiver enquadrado nessas condições estará fora do processo de recebimento de recursos.[NOVAIS, na audiência pública de 27 mar. 2001, na comissão especial da Câmara dos Deputados]

O Deputado Sérgio Novais foi a principal voz da oposição na comissão especial. Técnico da área do mesmo estado do relator, em diferentes oposições colocou a proposta do Executivo como uma imposição do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), para viabilizar a privatização dos serviços de água e esgoto. As críticas do parlamentar nesse sentido eram exaltadas, mas não sem fundamento. Memorando de política econômica preparado pelo governo federal para o acordo com o FMI, datado de março de 1999, afirmava em seu item 27²³⁹:

O Governo pretende acelerar e ampliar o escopo do programa de privatização – que já se configura como um dos mais ambiciosos do mundo. Em 1999 o Governo pretende completar a privatização das companhias federais geradoras de energia e no ano 2000 iniciará o processo de privatização das redes de transmissão de energia. No âmbito dos Estados espera-se que a maioria das companhias estaduais de distribuição de energia seja privatizada ainda em 1999. O Governo também anunciou que planeja vender ainda em 1999 o restante de sua participação em empresas já privatizadas (tais como a Light e a CVRD) bem como o restantes de suas ações não-votantes na Petrobrás. **O arcabouço legal para a privatização ou arrendamento dos sistemas de água e esgoto está sendo preparado.** O Governo também pretende acelerar a privatização de estradas com pedágios e a venda de suas propriedades imobiliárias redundantes. Estima-se que a receita total do programa de privatização para o ano de 1999 seja de R\$ 27,8 bilhões (quase 2,8 por cento do PIB) (do total cerca R\$ 24,2 bilhões serão gerados no nível federal) com mais R\$ 22,5 bilhões no período 2000-2001. (BRASIL, 1999, grifo da autora).

Deve-se entender que não há obrigatoriamente uma ligação entre concessões, às quais o texto do Executivo dedicava especial atenção, e as privatizações então em curso no governo federal. Há fortes evidências dessa ligação, mas ela não pode ser assumida como leitura exclusiva.

Há de se considerar, por exemplo, que os contratos da época do Planasa tinham problemas sérios com relação ao controle da amortização e depreciação de ativos, sendo que

²³⁹ Disponível, na íntegra, em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe02.asp>. Acesso em 22 mai. 2013.

as regras propostas no projeto de lei também serviriam para organizar concessões a companhias estaduais que fossem mantidas sob controle do poder público. Apesar de o assunto ter surgido com pouca ênfase nos debates, cabe ponderar, também, que os contratos da época do Planasa tiveram problemas evidentes de eficácia, a exemplo da pouca atenção com o controle da poluição. Os esgotos domésticos sem tratamento respondem pela maior parte da poluição hídrica no país. Considerando o total de esgoto coletado, apenas 20% recebe algum tratamento, sendo o restante lançado diretamente nos corpos d'água (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2009, p. 111).

As reações contrárias ao PL nº 4147/2001 ganham progressivamente força na sociedade. Coleta de assinaturas nesse sentido organizada pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) reuniu um apoio volumoso. Na data de entrega do documento contra a proposta do Executivo ao presidente da Câmara, Deputado Aécio Neves (PSDB/MG), afirmou-se terem sido reunidas 720 mil assinaturas²⁴⁰.

O Deputado Adolfo Marinho apresentou seu parecer sob pressão dessa reação contrária. O relator havia reduzido paulatinamente a ênfase nas concessões à iniciativa privada em suas falas, procurando colocar em relevo a necessidade de regras de aplicação nacional e de regulação, estando envolvida privatização ou não. Incorporou em seu parecer ideias da FNSA quanto aos órgãos colegiados nos três níveis de governo, buscando o consenso.

No substitutivo produzido, adotou uma solução intermediária para as divergências com relação à titularidade dos serviços nos casos de infraestrutura compartilhada, dividindo o controle municipal ou estadual segundo o elemento de infraestrutura em tela. Se uma estação de tratamento d'água atendesse mais de um município, ela seria controlada pelo estado, assegurada a participação dos municípios na gestão. E assim por diante, em relação a outros componentes dos serviços de água e esgoto. Com isso, caminhou no sentido da municipalização bem mais do que o PL nº 4147/2001. Essa solução intermediária desagradou a maior parte dos integrantes do subsistema, incluindo as organizações do Executivo que estavam no comando político das discussões.

Em síntese, durante os anos de 2001 e 2002, a comissão especial constituída na Câmara para dar parecer sobre o processo tentou, sem sucesso, construir um consenso sobre a futura lei entre os agentes políticos que atuam no setor. No final da legislatura 1999/2002, a

²⁴⁰Informação divulgada na reunião de 15 ago. 2001, na comissão especial da Câmara dos Deputados.

comissão especial foi desconstituída, sem que tivesse chegado a votar a proposta apresentada pelo Deputado Adolfo Marinho²⁴¹.

7.4.3 Fase 3

Em 2003, a Deputada Maria do Carmo Lara apresentou uma nova proposta sobre o tema, o PL nº 1144, mais complexo do que o primeiro projeto apresentado por essa parlamentar. O texto dividia-se em duas partes: a primeira tratava da política nacional de saneamento ambiental de forma abrangente, inserindo todos os componentes do setor, os resíduos sólidos inclusive, e reproduzindo com ajustes o conteúdo do PL nº 2763/2000; e a segunda trazia as diretrizes específicas para a prestação, regulação e fiscalização dos serviços de água e esgoto, com dispositivos que incorporavam parte considerável dos resultados do trabalho coordenado pelo Deputado Adolfo Marinho na comissão especial da legislatura anterior. A parlamentar, sociourbanista, uma liderança de seu partido no assunto em foco²⁴², passou a assumir algumas preocupações dos desenvolvimentistas modernos.

Nesse ano, fora criado o Ministério das Cidades, com uma das secretarias direcionada para o saneamento ambiental. Paradoxalmente, essa secretaria separa a gestão dos resíduos sólidos do conceito de saneamento ambiental. Fala-se em preservar vocações organizacionais e em cinco programas com gestão colegiada específica: saneamento ambiental urbano, saneamento ambiental rural, gestão integrada de resíduos sólidos, drenagem urbana e convivência com o semiárido²⁴³. O saneamento ambiental rural foi mantido na Funasa e a gestão dos resíduos sólidos foi consolidada no MMA no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007.

Mesmo antes do envio de novo projeto de lei sobre o tema ao Congresso Nacional, verificaram-se mudanças de posicionamento relevantes. Passa a ser enfatizado o papel dos órgãos colegiados com a participação de representantes da sociedade civil e das conferências de políticas públicas, nos termos do item PC7.3 do código de análise documental, reflexo do domínio dos sociourbanistas no Ministério das Cidades nessa fase. Apesar de o titular da

²⁴¹ Adolfo Marinho sequer se candidatou à reeleição, em opção que pode ter tido influência dessa derrota política.

²⁴² Prefeita de Betim pela segunda vez, Maria do Carmo Lara presidiu a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) e a comissão especial de saneamento que teve Adolfo Marinho como relator.

²⁴³ Ver manifestação nesse sentido de Nascimento Filho, na reunião de 20 ago. 2003, em audiência pública na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados.

secretaria²⁴⁴ ser advindo da FNU, passam-se a adotar posições cautelosas que, com diferenças como o destaque a processos participativos, aproximam-se das posições dos técnicos do governo FHC:

A titularidade é constitucionalmente municipal, mas, na mesma Constituição, temos a questão das regiões metropolitanas, com um imbróglgio estabelecido, porque existe a visão metropolitana, a ação do Estado brasileiro como ente federado, do Governo Federal como ente regulador, formulador da política nacional de saneamento, executor do plano e, principalmente, detentor dos recursos públicos. Trata-se de mosaico muito complicado com o qual temos de trabalhar, no sentido de definir o marco regulatório e os entes reguladores do setor de saneamento. [...]

Os impedimentos da área econômica ainda permanecem. Estamos trabalhando no sentido de removê-los, mas eles ainda estão colocados. Hoje existe o diferencial da vontade política de fazer com que, em estados e municípios, as empresas públicas não dependentes²⁴⁵ possam acessar os recursos. [NASCIMENTO FILHO, em nome da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, na audiência pública de 20 ago. 2003, na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados]

O titular da secretaria externa a intenção de se aprovar marco regulatório ambicioso:

Temos aqui o novo modelo, que deve necessariamente ser flexível, respeitar a autonomia municipal, preservar os aspectos positivos do modelo anterior, equacionar o subsídio cruzado intermunicipal, equacionar a prestação dos serviços nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, garantir o atendimento aos pobres urbanos e rurais, assegurando a eficácia na alocação dos recursos públicos não onerosos. [OLIVEIRA FILHO, no dia 28 ago. 2003, em seminário sobre os rumos do saneamento ambiental no governo Lula, realizado na Câmara dos Deputados]

A rejeição à participação dos concessionários privados, marca da FNU, é atenuada:

Outro dado importante: por intermédio do Programa de Financiamento às concessionárias privadas de saneamento, foram disponibilizados, desde 1999, o total de 938 milhões de reais e contratados até agora 21 milhões de reais. E está em fase de contratação cerca de 70 milhões de reais para o Prolagos e o Água do Amazonas. É recurso que está disponível desde 1999 e que também não foi utilizado pelas concessionárias privadas. [OLIVEIRA FILHO, no dia 28 ago. 2003, em seminário sobre os rumos do saneamento ambiental no governo Lula, realizado na Câmara dos Deputados]

Nos debates pós-2003, um maior número de parlamentares com atuação especializada em meio ambiente participa das reuniões. Provavelmente sua ausência no período anterior tem entre suas causas uma composição da comissão especial tendente ao olhar “sanitarista”. São

²⁴⁴ Abelardo de Oliveira Filho, que havia sido uma das lideranças nas discussões sobre a lei na legislatura anterior, no grupo Assemae/FNU/FNSA.

²⁴⁵ Empresas públicas não dependentes são as que têm capacidade de endividamento próprio, sem apoio dos respectivos governos estaduais. Perceba-se que o fato de a empresa pública ser não dependente não tem relação com as deficiências dos estados e municípios em termos de saneamento básico.

apresentadas queixas dos ambientalistas de que, quanto ao saneamento básico, se estava discutido muito e fazendo muito pouco²⁴⁶.

Uma evidência relevante de que os líderes do grupo Assemae/FNU/FNSA, alguns insertos em postos-chave no governo Lula, estavam alterando seu posicionamento, e assimilando parte das crenças dos desenvolvimentistas modernos, está na demora na retirada formal do PL 4147/2001.

Em maio de 2005, o governo Lula finalmente retirou de tramitação o PL 4147/2001 e deu entrada em outra proposição sobre o tema, o PL nº 5296, fruto de amplo processo de debate coordenado pelo Ministério das Cidades²⁴⁷. O projeto foi apensado ao PL nº 1144/2003. A realidade é de um processo decisório instruído por participação da sociedade, aos moldes do item DC6.3, mas centrado no Executivo, não no Legislativo.

A nova proposta do Executivo vem na forma de diretrizes para a política nacional de saneamento básico, abrangendo os serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais, pelo menos em discurso retomando a visão integradora do item PC15.4 do código de análise documental.

O texto procura se afastar dos conflitos sobre a titularidade dos serviços de água e esgoto nas áreas metropolitanas e outros casos de infraestrutura compartilhada entre os municípios. Decidiu-se não decidir sobre esse tópico específico, opção que não se confunde com a não decisão, provavelmente contando que os casos de conflito entre os governos estaduais e municipais se resolveriam por si²⁴⁸, ou que o STF tomasse uma decisão mais firme sobre a questão da gestão dos serviços nas regiões metropolitanas, que são as áreas com o

²⁴⁶ Ver manifestação nesse sentido do Deputado Fernando Gabeira (PT/RJ, hoje filiado ao PV), no dia 28 ago. 2003, em seminário sobre os rumos do saneamento ambiental no governo Lula, realizado na Câmara dos Deputados.

²⁴⁷ Inicialmente, em regime de urgência constitucional, depois retirada, como acontecera no governo anterior.

²⁴⁸ Na reunião de 24 ago. 2005, inclusa na VI Conferência das Cidades, foram apresentadas informações sobre os seguintes acordos: no Ceará, o município de Fortaleza renovara o contrato com a Cagece, e seria criada uma agência reguladora municipal; em Minas Gerais, o município de Belo Horizonte firmara acordo com a Copasa, passando a ter participação formal na empresa estadual; no Rio Grande do Norte, o município de Natal pactuara com a empresa estadual e com o governo do estado, e também haveria uma agência reguladora municipal.

maior número de infraestruturas do serviço de água e esgoto compartilhadas entre os municípios²⁴⁹.

A aprovação da Lei dos Consórcios Públicos²⁵⁰ é fator que parece ter contribuído para não se estabelecerem modelos específicos de gestão na proposta encaminhada pelo governo Lula. Essa lei trouxe a possibilidade de ser estabelecido consórcio com personalidade jurídica, composto de entes federados também de esferas diferenciadas. Trata-se de ferramenta que, sem dúvida, facilitou a solução de alguns dos problemas afetos aos serviços de saneamento, a gestão dos resíduos sólidos inclusive.

Na defesa do PL nº 5296/2005, surgem atores diversos como Assemae, socioambientalista, FNUR, sociourbanista como o Ministério das Cidades, e Abidb²⁵¹, classificada sempre como desenvolvimentista tradicional. Essas organizações, na verdade, estavam comprometidas politicamente com o acordo fechado antes do envio do projeto de lei. Surgiram críticas iniciais da Aesbe, desenvolvimentista moderna, e outras organizações ligadas aos governos estaduais. Os parlamentares mostraram que pretendiam ser ouvidos: apresentaram 862 emendas, número elevado mesmo para processos complexos e polêmicos.

Assumiu a relatoria da proposta o Deputado Júlio Lopes (PP/RJ), presidente da Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), do mesmo partido do então Presidente da Câmara²⁵², legenda que depois iria controlar o Ministério das Cidades. Desenvolvimentista moderno, ele adota estratégia de atuação diferente dos relatores anteriores, priorizando o contato direto com membros importantes na rede de atores em foco, no lugar das audiências públicas, e buscando acima de tudo resultados práticos. Deve ser dito que a aceitação do nome do empresário Lopes para relatar esse processo pelo Executivo parece indicar, por si só, uma flexibilização relevante do governo Lula no sentido da participação da iniciativa privada nos serviços de saneamento.

O primeiro parecer foi apresentado em fevereiro de 2006, com o relator clamando pelo “pacto nacional do saneamento”. O Deputado Júlio Lopes afirmou ter negociado com Aesbe,

²⁴⁹ Ver Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1842 no STF, relativa à Lei Complementar nº 87/1997 e à Lei nº 2.869/1997, ambas do Estado do Rio de Janeiro. Houve decisão nesse processo em março de 2013, mas o acórdão ainda não foi publicado. O ponto central é a legitimidade, ou não, da transferência do âmbito municipal para o âmbito estadual de atribuições relativas aos serviços de saneamento básico. A decisão fala em gestão compartilhada entre estado e municípios, e só entrará em vigor em 24 meses. Ver: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232209&caixaBusca=N>. Acesso em: 28 mai. 2013. Há ADIs tramitando em conjunto nesse processo.

²⁵⁰ Lei nº 11.107/2005.

²⁵¹ Ver manifestações nesse sentido na audiência pública de 28 jun. 2005, na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados.

²⁵² Deputado Severino Cavalcanti (PP/PE).

Assemae, Abdib e várias outras entidades da sociedade civil e, no âmbito do governo federal, com os Ministérios das Cidades, da Fazenda e do Planejamento e com a Casa Civil (LOPES, 2006).

Na leitura dos especialistas, mostrada na Figura 16, a rede de atores estava unida em torno da ideia da lei, mas com grau elevado de conflito interno. Nesse quadro, a explicação da diversidade de crenças, aos moldes previstos no ACF, ganha força. Aparecem com posicionamento reativo somente algumas organizações estaduais da área de saneamento.

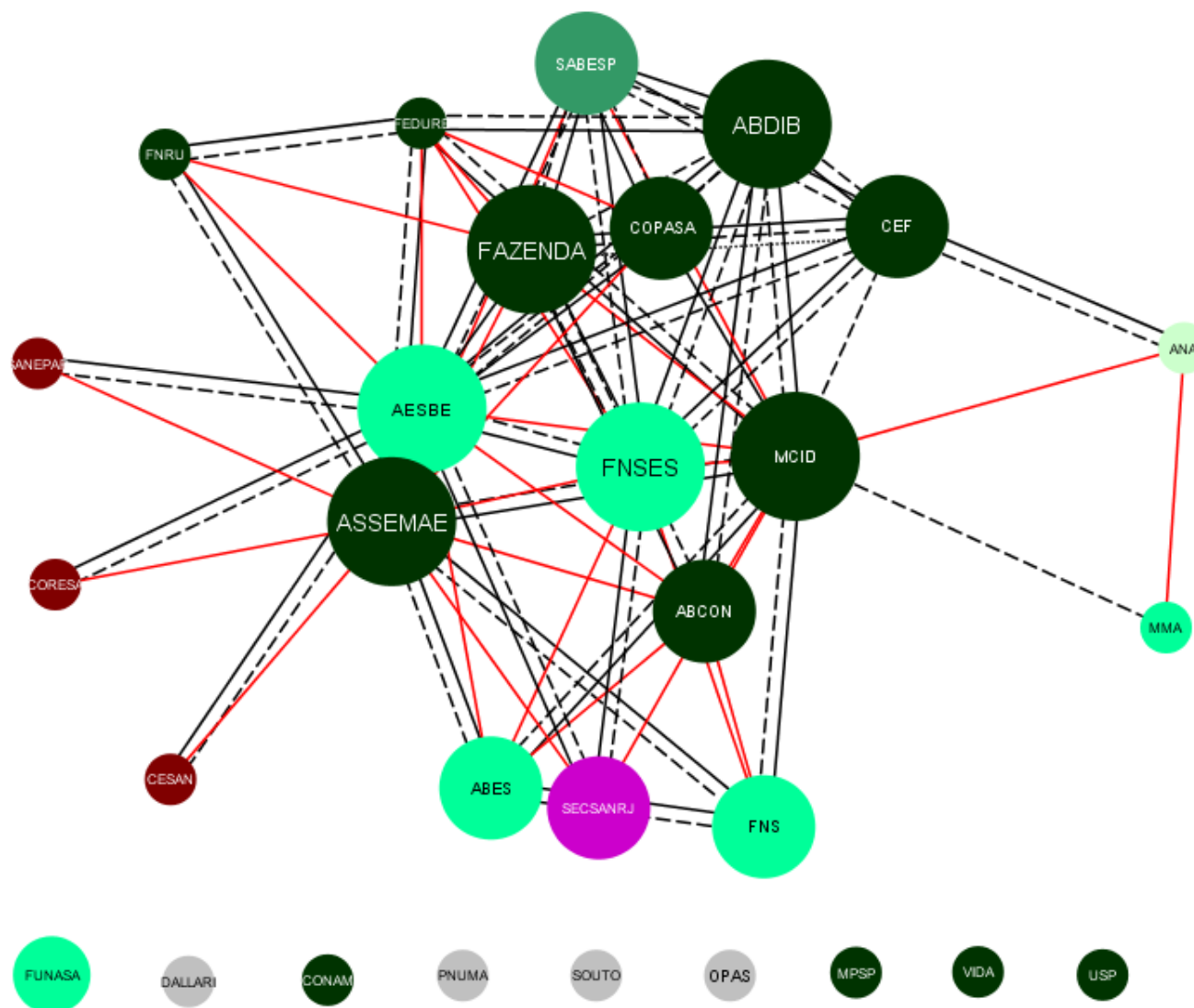
Na figura, como novidades em relação às fases anteriores, está em posição de centralidade nas negociações o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Saneamento (FNSES) e cresce a relevância da Abidb. O MMA consta na rede, mas em atuação pouco relevante. A participação do órgão ambiental diz respeito, essencialmente, à inter-relação com a futura Lei dos Resíduos Sólidos.

Em face das dificuldades esperadas de se aprovar uma lei com a complexidade da Lei do Saneamento Básico em um ano eleitoral, negociou-se uma rara saída regimental. Foi criada uma comissão mista especial, destinada a sistematizar os projetos sobre saneamento em tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional, mantido o Deputado Júlio Lopes como relator²⁵³. Essa comissão mista aprovou o relatório final em 11 jul. 2006, gerando um projeto de lei²⁵⁴ que foi votado no dia seguinte no plenário do Senado e encaminhado ao plenário da Câmara.

A votação final na Câmara só iria ocorrer em dezembro, após as eleições, levando a crer que o relator necessitou se empenhar politicamente para convencer seus pares. De toda forma, apoiado em seu estilo peculiar de busca de resultados no prazo mais breve possível, com forte marca da postura DC7.4 do código de análise documental, e no contato com atores-chave do subsistema e entes governamentais relevantes fora dele, nos termos do item DC6.2, o Deputado Júlio Lopes conseguiu ser bem sucedido na relatoria, aprovando a Lei nº 11.445/2007. À sua maneira, esse parlamentar demonstrou ter aprendido com o fracasso dos relatores anteriores.

²⁵³ Pelas informações da reunião de 14 jul. 2006 na comissão mista especial, a criação do órgão colegiado e a decisão de aplicação do Regimento Comum do Congresso Nacional foi fruto de articulação política entre Lopes e o Senador César Borges (PR/BA). Como o Senado coordena as comissões mistas, a decisão necessariamente foi pactuada com o então presidente da Casa, Senador Renan Calheiros (PMDB/AL). Ver o Ato Conjunto nº 2/2006: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=77878. Acesso em: 14 mai. 2013.

²⁵⁴ Ver o processo do PLS nº 219/2006 (PL nº 7361/2006 na Câmara dos Deputados).



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.

Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 16 – Processo de formulação da Lei do Saneamento Básico – fase 3

7.4 O Estatuto da Cidade

7.4.1 Fase 1

O projeto de lei autointitulado Estatuto da Cidade, apresentado pelo Senador Pompeu de Souza (PSDB/DF) em 1989, sob o número 181, foi aprovado no Senado e encaminhado para a Câmara dos Deputados em 1990, passando a tramitar como PL nº 5788/1990. A proposta pretendia regulamentar o capítulo de política urbana da Constituição Federal, especialmente no que se referia ao controle da especulação imobiliária, e disciplinar instrumentos que assegurassem maior controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Alguns desses instrumentos estavam em discussão no Congresso Nacional pelo menos desde 1983²⁵⁵, no âmbito de projeto, elaborado no âmbito do extinto Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), encaminhado pelo Poder Executivo. A proposta do CNDU gerou polêmicas fortes do ponto de vista jurídico e político, pelo grau de intervenção do poder público no direito de propriedade relativo a imóveis urbanos, em debate que influenciou a própria construção dos dispositivos da Constituição sobre o tema. (BASSUL, 2010, p. 76-79).

O Estatuto da Cidade era ainda mais vigoroso no controle dos imóveis urbanos, estando diretamente inspirado pelo ideário da luta pela chamada reforma urbana. O relator na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado, o Senador Dirceu Carneiro (PSDB/SC), arquiteto e urbanista, qualificara os dispositivos do projeto referentes ao abuso da função social da propriedade urbana, que depois viriam a ser suprimidos na Câmara, como “inovadores e corajosos” (CARNEIRO, 1990).

O discurso do projeto é o dos sociourbanistas, colocando-se em relevo os itens DC2.2.2 (preocupação elevada com as iniquidades sociais), DC5.4 (defesa de um Estado

²⁵⁵ Ver o PL nº 775/1983, na Câmara dos Deputados. Nessa fase pré-1988, falava-se na futura Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU). Essas discussões, na verdade, remontam à década de 1960. Em 1963, o documento final do “Seminário do Quitandinha” continha a recomendação de que o Executivo encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei sobre a política habitacional e urbana (BASSUL, 2010, p. 73). O nome Estatuto da Cidade veio do projeto do Senador Pompeu de Souza.

forte) e PC5.3 (visão do direito de construir como uma concessão do poder público) do código de análise documental. A preocupação ambiental não está caracterizada no conteúdo original do PL nº 5788/1990, evidenciando-se o antropocentrismo do item DC1.1. Na proposta anterior elaborada pelo CNDU, o conteúdo tendia para o sistema de crenças dos urbanocratas.

Com símbolo da reação dos desenvolvimentistas tradicionais ao Estatuto da Cidade, expõe-se trecho de documento encaminhado ao Presidente da República e aos presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados pela organização ultraconservadora Sociedade Brasileira em Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP), em agosto de 1992, que abrangia o PL nº 5788/1990 e também proposições legislativas relacionadas à reforma agrária²⁵⁶:

Grande número de brasileiros ainda ignora o verdadeiro alcance desses dramáticos projetos de lei, pois nossa mídia, fortemente absorvida por assuntos políticos de relevante atualidade, tem noticiado com realce sensivelmente inferior à natureza da gravíssima matéria, estarem tramitando no Senado e na Câmara dos Deputados os referidos projetos de lei, os quais, se aprovados, como se verá, terão feito PASSAR NOSSO PAÍS, DO REGIME DA LIVRE INICIATIVA E DA PROPRIEDADE PRIVADA, PARA O DE UM CAPITALISMO DE ESTADO QUASE COMPLETO. [...]

Ou seja – quando até as populações durante tanto tempo sujeitas ao regime comunista anseiam hoje pelo restabelecimento da livre iniciativa e da propriedade privada – QUE NOSSO PAÍS SEJA PRECIPITADO EM UM ABISMO TÃO SEMELHANTE ÀQUELE NO QUAL SOSSOBROU HÁ POUCO A EXTINTA URSS. [...]

Quanto a esta última [*a reforma urbana*] vai tramitando silenciosamente no Congresso, sem que proceda das classes populares nenhum movimento autenticamente expressivo de que tal desejada pelo povo. Basta consultar a esse respeito os diários, habitualmente atentos a todos os anseios da demagogia e não obstante quase mudos sobre a Reforma Urbana, que lhes daria tanto ensejo para agitar as massas. [...] (SOCIEDADE BRASILEIRA EM DEFESA DA TRADIÇÃO, FAMÍLIA E PROPRIEDADE, 1992, trechos destacados no original, anotação da autora).

Na Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU)²⁵⁷, o primeiro relator do processo do PL nº 5788/1990 e apensos, Deputado Nilmário Miranda (PT/MG), com o intuito de democratizar o processo, ofereceu aos atores interessados um prazo maior que o usual para que se manifestassem²⁵⁸. Nesse ínterim, foram deferidos dois pedidos de audiência, feitos pela

²⁵⁶ A autora encontrou esse interessante documento em busca no Centro de Documentação e informação da Câmara dos Deputados (Cedi), com manifestações sobre o Estatuto da Cidade. É interessante registrar que, na mesma caixa-arquivo, estavam muitos documentos em sentido completamente oposto, enviados por associações ligadas ao sem-teto e entidades similares.

²⁵⁷ Então Comissão de Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior (CTDUI).

²⁵⁸ Cabe lembrar que o Deputado Nilmário Miranda relatou, na mesma época, o PL nº 53/1991, a proposta para a Lei do Saneamento Básico que foi vetada integralmente no início do governo FHC.

Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)²⁵⁹.

Entidades como a CBIC e o Secovi²⁶⁰ manifestavam à época forte oposição à proposta. Bassul (2010, p. 81) destaca que o relatório final do 56º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, realizado em Fortaleza, em 1992, considerou que “o projeto mascara atos de autoritarismo estatal, entre outros, quando interfere na aquisição de imóvel urbano, objeto de compra e venda entre particulares”.

Em 1993, face à posição à época manifestamente contrária ao projeto do relator designado na CEIC, Deputado Luís Roberto Ponte (PMDB/RS), ligado à CBIC, foi articulada pelo Deputado Nilmário Miranda, sociourbanista, a constituição de um grupo de trabalho (GT), composto por organizações governamentais, entidades das sociedade civil e especialistas, para negociar os aspectos considerados polêmicos.

O texto produzido por esse GT optou pelo foco na regulamentação dos dispositivos da Constituição que demandavam expressamente lei federal e nos instrumentos urbanísticos. Os dispositivos relativos ao abuso da função social da propriedade urbana foram suprimidos. A ideia era uma lei que fornecesse ferramentas aos municípios, e que tivesse mais chances de aprovação. Foi no GT, também, que se inseriram nas diretrizes, a parte inicial e mais conceitual do texto, algumas referências à proteção ambiental, especialmente a partir de propostas da SAE/PR, desenvolvimentista moderna²⁶¹.

A despeito do consenso alcançado no GT, o Deputado Luís Roberto Ponte não cumpriu a promessa de apresentar o texto produzido em seu parecer²⁶². Demandava uma lei mais ampla, que expressasse um compromisso maior do governo federal com o setor. Em

²⁵⁹ Então Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM).

²⁶⁰ Como já explicado, a CBIC, na fase 1, manifestando-se juntamente com o Secovi, foi classificada como desenvolvimentista tradicional. Manifestando-se sozinha, nas fases 2 e 3, explicitou o discurso dos urbanocratas

²⁶¹ Ver manifestações nesse sentido de Carvalho, pela SAE/PR, nas reuniões de 1 set. e 5 out. 1993, no GT da Câmara dos Deputados. Os representantes da secretaria de saneamento do MBES também explicitam preocupações ambientais nas reuniões do GT. As falas nessa linha eram exceção nas reuniões ocorridas nessa fase.

²⁶² O Deputado Nilmário Miranda posteriormente formalizou o texto do GT como um projeto de lei, que foi apensado ao Estatuto da Cidade. Ver o PL nº 1734/1996, na Câmara dos Deputados.

1995, a Sepurb/MPO²⁶³ propôs um acordo ao relator. Afirmou que o governo enviaria ao Congresso Nacional um projeto de lei abrangente versando sobre a política nacional de desenvolvimento urbano, em troca da aprovação do Estatuto da Cidade em versão centrada nos instrumentos, ou seja, com estrutura próxima ao texto do GT. A Sepurb/MPO desenvolveu anteprojeto nesse sentido, mas o Executivo não chegou a encaminhar a proposta ao Legislativo, por decisão da Casa Civil da Presidência da República (ARAÚJO; RIBEIRO, 2000).

Por outro lado, na Câmara dos Deputados, o acordo coordenado pela Sepurb/MPO começou a mostrar resultados. O Deputado Luís Roberto Ponte apresentou o parecer ao Estatuto da Cidade e seus apensos para votação na CEIC. No entanto, na mesma época, esse parlamentar perdeu seu mandato, em razão de novos arranjos na bancada estadual de seu partido, e o processo foi distribuído a outro relator, Deputado Pauderney Avelino (DEM/AM). Em outubro de 1997, o parecer ao PL nº 5788/1990 e seus apensos foi apresentado na CEIC, respeitando a maior parte do parecer de Ponte, e aprovado por unanimidade, na forma de um substitutivo.

Nesse texto, não está incorporado o conteúdo que gerava mais polêmica com os empresários do setor, como o direito de preempção, pelo qual se estabelece a preferência do poder público para aquisição de imóvel objeto de alienação onerosa entre particulares em determinadas áreas delimitadas pelo pleno diretor, ferramenta prevista desde o PL nº 775/1983. Incluem-se, todavia, tanto a regulamentação dos dispositivos da Constituição relativos ao controle da manutenção de imóveis urbanos em ociosidade (edificação compulsória, tributação progressiva no tempo e desapropriação-sanção mediante pagamento em títulos públicos)²⁶⁴, quanto a outorga onerosa do direito de construir, em consonância com as demandas do FNRU. Sobressaem os itens DC5.3 e PC5.3 do código de análise documental.

Bassul (2010, p. 83) tem a seguinte leitura sobre essa votação:

²⁶³ A Sepurb/MPO fica classificada na fase 1 como urbanocrata, mas os dados considerados englobam todos os órgãos antecessores ao Ministério das Cidades que funcionaram entre 1992 e 1998. De toda forma, a classificação como urbanocrata indicaria proximidade de crenças com o relator, facilitando acordos. A indicação dos especialistas sobre a relação entre as duas organizações, contudo, foi de articulação política, não de compartilhamento de crenças.

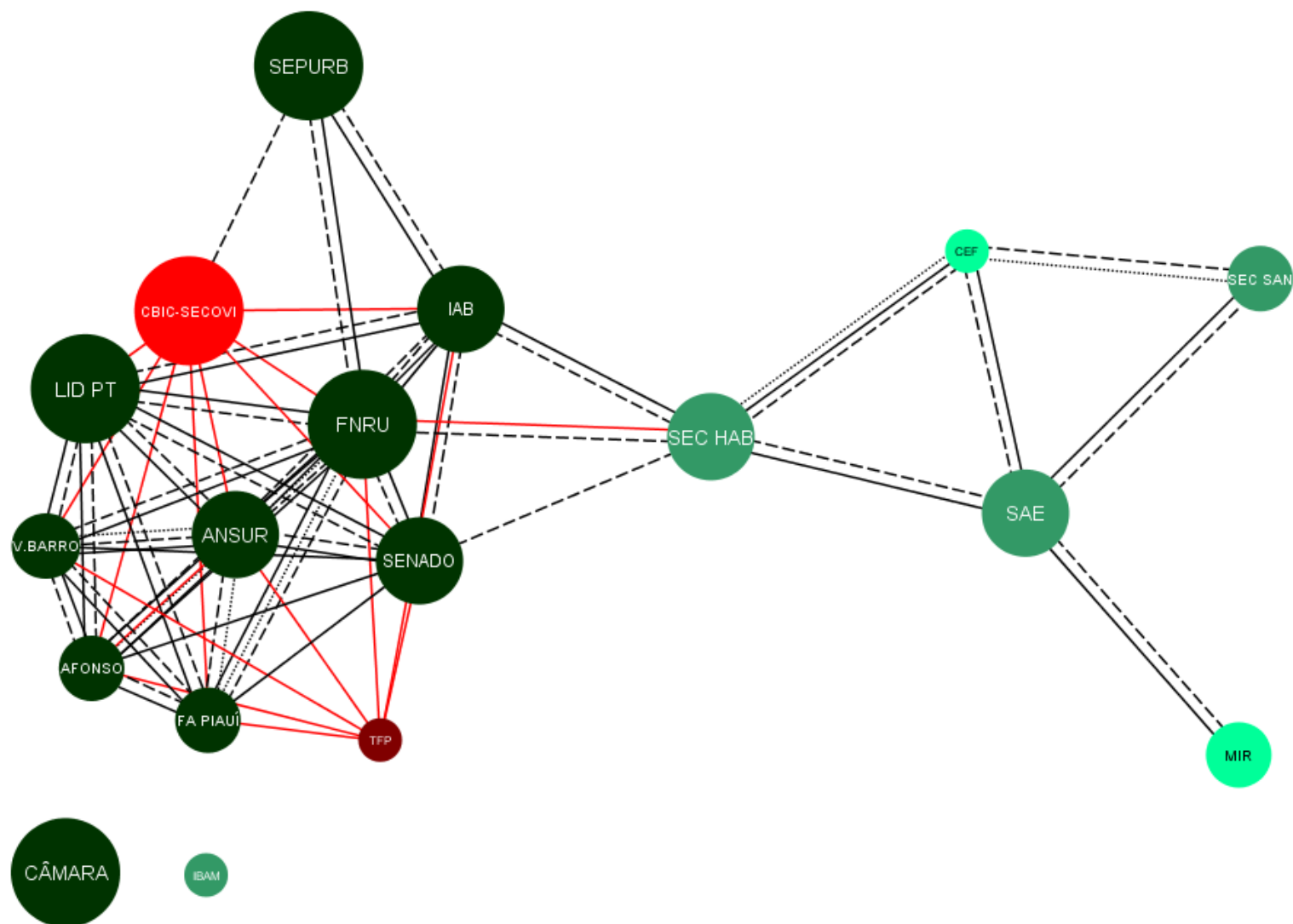
²⁶⁴ Ver o art. 182, § 4º, da Constituição Federal.

Talvez porque as intenções dos dois blocos de opinião estivessem taticamente dissimuladas – o MNRU ao ceder em suas propostas tentando recuperar as perdas nas fases seguintes e o empresariado por conseguir gradualmente incorporar instrumentos “benéficos para as atividades imobiliárias” –, o projeto foi, para surpresa de muitos, aprovado sem disputas.

A Figura 17 representa essa fase do processo legislativo do Estatuto da Cidade, na visão dos especialistas. Como a Sepurb/MPO foi criada apenas no início do governo FHC, em 1995, foram consideradas, também, as secretarias de habitação e saneamento do MBES, que tiveram representantes no GT que funcionou em 1993. Veja-se que a dinâmica da rede governamental estava um pouco à parte dos demais atores, com a secretaria de habitação funcionando como elo, se a Sepurb/MPO não for considerada. Com sua entrada na rede, ela passa a ter relações de articulação política tanto com os empresários do setor imobiliário, quanto com o FNRU e os urbanistas representados pelo IAB.

Com exceção dos órgãos do governo federal anteriores à Sepurb/MPO, os atores são lembrados com posições fortes, a favor ou contra a lei. Na maioria dos casos, a coordenação por crenças acompanha a articulação política, como previsto no ACF. A dependência de recursos é apontada entre as secretarias de habitação e saneamento do MBES e a CEF, e entre o FNRU e organizações ligadas a esse fórum. Registre-se que a Comunidade do Jardim Afonso, a Comunidade da Vila Barro e a Federação das Associações de Moradores do Piauí foram colocados na tabela preenchida pelos especialistas como exemplos, representando um número bastante grande de associações do mesmo tipo.

Após a CEIC, o projeto de lei seguiu então para a CMADS, tendo sido designada relatora a Deputada Regina Lino (PMDB/AC). O substitutivo apresentado pela relatora incorporava o texto anterior da CEIC com aperfeiçoamentos, como a retomada do direito de preempção, pelo potencial da ferramenta em termos de aquisição de áreas de interesse ambiental. Após um pedido de vista coletivo, foram aprovados alguns ajustes propostos por parlamentares, especialmente a inclusão do estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), a partir de sugestão constante em manifestação de voto do socioambientalista Fabio Feldmann.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
 Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 17 – Processo de formulação do Estatuto da Cidade – fase 1

Comparando com o texto da comissão anterior, a CMADS não acresceu conteúdo significativo no que se refere à regras de proteção ambiental em senso estrito, mas introduziu conteúdo cuja relevância não deve ser menosprezada. A própria participação da comissão pode ser considerado um avanço, uma vez que os ambientalistas estavam completamente afastados até então desse debate legislativo, que vinha desde 1983. De toda forma, não entraram em pauta assuntos como os sistemas de áreas verdes urbanas, a relação do plano diretor com a proteção de áreas ambientalmente frágeis e outros tópicos importantes na gestão ambiental urbana. A futura lei continuou a ser encarada como matéria afeta essencialmente ao urbanismo e não ao ambientalismo.

7.4.2 Fase 2

O Estatuto da Cidade chega à principal comissão de mérito na Câmara dos Deputados, a CDU²⁶⁵. O Deputado Inácio Arruda (PCdoB/CE), sociourbanista diretamente ligado ao FNRU, assumiu a presidência da comissão em 1999 e avocou para si a relatoria.

O que se assiste durante todo o ano é uma grande movimentação política em torno do projeto. Várias reuniões foram feitas com as entidades da sociedade civil interessadas, as ligadas ao empresariado inclusive.

No substitutivo oferecido pelo relator, o conteúdo principal do trabalho das comissões anteriores foi mantido, agregando-se novos dispositivos que reforçam, sobretudo, o caráter participativo das decisões relativas à política urbana. Com esses ajustes, entre outros pontos, as regras sobre o plano diretor municipal consolidam o caráter não apenas técnico, mas sobretudo político dessa ferramenta de planejamento, nos termos do item PC16.3 do código de análise documental. A leitura extremamente tecnicista com relação ao plano diretor que prevaleceu nas décadas anteriores, característica dos urbanocratas, tinha dias contados.

Marca-se no texto a preocupação com a gestão democrática da cidade, colocando em relevo órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano etc.

²⁶⁵ Então Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI).

Estão em foco os posicionamentos DC6.3 e PC7.3. Os sociourbanistas estão no comando do processo.

Por outro lado, o substitutivo do relator mantém instrumentos que interessam diretamente ao empresariado que atua com incorporações imobiliárias e construção civil, como a transferência do direito de construir e, especialmente, as chamadas operações urbanas consorciadas. Mesmo a outorga onerosa do direito de construir, conhecida como solo criado, que gerara muita polêmica quando passou a ser proposta pelos técnicos da área a partir da década de 1970, passou a ser vista com pouco receio. Vinha sendo usada em cidades como Curitiba, Porto Alegre e outras (ARAÚJO; RIBEIRO, 2000; SOUZA; MARASQUIN, 2001; INSTITUTO PÓLIS, 2002), e as experiências nesse sentido tinham sido consideradas positivas por parte do empresariado, em razão da possibilidade de algum nível de flexibilização de parte das regras urbanísticas locais.

O consenso político estava desenhado, articulado especialmente por sociourbanistas e representantes do empresariado que se dividiam, em limites pouco definidos, entre urbanocratas e desenvolvimentistas tradicionais. Perceba-se que, com um texto que inclui instrumentos de política urbana defendidos pelos diferentes lados, os embates entre o FNUR e o empresariado foram remetidos, em alguma medida, para o próprio processo de elaboração dos planos diretores municipais.

Os ambientalistas, em suas variações de tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos, não participaram desse pacto. Sequer chegam a aparecer nos debates sobre a futura lei os benefícios ambientais advindos da aplicação das ferramentas do Estatuto da Cidade voltadas ao controle da retenção ociosa dos imóveis urbanos. O controle da expansão das manchas urbanas decorrente da especulação imobiliária reduz o ritmo de substituição de áreas com vegetação nativa por áreas urbanizadas, e esse aspecto não costuma ser colocado em destaque seja pelos ambientalistas seja pelos urbanistas. Uma cidade altamente concentrada pode ser ambientalmente mais correta do que uma espraiada, sem prejuízo da relevância de se manterem sistemas de áreas verdes e a permeabilidade dos terrenos.

A proposta apresentada pelo Deputado Inácio Arruda para o Estatuto da Cidade foi votada na CDU no primeiro dia da I Conferência das Cidades, no final de 1999²⁶⁶, e nela apenas informalmente ratificada, ou seja, a conferência, que envolveu grande número de participantes ligados à luta pela reforma urbana, organizações e cidadãos individualmente considerados, certamente não foi um encontro para debater posições antagônicas sobre o projeto.

Cabe registrar que o texto aprovado pela CDU contemplava um capítulo específico sobre regiões metropolitanas, que depois foi excluído na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)²⁶⁷. Entendeu-se que as normas sobre a questão metropolitana eram privativas dos governos estaduais, por força do art. 25, § 3º, da Constituição. O tema permanece em debate no Congresso Nacional²⁶⁸.

Um debate relevante na CCJC foi referente aos dispositivos sobre a chamada concessão de uso especial para fins de moradia. A ferramenta vem da interpretação do art. 183 da Constituição, referente ao usucapião especial pró-moradia. A leitura é de que, configuradas as condições previstas no referido dispositivo constitucional – uso de área urbana com até 250m² por cinco anos sem oposição – o detentor, em áreas públicas, adquire o direito à concessão de uso especial para fins de moradia. A concessão de uso especial foi acatada pela CCJC, pela relevância do instrumento nas ações de regularização fundiária. A defesa técnica desse instrumento pela consultoria Diagonal Urbana também foi importante para a decisão. Como uma das críticas à ferramenta diz respeito aos reflexos ambientais da medida, com a regularização de áreas ambientalmente frágeis, pode-se afirmar que prevaleceu o posicionamento PC17.3 do código de análise documental.

É interessante registrar que o grupo que participou dos onze anos de discussões do Estatuto da Cidade na Câmara dos Deputados permaneceu praticamente o mesmo. Com isso, reforça-se a ideia de subsistema trabalhada no ACF. Há evidências interessantes de aprendizado pela interação entre os atores em conflito, que serão retomadas no capítulo 8. Pode-se exemplificar com um fato registrado em áudio e taquigrafia: os dispositivos com referência ao orçamento participativo, bem como à participação da sociedade civil nas

²⁶⁶ Esta conferência passou a ser realizada anualmente pela CDU e tem perdido público ao longo dos anos. Em 2013, não será realizada.

²⁶⁷ Então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR).

²⁶⁸ Ver na Câmara dos Deputados o processo do PL nº 3460/2004, de autoria do Deputado Walter Feldmann (PSDB/SP), que cria o Estatuto da Metrópole.

operações urbanas consorciadas, incorporados na lei em vigor, foram propostos pelo representante do Secovi, desenvolvimentista tradicional²⁶⁹.

Constam questionamentos da retenção ociosa dos imóveis por representantes dos empresários, discurso que seria inesperado uma década antes:

Felizmente, esse projeto foi bastante discutido e já houve um avanço. De nossa parte, há pouca coisa a sugerir e mudar. O que queremos é ver esse projeto andar, porque, na medida em que ele se transforme em lei, haverá oportunidade de as áreas ociosas, subutilizadas, serem apresentadas ao mercado, talvez a preços interessantes para se promover empreendimentos, inclusive de interesse social. [AMADEI, em nome do Secovi e da CBIC, na reunião de 4 mai. 1999 da subcomissão de habitação da CDU]

O processo do PL nº 5.788/1990 e apensos manteve-se sob o regime do poder conclusivo das comissões. Houve recurso para que o plenário se manifestasse, sem sucesso.

A Figura 18 reproduz a dinâmica do processo legislativo do Estatuto da Cidade na fase 2, segundo os especialistas. Há voz uníssona em favor da aprovação da lei, com um pouco menos de ênfase por parte dos representantes do empresariado. O FNRU e as organizações a ele vinculadas aparecem fortemente unidos, em elos que envolvem compartilhamento de crenças, articulação política e dependência de recursos. Não obstante o consenso em favor da lei, os conflitos históricos entre os dois grupos, movimento da reforma urbana e empresários do setor imobiliário e da construção civil, continuam presentes. Outro aspecto a ser percebido é a redução do número de representantes do governo federal na rede. Parece estar evidenciado o afastamento progressivo do governo federal do tema. A opção, provavelmente, foi manter o foco nas políticas setoriais, especialmente o saneamento básico.

Inácio Arruda, relator na CDU, tem a seguinte leitura sobre o consenso obtido, falando como um sociourbanista aliado do FNRU:

Na Câmara dos Deputados, passados os anos, o primeiro governo dessa leva de “Fernandos” dirigindo o Brasil estabelece-se, que foi o Governo Fernando Collor, vem um refluxo do movimento social organizado do nosso País e para que o projeto pudesse tramitar efetivamente na Câmara dos Deputados, nós tivemos que estabelecer um amplo debate, com todos os segmentos. Praticamente podemos dizer que várias questões que estavam no projeto Pompeu de Souza não tinham mais condições políticas de tramitar. Para que o projeto pudesse tramitar era preciso uma ampla discussão com todos os setores que envolviam a construção, todo o setor imobiliário. Nós discutimos o assunto *pari passu* com a sociedade brasileira. Convidamos várias organizações não governamentais para participar dos trabalhos. [...] Foi esse movimento que tornou possível a aprovação do projeto, por acordo, nas comissões técnicas da Casa, até mesmo na Comissão de Constituição, Justiça e

²⁶⁹ Ver manifestação nesse sentido de Amadei, na audiência de 9 jun. 1999, na CDU.

Cidadania. O projeto foi ao plenário para que fosse examinado um recurso. Esse recurso não foi acolhido no plenário da Câmara dos Deputados, mas nos permitiu também ali realizar o debate. O debate sobre o recurso levou a uma discussão sobre o mérito do projeto, o que foi para nós salutar.[ARRUDA, na audiência pública de 22 mai. 2001, na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal]

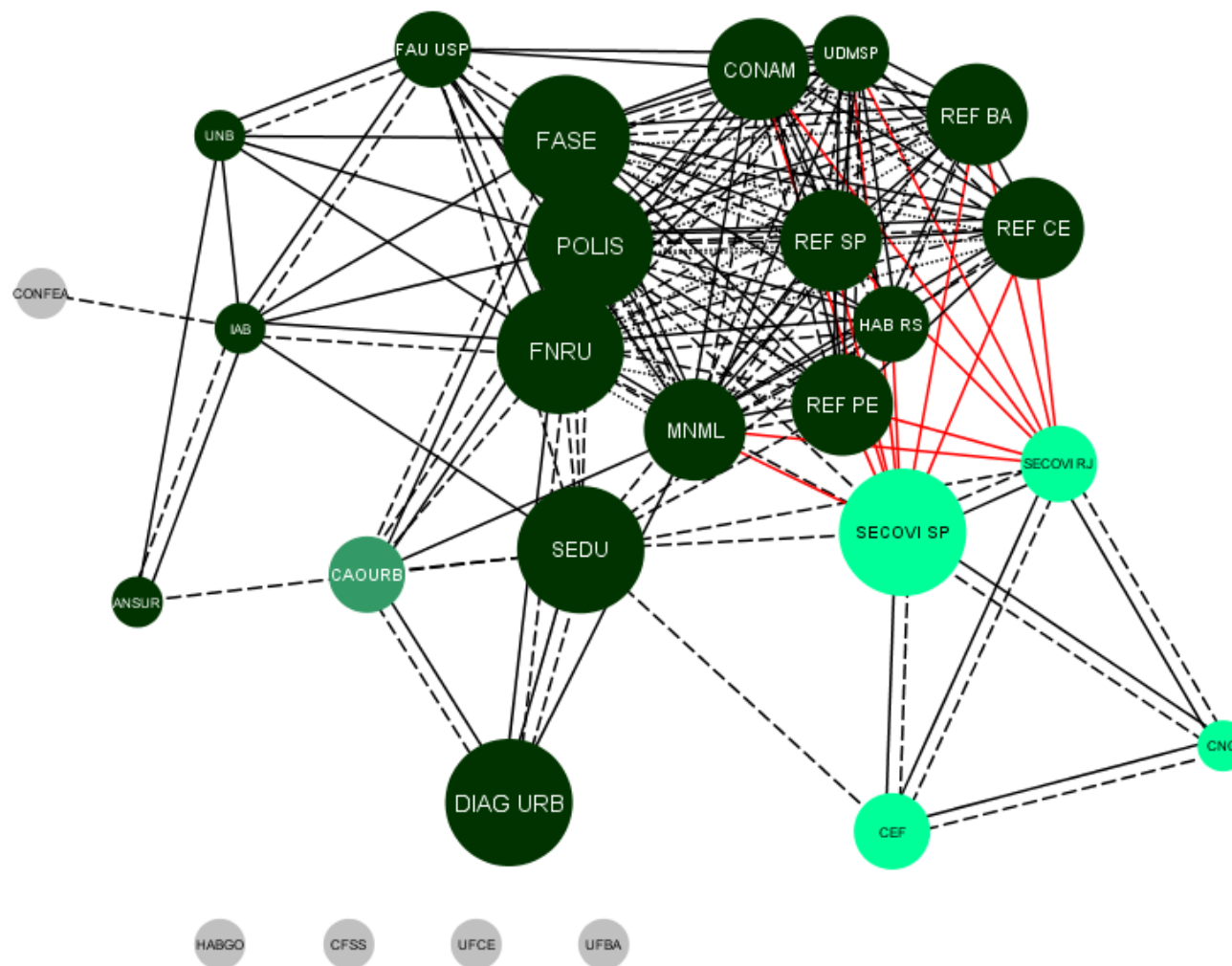
No retorno ao Senado Federal, o texto negociado na Câmara foi aprovado sem alterações, prevalecendo sobre a versão aprovada em 1989. O relator foi o Senador Mauro Miranda (PMDB/GO). O senador traz uma síntese competente da lei, ao colocar o Estatuto da Cidade como uma “caixa de ferramentas” à disposição das municipalidades (MIRANDA, 2001). A autora considera que essa lei traz, com seu conjunto de instrumentos, bisturis a serem usados em operações nas cidades, que são importantes para curar, mas também podem causar danos ou mesmo matar o paciente, dependendo do diagnóstico correto e da habilidade do médico.

Em entrevista concedida em 2003, Graeff²⁷⁰, um dos assessores mais próximos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (ARDAILLON, 2007), afirmou que os principais impasses na sanção foram objeções de natureza jurídica dos técnicos do governo, e que não houve pressões de veto oriundas do setor imobiliário (BASSUL, 2010, p. 85).

A Lei nº 10.257 entrou em vigor em julho de 2001. O veto mais importante do Presidente da República foi relativo à concessão de uso especial para fins de moradia. Como demonstração da força política do FNUR, e da repercussão política potencialmente associada à agilização da regularização fundiária urbana, logo após o veto, foi editada uma medida provisória para tratar desse tema²⁷¹.

²⁷⁰ Eduardo Graeff é filho de um famoso arquiteto, com envolvimento em causas sociais, Edgar Graeff, que foi ligado ao IAB e outras entidades. Provavelmente, o tema Estatuto da Cidade não era estranho a ele quando o processo chegou para sua análise.

²⁷¹ MPV nº 2.220/2001, ainda em vigor. A principal diferença em relação ao texto aprovado pelo Legislativo para a disciplina da concessão especial está no estabelecimento de um prazo limite para as ocupações a serem beneficiadas, julho de 2001. Temia-se o incentivo às invasões em áreas públicas situadas nos perímetros urbanos a prevalecer o texto original nesse ponto (BRASIL, 2001a). O usucapião especial urbano, aplicável apenas em áreas privadas nos termos da Constituição Federal, não foi objeto de veto.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
 Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 18 – Processo de formulação do Estatuto da Cidade – fase 2

7.5 A futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana

7.5.1 Fase 2

Antes do Estatuto da Cidade, a principal lei de aplicação nacional no campo do direito urbanístico era a Lei nº 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano), contemplando normas gerais para os loteamentos e desmembramentos para fins urbanos, que podem ser complementadas por legislação estadual ou municipal.

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano traz um conjunto de requisitos urbanísticos e de demandas técnicas e documentais quanto aos projetos a serem apresentados ao poder público, que ainda não consideram o instrumental apresentado no Estatuto da Cidade. Há regras, também, sobre os contratos de compra e venda de lotes urbanos, e sobre as sanções para o parcelamento irregular.

Estão inclusas na Lei nº 6.766/1979 normas sobre os locais nos quais se veda ou restringe o parcelamento do solo urbano, aspecto no qual se apresentam interfaces com a legislação ambiental em senso estrito, especialmente as normas sobre a proteção das florestas e outras formas de vegetação, e sobre o licenciamento ambiental. São vedados, em princípio, os parcelamentos em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, em terrenos com declividade igual ou superior a 30%, em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação, em áreas de preservação ambiental ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção²⁷². Fica estabelecida faixa de quinze metros de proteção ao longo das águas correntes e dormentes, colidindo com as determinações mais rigorosas da lei florestal em relação às áreas de preservação permanente (APPs), tópico tratado no componente CI2 do código de análise documental.

Fernandes (2004) afirma que:

[...] em que pese sua enorme importância ao enfatizar o princípio da função social da propriedade urbana, a verdade é que a Lei Federal nº 6.766/79 sempre deixou a desejar. Mudanças pontuais foram aprovadas em 1999, através da Lei Federal nº 9.785, que modificou algumas exigências urbanísticas para a aprovação de novos parcelamentos e introduziu mecanismos para facilitar o registro dos projetos de regularização de parcelamentos.[...] Uma ampla revisão da Lei Federal de 1979 continua sendo necessária [...].”

²⁷² Ver o art. 3º da Lei nº 6.766/1979.

A ideia no Congresso Nacional é a elaboração da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana (LRTU), que substituirá a Lei nº 6.766/1979, complementando o Estatuto da Cidade, entre outros aspectos compatibilizando normas urbanísticas e ambientais de aplicação nacional (ARAÚJO, 2008). Uma proposta relevante é a unificação dos licenciamentos urbanístico e ambiental dos parcelamentos, assunto do componente PC14 do código de análise documental. Também estão abrangidas nessas discussões a disciplina dos chamados condomínios urbanísticos e a relação entre regularização fundiária urbana e áreas ambientalmente protegidas, tratadas respectivamente nos componentes CI5 e PC17. Como se vê, esse processo reúne elementos importantes de conflito entre os integrantes do subsistema da agenda marrom.

O debate sobre a nova lei de parcelamento do solo urbano, objeto do processo do PL nº 3057/2000 e apensos, iniciou-se em 2002, quando o então presidente da CDU da Câmara dos Deputados, Deputado João Sampaio (PDT/RJ)²⁷³, procedeu à apensação de todas as proposições que propunham alterações na Lei nº 6.766/1979.

O Deputado João Sampaio foi o primeiro relator do processo depois da decisão de reunião dos projetos de lei em trâmite sobre o tema. Ele apresentou seu parecer em dezembro de 2002, sabendo que não seria votado em razão do término da legislatura 1999/2002, com um substitutivo que incorpora vários dos aspectos atualmente em discussão no texto da futura lei, a saber:

1. a explicitação e a regulação dos condomínios urbanísticos como uma das modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos;
2. o detalhamento das responsabilidades do empreendedor e do Poder Público em termos de implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos urbanos e comunitários, nas diferentes modalidades de parcelamento do solo para fins urbanos;
3. a previsão da possibilidade de o Poder Público municipal exigir do empreendedor contrapartida, financeira ou não, em razão do ônus em termos de infraestrutura e serviços públicos gerado pelo parcelamento;
4. a simplificação do processo de aprovação do projeto, por meio da exigência de que todos os procedimentos necessários sejam efetivados perante um único órgão do Poder Público municipal;
5. o estabelecimento de algumas normas básicas específicas para a regularização fundiária;
6. a definição de normas para a regularização de loteamentos fechados já existentes. (SAMPAIO, 2002).

²⁷³ Arquiteto e urbanista, foi prefeito de Niterói e professor da Universidade Federal Fluminense na área de planejamento urbano.

O processo foi arquivado sem apreciação pela CDU ao final da legislatura 1999/2002. O Deputado João Sampaio atuou como um empreendedor nesse caso, não chegando a ter oportunidade de assumir o papel de *policy broker* aos moldes do ACF. Foi ele que lançou a proposta da reformulação ampla da Lei nº 6.766/1979.

7.5.2 Fase 3

Após o desarquivamento no início da nova legislatura, como João Sampaio não havia sido reeleito, o Deputado Dr. Evilásio (PSB/SP), sociourbanista ligado ao FNUR e aos técnicos do Ministério das Cidades, foi nomeado relator do processo na CDU. Ele apresentou um substitutivo que retomava os aspectos acima destacados do texto de Sampaio.

Com o decorrer dos debates, ganhou corpo o tema da regularização fundiária, havendo evidências que o tema pode ser objeto de atenção de um subsistema específico, incluso no subsistema da agenda marrom, como previsto por Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 137). O olhar do Estatuto da Cidade sobre a regularização é de se garantir a segurança na posse, uma perspectiva essencialmente dominial. Isso evoluiu no debate da LRTU, passando-se a trabalhar com a regularização urbanística, que envolve provimento de infraestrutura e serviços públicos, os relativos ao saneamento ambiental inclusive. Considera-se que essa alteração pode ser considerada aprendizado orientado às políticas públicas, como previsto no ACF.

Salientava-se que:

[...] o processo de discussão desse projeto de lei, tão essencial, tão importante para as cidades brasileiras pois envolve os diversos setores da sociedade, as condições de produção, e visa à reversão do tradicional padrão de cidades fragmentadas, de cidades segregadas e da exclusão. [...] é fundamental que essa nova lei tenha também uma seção de peso, uma seção consistente, uma seção profundamente articulada com os processos de regularização fundiária dos assentamentos já consolidados ou a serem promovidos irregularmente. [FERNANDES, pelo Ministério das Cidades, na audiência pública de 11 nov. 2003, na CDU]

Não obstante se mantendo o posicionamento PC17.3, que prioriza o direito à moradia sobre a questão ambiental nas regularizações de interesse social, verifica-se alguma divergência interna entre os sociourbanistas do Ministério das Cidades quanto ao grau de flexibilização das regras urbanísticas no caso da regularização fundiária. Podem-se ver essas diferenças em manifestações de atores-chave na Secretaria de Programas Urbanos:

Devemos acabar de vez com a ideia de que temos de ter duas cidades: a de classe média e a popular. Sou radicalmente contra a ideia de dois sistemas de parcelamento

do solo: um para pobre e outro para o restante. No fundo é mais ou menos isso. Para a classe média seria o normal, com os parâmetros que consideramos ideais. E haveria outro para os pobres, para sair barato. Nesse caso seriam os parâmetros normais diminuídos, como se os humanos tivessem dimensões e necessidades diferentes. [ROLNIK, pelo Ministério das Cidades, na audiência pública de 16 out. 2003, na CDU]

[...] acrescento ainda a ordem jurídica excludente, [...] essas leis não refletem as realidades socioeconômicas, [...] a lei tem sido um dos fatores que tem produzido ilegalidade nas áreas urbanas. Nesse sentido, é importante que a nova lei, que sairá deste debate, sirva não para contribuir com o agravamento do processo de produção ilegal das cidades, mas, pelo contrário, para revertê-lo. [FERNANDES, pelo Ministério das Cidades, na audiência de 11 nov. 2003, na CDU]

O MMA, socioambientalista nessa fase, apresentou posição reativa a se abordarem regularização e novos parcelamentos em uma mesma lei:

Hoje, temos no Brasil uma defasagem tão grande entre a cidade que queremos e a que temos que sinceramente acho extremamente complicado tratar os dois temas, novos loteamentos e regularização fundiária, num único instrumento legal. [MELLO, pelo MMA, na audiência pública de 16 out. 2003, na CDU]

A explicação desse posicionamento parece estar no fato de ser muito forte a pressão por flexibilizar normas de proteção ambiental no caso da regularização de interesse social. De maneira geral, o órgão ambiental assume a posição do item PC15.4, com a ponderação caso a caso de aspectos sociais e ambientais na análise da possibilidade de regularização.

Deve ser dito que, em todo o processo da LRTU, o MMA com certeza participou com mais intensidade do que no processo do Estatuto da Cidade, mas não raramente se posicionou de forma ambígua. Esse comportamento parece refletir conflitos internos no órgão, que dividiam a Secretaria de Biodiversidade e Florestas e a Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos²⁷⁴. Não há dados para se fazer um controle consistente nesse sentido, mas pode ser que a primeira secretaria tivesse comportamento de tecnocrata esclarecido e a outra de socioambientalista. Na agenda verde, foi identificado caso de diferenciação interna no MMA na fase 3, com relação ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB), desenvolvimentista moderno (ARAÚJO, 2007, p. 228-229).

²⁷⁴ Na reunião de 27 jun. 2007, Bandini, pelo MMA, reconhece os problemas de articulação interna no MMA no que se refere ao processo da futura LRTU. Houve casos de envio de documentos aos relatores expondo divergências internas do ministério sobre a gestão ambiental urbana. Segundo ele, com a criação da Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, os problemas desse tipo iriam ser solucionados.

Com posições mais rígidas do ponto de vista ambiental, mesmo incorporando preocupações sociais, a voz no Ministério Público chega próxima à posição PC17.5²⁷⁵ e aos tecnocratas esclarecidos, abrandados quando se trata da agenda marrom:

O que é regularizar? É aplicar de acordo com a lei. Que leis? As que tratam de domínio, as urbanísticas e ambientais. Hoje, a regularização dominial ganhou um impulso grande com o Estatuto das Cidades, que trouxe o usucapião coletivo e a concessão de uso especial para imóveis públicos. O que é basicamente regularização urbanística? Execução de obras de drenagem, água, esgoto, iluminação. [...] O substitutivo propõe que, para regularização, se abra mão dos espaços públicos. Não concordo com isso. Primeiro, quem mais sofrerá com a falta dos espaços públicos será efetivamente a população de baixa renda. [...] A recuperação ambiental também é um obstáculo que tem causado grandes problemas. O Ministério Público é taxado de ruim, de mau, porque não permite isso ou aquilo, [...]. O que é uma cidade sustentável? É aquela que tem saneamento, dá acesso ao trabalho, enfim, que respeita as leis ambientais e todas as limitações. Essas são as diretrizes para a regularização fundiária que o Ministério Público exigirá. [STAURENGHI, pelo Ministério Público de São Paulo, na audiência pública de 11 nov. 2003, na CDU]

Em dezembro de 2004, em votação agendada para votação da matéria na comissão, o conflito explicitado centrava-se, sobretudo, nas divergências entre os técnicos do Ministério das Cidades e os representantes do setor empresarial (CBIC, Secovi e Aelo), com relação a regras quanto a dimensões máximas para os condomínios urbanísticos. Os sociourbanistas do Ministério das Cidades, liderados por Rolnik, tinham o posicionamento CI5.4, de fortes restrições a esse tipo de empreendimento, em razão de tenderem a gerar guetos no tecido urbano, acirrando-se a segregação social. Consideram que a proliferação de condomínios urbanísticos pode impor restrições quanto à fruição do “direito à cidade” (LEFEBVRE, 1991). Os empresários, com variações de posicionamento entre urbanocratas e desenvolvimentistas modernos, em geral atuam unidos em defesa da posição oposta, CI5.1, entendendo que os condomínios urbanísticos devem ser tratados como as demais formas de parcelamento urbano ou mesmo incentivados.

Apesar de a posição sobre os condomínios urbanísticos ser instrumental na visão dos juízes, e pode ser que assim seja, ela decorre de um componente importante do *deep core*, o DC2²⁷⁶, relativo à visão sobre a justiça distributiva. O sociourbanista típico têm postura DC2.2.2, de preocupação elevada com as iniquidades sociais, por vezes se aproximando de alguns socioambientalistas nesse aspecto, mas não dos demais grupos. Assim, por divergências que na verdade alcançavam a visão sobre a justiça distributiva, as negociações sobre os condomínios urbanísticos fracassaram e o texto produzido não foi votado na

²⁷⁵ Na posição PC 17.5, defende-se prioridade para a questão ambiental, mesmo nos casos de regularização fundiária de interesse social.

²⁷⁶ Ver o Quadro 7 e o Apêndice 3.

comissão. Esse exemplo mostra a relevância de se estudarem, também, os componentes do *deep core*, opção que não é frequente nos trabalhos aplicando o ACF.

Em virtude da eleição de Evilásio para prefeito de Taboão da Serra (SP), um parlamentar de seu partido, o Deputado Barbosa Neto (PSB/GO), assumiu a relatoria do processo no início de 2005. A escolha foi feita por razões partidárias. Na classificação da pesquisa, Barbosa Neto surge como socioambientalista, com posicionamentos que o aproximam dos desenvolvimentistas modernos.

Seu parecer foi inspirado no trabalho dos dois relatores que o antecederam (LIMA, 2008, p. 150), mas foram acrescidas inovações relevantes: a demarcação urbanística e a legitimação de posse, ferramentas que facilitam a concretização da regularização fundiária; a concentração de dados urbanísticos e ambientais na matrícula do imóvel; e a licença urbanística e ambiental integrada. Essas inovações vinham sendo debatidas há algum tempo pelo grupo de atores envolvidos no processo.

A licença urbanística e ambiental integrada em regra conferida pelo município, prevista no item PC14.3 do código de análise documental, foi apoiada pelo Ministério das Cidades, sociourbanista, mas gerou reação contrária, ou pelo menos de cautela, por parte do MMA, socioambientalista. Como mencionado no capítulo 3, a licença ambiental municipal é assunto relativamente recente nos órgãos do Sisnama. Isso explica a oposição nesse sentido. O empresariado, por sua vez, dividia-se entre a aceitação da licença integrada e o posicionamento PC14.1, de desconsideração da análise ambiental.

Em 2005, começam a surgir indícios de oposição ao texto que estava sendo trabalhado para a LRTU advinda do Conselho Nacional das Cidades²⁷⁷. Surgia um *veto player* potencial no jogo. O conselho passa a requerer a publicização dos debates, consoante o item DC6.3²⁷⁸. O FNRU e também parte dos empresários passam a ter no órgão colegiado espaço para veiculação de suas demandas, como a de que a lei deveria delegar aos municípios o licenciamento dos parcelamentos, na forma do item PC1.3 ou mesmo do item PC14.1²⁷⁹:

²⁷⁷ Esse órgão colegiado, que não tem atribuições normativas, passou a centralizar debates sobre a questão urbana que antes ocorriam no Legislativo. Acredita-se que disso derivou, entre outros efeitos, o esvaziamento da Conferência das Cidades, realizado anualmente pela CDU desde 1999. Ver a MPV nº 2.220/2001, parte final, que fala no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). A partir do governo Lula, o Conselho Nacional das Cidades assumiu as atribuições do CNDU.

²⁷⁸ Há resolução do Conselho das Cidades nessa perspectiva, aprovada em 14 jul. 2005.

²⁷⁹ Na posição PC1.3, tende-se à defesa da municipalização plena nas atribuições em relação às questões ambientais urbanas; na PC14.1, afirma-se que o licenciamento ambiental do uso de áreas urbanas sequer se justifica, em face da existência do licenciamento urbanístico.

Agradeço à Comissão de Desenvolvimento Urbano por ter acatado a resolução do Conselho das Cidades de realizar esta audiência pública. Essa proposição foi aprovada no Conselho por solicitação do Fórum Nacional da Reforma Urbana. O Fórum reitera a necessidade de que, a partir desta audiência, seja constituída comissão para acompanhar o trabalho do relator, formada pelos diversos segmentos sociais. [...] Apoiamos a proposta da CBIC e do Ministério das Cidades. [...] Primeiro, porque essa proposta está muito mais sintonizada com as pautas da reforma urbana, principalmente com a compatibilidade em relação aos princípios da Constituição Federal e do Estatuto das Cidades quanto à competência municipal para legislar sobre uso e ocupação do solo. O quarto substitutivo, em discussão, tem um caráter predominantemente ambiental, que condiciona o sistema de licenciamento urbanístico ao Sisnama e desconsidera a competência dos municípios.[OSÓRIO, pelo FNRU, na audiência pública de 18 out. 2005, na CDU]

Deve ser dito que o requerimento de maior publicização das discussões tinha pouca fundamentação nesse processo, que se marcou pela abertura especial à participação de variados tipos de representantes da sociedade civil. Destacando a característica de abertura ao debate que marcou esse processo, Lorenzetti (2007) afirmou:

O processo está sendo muito participativo, isso é comum acontecer, mas talvez não tão comum tão desde o início como esse tem sido. Em outros projetos de lei a gente tem um projeto de lei que é elaborado por um parlamentar e que começa a tramitar e só mais na frente, que ele está mais amadurecido e que as pessoas começam a trazer contribuições. Foi o caso do Estatuto da Cidade, por exemplo, ele teve esse aspecto participativo mais do meio para o final, da tramitação dele. Esse processo da Lei 6.766 está tendo essa característica participativa desde o início, então todas as reuniões, tudo o que a gente tem feito até agora sempre leva em consideração os vários atores envolvidos: o governo, Ministério Público, empresários, entidades populares. Enfim, está aberto pra todo mundo colocar suas preocupações e sugestões em relação a isso daí.

Apesar dos conflitos, a proposta foi aprovada na CDU no final de 2005 e o processo seguiu para a CCJC, onde foi nomeado relator o Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP). O relator promoveu reuniões para debate de ajustes no texto aprovado pela comissão anterior, mas não chegou a tornar público seu parecer. Após a apresentação de requerimentos para que o processo fosse distribuído às Comissões de Defesa do Consumidor (CDC) e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), a Mesa criou comissão especial para apreciação da matéria. Essa redistribuição provavelmente advém de pressão política de atores insatisfeitos com o texto votado na CDU.

O Deputado José Eduardo Cardozo assumiu a sua presidência da comissão especial e o Deputado Barbosa Neto novamente a relatoria do processo. O relator apresentou seu parecer em dezembro de 2006, com um substitutivo que procurou consolidar o resultado das negociações realizadas até então. Todavia, a comissão não conseguiu concretizar a votação e o processo foi arquivado ao final da legislatura 2003/2006.

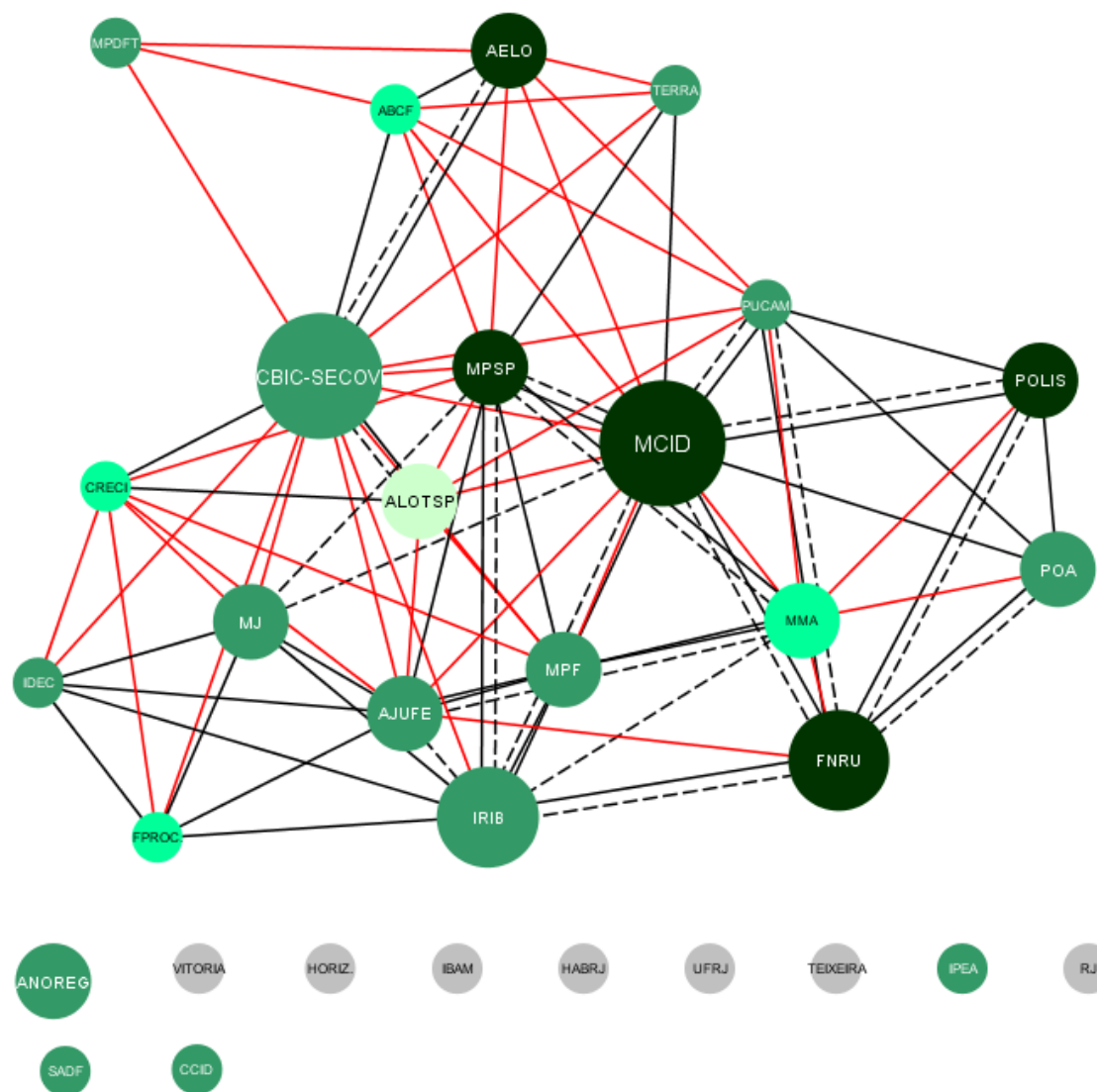
No início da nova legislatura, o PL nº 3057/2000 e seus apensos foram desarquivados e constituída nova comissão especial, tendo sido designados presidente e relator, respectivamente, a Deputada Maria do Carmo Lara (PT/MG), parlamentar atuante no subsistema da agenda marrom, como aqui já se mostrou, e o Deputado Renato Amary (PSDB/SP), empresário do setor imobiliário cujos posicionamentos remetem aos desenvolvimentistas modernos.

Após muitas reuniões de discussão, o parecer do Deputado Renato Amary, com substitutivo, foi aprovado pela comissão especial em dezembro de 2007. Grande parte do texto reflete o acúmulo das discussões ocorridas desde 2002. Houve comprometimento com o processo. Renato Amary teve a habilidade de conseguir produzir consenso suficiente para viabilizar a votação, quando os relatores anteriores haviam fracassado nesse sentido. Não teve força política, contudo, para assegurar a decisão pelo plenário da Câmara. O processo do PL nº 3057/2000 encontra-se parado desde então, sem qualquer movimentação política de relevo para sua colocação em pauta.

Acredita-se que esse quadro decorre, pelo menos em parte, da apropriação ocorrida de parte do conteúdo do substitutivo referente à LRTU. Quando foi adotada a medida provisória relativa ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que gerou a Lei nº 11.977/2009²⁸⁰, o Poder Executivo inseriu no texto um capítulo relativo à regularização fundiária em áreas urbanas baseado integralmente nas discussões sobre a LRTU. Têm essa origem as regras mais importantes e inovadoras sobre o tema, como as que dizem respeito aos institutos da demarcação urbanística e da legitimação de posse, bem como a opção pelo tratamento diferenciado quanto a regularizações de interesse social, direcionadas à população de baixa renda, e demais regularizações. A apropriação de parte do texto que vinha sendo construído pelos parlamentares, e sua inserção na medida provisória base da Lei do PMCMV, ao que parece, reduziu as chances de aprovação da LRTU. (SILVA; ARAÚJO, 2010; ARAÚJO; SILVA, 2012).

A Figura 19 traz a visão dos especialistas sobre esse processo legislativo na fase 3, considerando os trabalho conjunto produzido, não especificamente um dos substitutivos.

²⁸⁰ MPV nº 459/2009.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
 Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 19 – Processo de formulação da LRTU – fase 3

Veja-se que o grupo de atores é favorável à ideia da LRTU, mas que mantém relações altamente conflituosas entre si. Esse quadro tem explicação importante nas diferenças de crenças colocadas em relevo pelo ACF. Registre-se que, no posicionamento favorável à lei por parte do Ministério das Cidades, FNRU e Pólis, não há linha clara de separação com a posição de apoio às normas sobre a regularização fundiária que foram inclusas na Lei do PMCMV. Esse era o assunto em relação ao qual esses atores dedicavam realmente atenção, especialmente na fase mais adiantada do processo.

Aparecem na rede atores não comentados acima. É que a futura LRTU, assim como a Lei nº 6.766/1979, contempla também normas sobre os contratos de venda e compra dos lotes. Houve conflito sobre esses dispositivos no processo, não comentados aqui porque não têm conexão com a questão ambiental. O subsistema da agenda marrom entrelaça-se aqui não apenas com o da agenda verde, mas também com o da proteção do consumidor. Estão nesse debate específico Ministério da Justiça, Idec, Ministério Público e Ajufe, reunidos contra propostas que privilegiem demasiadamente os empreendedores imobiliários nesses contratos. Alguns dispositivos do texto elaborado por Amary são objeto de críticas severas nesse âmbito.

Cabe registrar que a Ajufe participou das discussões sobre a compatibilização das normas urbanísticas e ambientais, nas etapas mais recentes desse processo, com um rigor de exigências em prol da proteção do meio ambiente que a coloca entre os tecnocratas esclarecidos. Nem as organizações não governamentais ambientalistas têm posições tão rigorosas no âmbito da agenda marrom. Veja-se que, no processo em tela, essas organizações sequer surgem manifestando-se nas reuniões públicas ou na lembrança dos especialistas. Elas foram omissas nessa discussão. Vão se interessar pelo tema nos debates que geraram a Lei nº 12.651/2012, nas interfaces entre a lei florestal e a questão urbana.

Há indícios de que o processo de construção da LRTU, embora ainda não finalizado, gerou algumas repercussões relevantes, além da aprovação das normas sobre regularização fundiária que foram apropriadas no âmbito da Lei nº 11.977/2009. Ele impulsionou o debate sobre a inter-relação entre a urbanização e a proteção ambiental. No final da fase 3, surgem referências à proteção ambiental na fala de alguns atores que não externavam esse tipo de preocupação. O Secovi assume o tom dos desenvolvimentistas modernos. O FNRU traz elementos do socioambientalismo, não obstante, no cômputo geral do período continue classificado como sociourbanista:

[...] vamos realmente evitar que as APPs, como demonstrado há pouco, se transformem no fundo de uma favela quando essas pessoas puderem morar em lugares adequados na cidade, com condições dignas de vida, em moradias dignas. [SAULE JÚNIOR, pelo FNRU, na audiência pública de 27 jun.2007, na comissão especial da Câmara dos Deputados]

7.6 O controle da poluição por veículos automotores

7.6.1 Fase 1

O controle da qualidade do ar mediante normas de aplicação nacional teve início com portaria do antigo Ministério do Interior (Minter) editada na década de 1970²⁸¹. Já se fixaram então padrões para alguns tipos de poluentes. O texto abrangia fontes fixas e móveis, falava em conselhos estaduais de meio ambiente e na atuação supletiva da Sema. Os órgãos ambientais eram controlados pelos tecnocratas esclarecidos, mas se atuava na agenda marrom de forma mais descentralizada do que na agenda verde em termos de licenciamento e fiscalização. O tema voltaria à pauta na resolução do Conama que instituiu o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (Pronar)²⁸².

A poluição do ar não é objeto de lei em senso estrito no plano nacional²⁸³. A única lei federal nesse campo, a Lei nº 8.173/1993, diz respeito ao controle da poluição por veículos automotores, com foco específico conforme os itens PC15.2 e PC23.3 do código de análise documental. Apesar do olhar direcionado essencialmente aos veículos automotores, a relevância das regras nesse sentido não pode ser subvalorizada. Os veículos automotores respondem pela maior parte da poluição do ar em nossas metrópoles (CETESB, 2013, p. 14).

A Lei nº 8.173/1993 foi gerada por processo que iniciou antes de 1992, o termo inicial do período de estudo desta pesquisa. De toda forma, optou-se por considerar dados sobre o tema a partir de 1990, quando ocorreu na Câmara dos Deputados um seminário para debater o PL nº 813/1988, apresentado por Fabio Feldmann, parlamentar especializado com atuação nos assuntos inclusos nas agendas verde e marrom, sempre com o tom do socioambientalismo.

²⁸¹ Ver a Portaria Minter nº 231/1976.

²⁸² Ver a Resolução Conama nº 05/1989.

²⁸³ Aplicam-se ao tema, logicamente, as normas relativas ao licenciamento ambiental e às sanções penais e administrativas para infrações ambientais. Os arts. 54 a 61 da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) trazem tipos penais que têm relação com diferentes tipos de poluição e outras formas de degradação ambiental.

O projeto de lei baseou-se em resolução do Conama, datada de 1986, que disciplinava o Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve). Essa resolução, além de criar o programa, estabeleceu os primeiros limites de emissões para poluentes veiculares. No programa, trabalha-se com a fabricação de veículos novos que atendam padrões progressivamente mais rigorosos, principalmente mediante a homologação de protótipos. Desde o início havia, também, previsão de atuação quanto a veículos em uso, por meio de programas de inspeção veicular.

Na justificativa do PL nº 813/1988, vai-se além do foco em veículos e combustíveis menos poluentes, citando-se o planejamento urbano como fator a ser considerado, bem como a opção equivocada pelo transporte particular. Essas preocupações, contudo, não estão refletidas no texto do projeto de lei em si, que se mantém na forma do item PC23.3.

O Proconve tinha a coordenação do Ibama, havendo previsão de participação de diferentes atores em seus processos decisórios: o então Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente; o Conselho Nacional do Petróleo; o Ministério das Minas e Energia; o Ministério dos Transportes; o Ministério da Indústria e do Comércio; o Ministério da Ciência e Tecnologia; o Ministério da Justiça; órgãos estaduais e municipais de controle ambiental, destacando-se o papel da Cetesb; organizações não governamentais ambientalistas; e associações representativas dos fabricantes de motores, veículos automotores, equipamentos de controle de emissão e autopeças. Na prática, o Conama era a arena de reunião desses diversos atores, e continuaria a ser após a aprovação da lei em 1993.

O PL nº 813/1988 procurava consolidar a atuação do Conama nessa área e dar o devido respaldo legal ao Proconve. Não obstante a decisão de se aprovar a lei, o posicionamento ainda era de preferência pelas decisões do órgão colegiado, nos termos do posicionamento CII.2. O órgão colegiado tinha uma força política bem caracterizada na fase 1 da pesquisa, que vinha desde meados da década de 1980. É interessante comentar que o Conama foi criado para funcionar como uma espécie de senado ambiental²⁸⁴, não como um

²⁸⁴ A composição inicial do Conama previa apenas sete membros na cota das entidades de trabalhadores e sociedade civil: os presidentes das confederações nacionais dos trabalhadores no comércio, na indústria e na agricultura; os presidentes da Abes e da FBCN; e os presidentes de duas entidades ambientalistas, de livre escolha do Presidente da República. Ver o Decreto nº 88.351/1983. Atualmente, a composição é a seguinte: 41 conselheiros do governo federal, 27 dos governos estaduais e oito dos governos municipais, oito das entidades empresariais, 22 membros das entidades de trabalhadores e da sociedade civil, e um membro honorário indicado pelo plenário. Assim, o número total é de 107 conselheiros com direito a voto. Além disso, na condição de conselheiros convidados sem direito a voto, tem-se um representante do Ministério Público Federal, um representante do Ministério Público Estadual e um representante da CMADS da Câmara dos Deputados. Ver o Decreto nº 99.274/1990.

órgão que se aproximava da democracia participativa ou dos deliberacionistas que se inspiram em Habermas (1997 [1992]; 2012 [1981]).

Como dito anteriormente, os órgãos ambientais federais estavam então sob o domínio dos tecnocratas esclarecidos. Há evidências de que a equipe do Ibama que coordenava o Proconve constituía um subgrupo, que atuava como integrante dos desenvolvimentistas modernos. O programa foi construído, desde seu início, em parceria com o empresariado do setor. Esse subgrupo também tinha relações mais diretas com os órgãos ambientais estaduais, tendendo ao posicionamento PC1.4, de descentralização ponderada das decisões da política ambiental, e não ao PC1.1, de centralização na União.

Constam nos debates relativos ao PL nº 813/1988 algumas referências ao *Clean Air Act* dos EUA²⁸⁵, apontando para inter-relação com subsistemas internacionais referentes ao tema. Apensaram-se ao processo proposições assumiam a influência da lei norte-americana²⁸⁶. Essas apensações não tiveram prosseguimento, por requerimento do autor da proposição principal. Provavelmente, estavam tornando o debate legislativo mais complexo. Nesse momento, pode-se ter perdido a oportunidade de caminhar para uma lei mais integradora, nos termos do item PC23.5.

Veja-se na Figura 20, que representa esse processo decisório na visão dos especialistas, como a oposição à lei é exceção, surgindo na Petrobrás e no DNC, classificados como urbanocratas, e na Mercedes Benz. As falas da Mercedes constantes nas reuniões públicas codificadas a colocariam entre os desenvolvimentistas modernos, mas são em número insuficiente para gerar uma classificação consistente. Na lembrança dos especialistas, aponta-se junção com os urbanocratas, provavelmente em discussões relativas aos veículos a diesel.

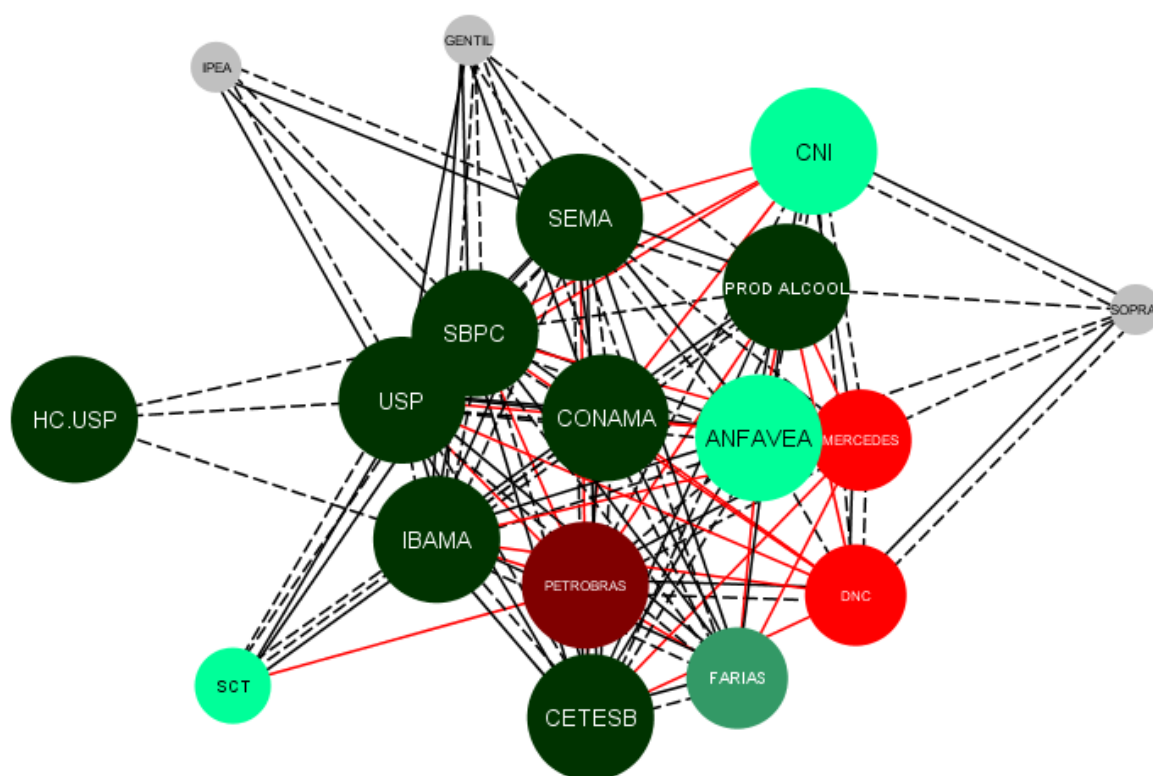
Os conflitos com a Petrobrás e o DNC estavam relacionados às exigências quanto à gasolina comercializada no país, não apenas à priorização ou não do álcool combustível. A gasolina continha algum nível de chumbo até o final da década de 1980 e isso inviabilizava a adoção de conversores catalíticos e a exigência de padrões mais rígidos no âmbito do

²⁸⁵ Para uma análise histórica do *Clean Air Act* de 1970 e suas alterações, incluindo o papel dos principais *stakeholders*, ver o livro de Norbeck e Davidson (2011).

²⁸⁶ Ver, como exemplo, o PL nº 5304/1990, que “institui a Lei do Ar Limpo”, de autoria do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP), parlamentar com atuação especializada em meio ambiente.

Proconve. A Petrobrás defendia que se homologassem motores para um percentual de 0% de mistura de álcool anidro na gasolina²⁸⁷.

A Anfavea fica claramente entre os desenvolvimentistas modernos. Os registros relativos à CNI nos documentos codificados nesse período não são suficientes para a classificação, mas os especialistas apontam posição favorável à lei, mesmo que presentes relações de conflito com atores como Cetesb e Ibama. Cabe dizer que, nesse assunto específico, a observância de padrões de emissão de poluentes vem de exigências do mercado internacional. Entende-se que essa constatação não chega a colidir com o ACF, uma vez que o enquadramento trabalha crenças em sentido abrangente, incorporando também os interesses materiais dos grupos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 133).



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 20 – Legislação de Controle da Poluição por Veículos Automotores – fase 1

Está configurada nesse processo a união de tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos, em oposição aos urbanocratas. A articulação dos ambientalistas, na prática, deu-se em torno de ideias dos desenvolvimentistas

²⁸⁷ Ver fala nesse sentido de Baeta, pela Petrobrás, na reunião de 12 set. 1990, na CDCMAM da Câmara dos Deputados.

modernos. Esse quadro realça a pertinência de serem realizadas análises não apenas da conformação das coalizões, mas também dos objetos dos processos decisórios em que atuam esses grupos.

O Conama continuou a atuar no tema após a aprovação da Lei nº 8.723/1993, até mesmo porque a lei delegou ao órgão colegiado a complementação e, de forma não usual, a própria alteração dos limites de emissão por ela previstos²⁸⁸. Há extensa produção normativa desse órgão colegiado sobre o tema, com progressividade no rigor das exigências ambientais, de acordo com a etapas do Proconve²⁸⁹.

No Congresso Nacional, o tema só voltaria a ser debatido de forma difusa, em diferentes processos relativos às inspeções veiculares e em discussões pontuais relativas à implementação do Proconve.

Em 1997, o Executivo vetou a maior parte do artigo do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) que dispõe sobre as inspeções. Restou a referência de que os veículos em circulação devem ter suas condições de segurança e de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção, na forma e periodicidade estabelecidas pelo Contran para os itens de segurança e pelo Conama para emissão de gases poluentes e ruído²⁹⁰.

7.6.2 Fase 2

Em 1998, por meio de resolução do Contran, o governo federal chamou a si as inspeções veiculares de segurança, que seriam operacionalizadas mediante concessões à iniciativa privada²⁹¹. O ato normativo gerou polêmica e teve sua aplicação suspensa no ano seguinte²⁹². Paralelamente, resolução do Conama mantinha a inspeção ambiental nos estados e municípios²⁹³, em ótica mais descentralizadora, nos termos do item PC1.2 do código de análise documental. Ficava prevista, no entanto, a possibilidade de convênios com o Denatran para a execução da inspeção por empresas selecionadas por ele.

²⁸⁸ Ver o § 9º do art. 2º da Lei nº 8.723/1993.

²⁸⁹ Além da Resolução Conama nº 18/1986, que institui o Proconve, há 39 outras resoluções do órgão colegiados sobre esse assunto. Excluindo-se as revogadas ou com finalidade cumprida, constam hoje 23 em vigor.

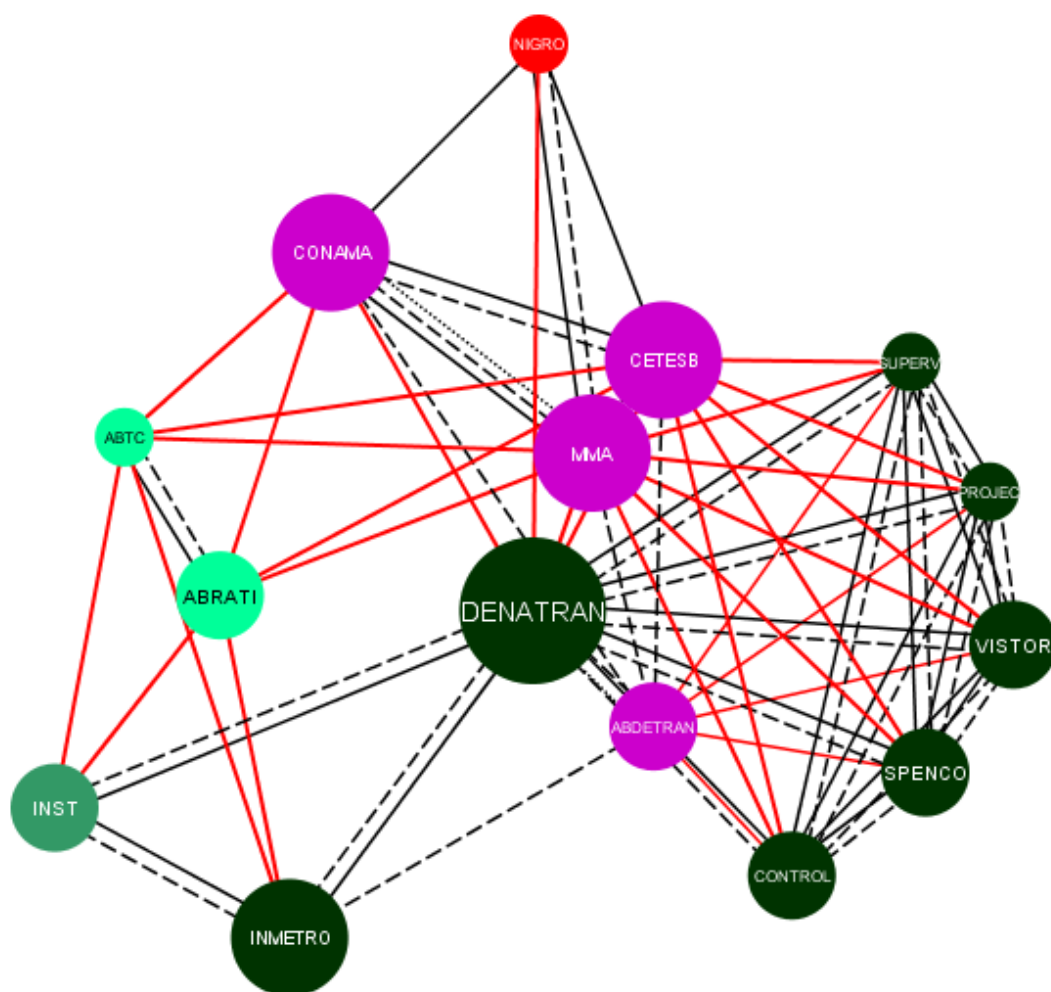
²⁹⁰ Ver o art. 104, *caput*, do CTB.

²⁹¹ Ver a Resolução Contran nº 84/1998.

²⁹² Ver a Resolução Contran nº 107/1999.

²⁹³ Ver a Resolução Conama nº 256/1999.

Veja-se na Figura 21 que o Denatran assume posição central na rede de atores nessa fase, pelo empenho em prol das concessões. Juntamente com ele, segundo os especialistas, aparece um conjunto de empresas especializadas em inspeções veiculares. As falas de grande parte dos atores nas reuniões codificadas relativas a esse processo sequer inclui menções à questão ambiental. O tom é dos urbanocratas, com destaque aos aspectos técnicos (DC4.4) e à centralização decisória na União (PC1.1).



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 21 – Legislação de Controle da Poluição por Veículos Automotores – fase 2

Com posição contrária à centralização das inspeções em nível federal, ou melhor, demandando a unificação entre as inspeções de segurança e meio ambiente, estão atores como MMA e Cetesb, socioambientalistas, e também a Abdetran. O temor é se dificultar a aplicação

das duas inspeções, pela imposição de dois encargos aos cidadãos. As relações de coordenação por compartilhamento de crenças e articulação política entre os ambientalistas, e apenas por articulação política com a entidade que representa os órgãos de trânsito estaduais, é consistente com o ACF.

A Lei nº 10.203/2001 alterou a Lei nº 8.723/1993 e explicitou a possibilidade de os municípios com frota total igual ou superior a três milhões de veículos terem programas próprios de inspeção de emissões dos veículos. O município de São Paulo parece ser o beneficiário da medida, uma vez que tinha programa municipal em curso. Com isso, a questão federativa tornou-se ainda mais complexa nas discussões sobre as inspeções veiculares.

Foi estabelecido, também, que os programas estaduais e municipais de inspeção periódica de emissões de veículos em circulação deveriam ser harmonizados, nos termos das resoluções do Conama, com o programa de inspeção de segurança veicular, a ser implementado pelo Governo Federal, por meio do Contran e do Denatran²⁹⁴, medida não aplicada até hoje. Note-se que, nessa lógica, ao mesmo tempo em que se prevê integração, consolida-se a separação das duas inspeções.

As duas inspeções apresentam problemas evidentes de falta de implementação, acompanhados de instabilidade no campo organizacional no que se refere à inspeção de segurança. Entre 1997 e 2001, houve cinco Ministros da Justiça e seis diretores do Denatran²⁹⁵.

7.6.3 Fases 3 e 4

O debate sobre as normas disciplinando as inspeções veiculares ainda não foi finalizado no Congresso Nacional. Ele continuou nas fases 3 e 4 e, também, na fase 5, apesar de não haver audiências públicas nessa última fase. Por esse motivo, são apresentados aqui comentários abrangendo mais de um período de estudo.

No início do governo Lula, o trânsito passou para a esfera do Ministério das Cidades e foi criado grupo interministerial para elaborar um projeto de lei regulamentando o CTB no

²⁹⁴ Ver o art. 12 da Lei nº 8.723/1993, alterado pela Lei nº 10.203/2001.

²⁹⁵ Ver crítica nesse sentido do Deputado Ary Kara (PPB/SP) na reunião de 9 mai. 2001, na Subcomissão Especial de Inspeção Veicular da Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados.

que se refere às inspeções, em princípio descentralizada e reunindo segurança e emissões²⁹⁶. Ocorre que o governo federal, pouco tempo depois, reorientou seu posicionamento e passou a falar em inspeções controladas pela União, também incluindo delegações à iniciativa privada²⁹⁷. Independentemente das discussões internas ao Executivo, tramitavam projetos de autoria de parlamentares²⁹⁸. Na mudança de postura sobre o tema, o Executivo desistiu de enviar proposição legislativa própria. A alteração de posições nos representantes do governo federal na linha de abertura às concessões à iniciativa privada, conforme o item PC3.2 do código de análise documental, também foi registrada no processo referente à Lei do Saneamento Básico, conforme aqui mostrado.

Na Figura 21, apresenta-se a conformação da rede de atores nas fases 3 e 4, na visão dos especialistas. Há uma polarização entre os atores que focam a inspeção de segurança e aqueles preocupados com a inspeção de emissões. Em regra, os socioambientalistas continuam a defender a unificação das inspeções, com descentralização, nos termos do item PC1.2 do código de análise documental. O Ibama, classificado no período como tecnocrata esclarecido, também segue essa linha.

A desenvolvimentista moderna Anfavea não acompanha os ambientalistas dessa vez. É importante perceber que os associados da entidade são beneficiados com eventuais programas de substituição de veículos antigos estabelecidos em escala nacional. Padrões rígidos nessa linha potencialmente geram vantagens para essa parcela do empresariado. Esse quadro pode induzir ao posicionamento PC1.1. Na fase 4, surgiu um ator novo entre os empresários, o reciclador de carros, representado na rede pelo Cesvi Brasil, que tem foco nos carros retirados de circulação pela inspeção veicular.

Não se tem decisão até agora sobre esse assunto, que parece ter saído da agenda governamental (SILVA; JURAS; SOUZA, 2013, p. 167) ou, no mínimo, ter chegado a um grande impasse político, entre outros motivos, por envolver polêmicas entre os entes federados. A inspeção de emissões é aplicada em muito poucos locais. Além do município de São Paulo e do estado do Rio de Janeiro, outras iniciativas foram iniciadas com base em

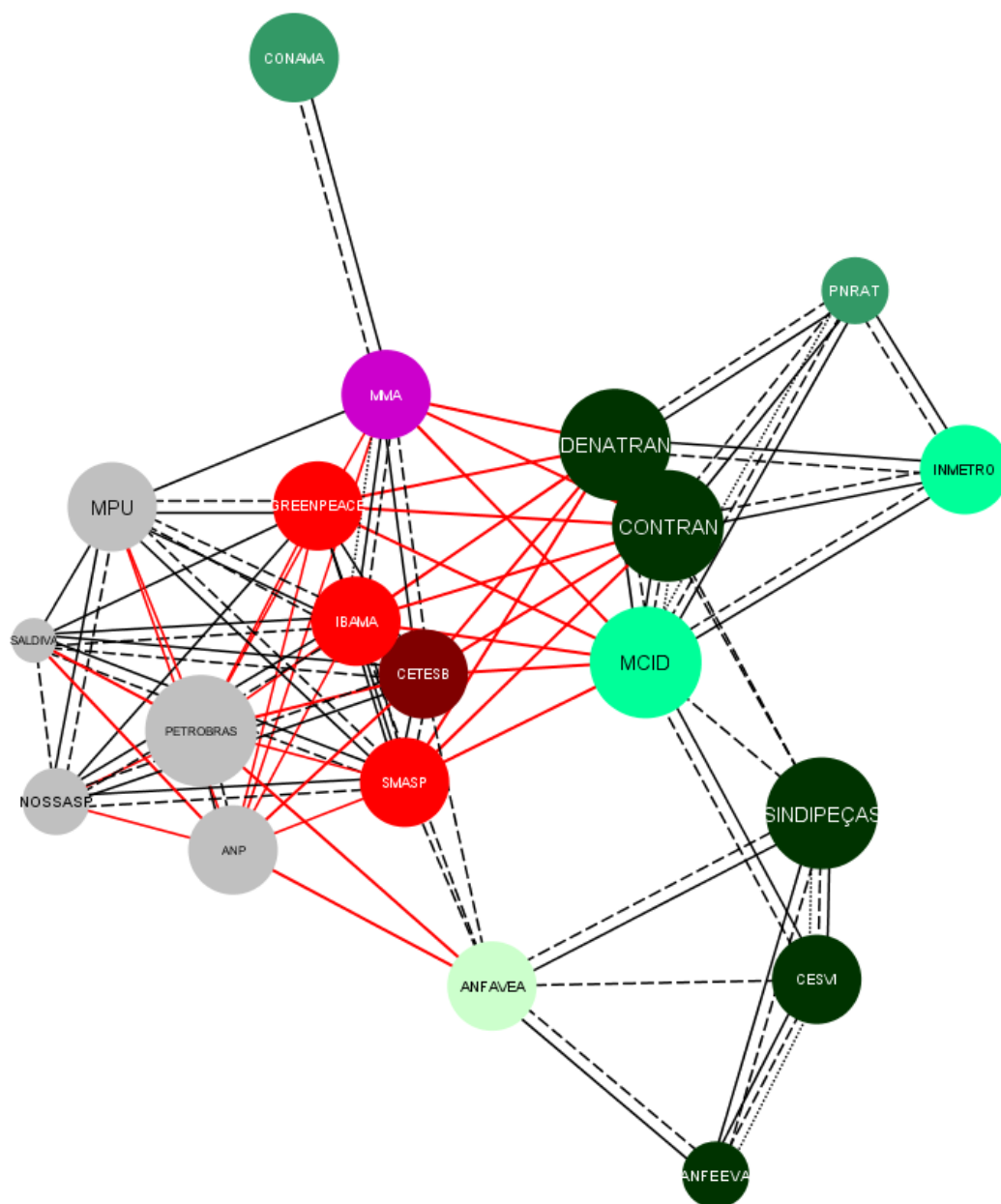
²⁹⁶ Ver fala nesse sentido de Pires, pelo Denatran, na audiência pública de 4 jun. 2003, na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

²⁹⁷ Ver fala nesse sentido do Deputado Dr. Luizinho (PT/SP), então líder do PT na Câmara, na comissão geral sobre a inspeção veicular ocorrida em 13 ago. 2004. Pires, pelo Denatran, tem manifestação na mesma linha.

²⁹⁸ Ver o processo do PL nº 5979/2001 e apenso na Câmara dos Deputados, ainda em trâmite. A proposição principal do processo é de autoria da Comissão de Viação e Transportes e trata apenas da inspeção de segurança.

resolução do Conama que estabeleceu critérios para a elaboração de Planos de Controle de Poluição Veicular (PCPVs) pelos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente²⁹⁹.

Consta na Figura 22 um debate paralelo, que ocorreu entre 2007 e 2008, relacionado à aplicação do Proconve, o cronograma sobre o teor máximo de enxofre no diesel nacional previsto em resolução do Conama³⁰⁰.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 22 – Legislação de Controle da Poluição por Veículos Automotores – fases 3 e 4

²⁹⁹ Ver a Resolução Conama nº 418/2009.

³⁰⁰ São os atores que participaram dessa discussão que estão, nesse caso, representados em cinza. Sobre esse assunto, ver as Resoluções Conama nº 315/2002 e 373/2006.

Evento a ser destacado foi a decisão do Conar de suspender a campanha da Petrobrás sobre responsabilidade social e com o meio ambiente em razão desse assunto. Sobre esse conflito, manifestaram-se lideranças ambientalistas:

No caso da resolução 315, ANP, Anfavea e Petrobras acompanharam e contribuíram para a sua elaboração. Ao se constatar a completa inação da ANP e da Petrobras para disponibilizar, em tempo hábil, óleo diesel com as características necessárias para as montadoras desenvolverem motores com menor emissão, uma coalizão de ONGs e governos começou um movimento em busca do cumprimento da resolução: no Conar, questionando a publicidade da Petrobras sobre o seu "bom-mocismo" ambiental, e no ISE-Bovespa, questionando as práticas pouco responsáveis em relação ao meio ambiente e à saúde pública. Pressionada, a ANP fez em poucos meses aquilo que não fez em sete anos, regulamentando em 2007 as características do diesel mais limpo. A medida tardia não surtiu efeitos: Petrobras e Anfavea alegaram não haver mais tempo para disponibilizarem, em escala comercial, o combustível mais limpo e veículos menos poluentes a partir de 2009. (CARVALHO; JORGE SOBRINHO; FELDMANN, 2008).

Constata-se, assim, que a postura da Petrobrás e dos órgãos de controle de combustíveis geram conflitos com socioambientalistas e outros atores há muito tempo.

Na sequência, serão apresentados os resultados do esforço de complementação da pesquisa relativa à agenda verde, com a análise da dinâmica dos processos legislativos e da configuração da rede de atores. Os casos abordados no estudo anterior serão apresentados de uma forma mais sintética do que os demais.

7.7 Os processos da agenda verde

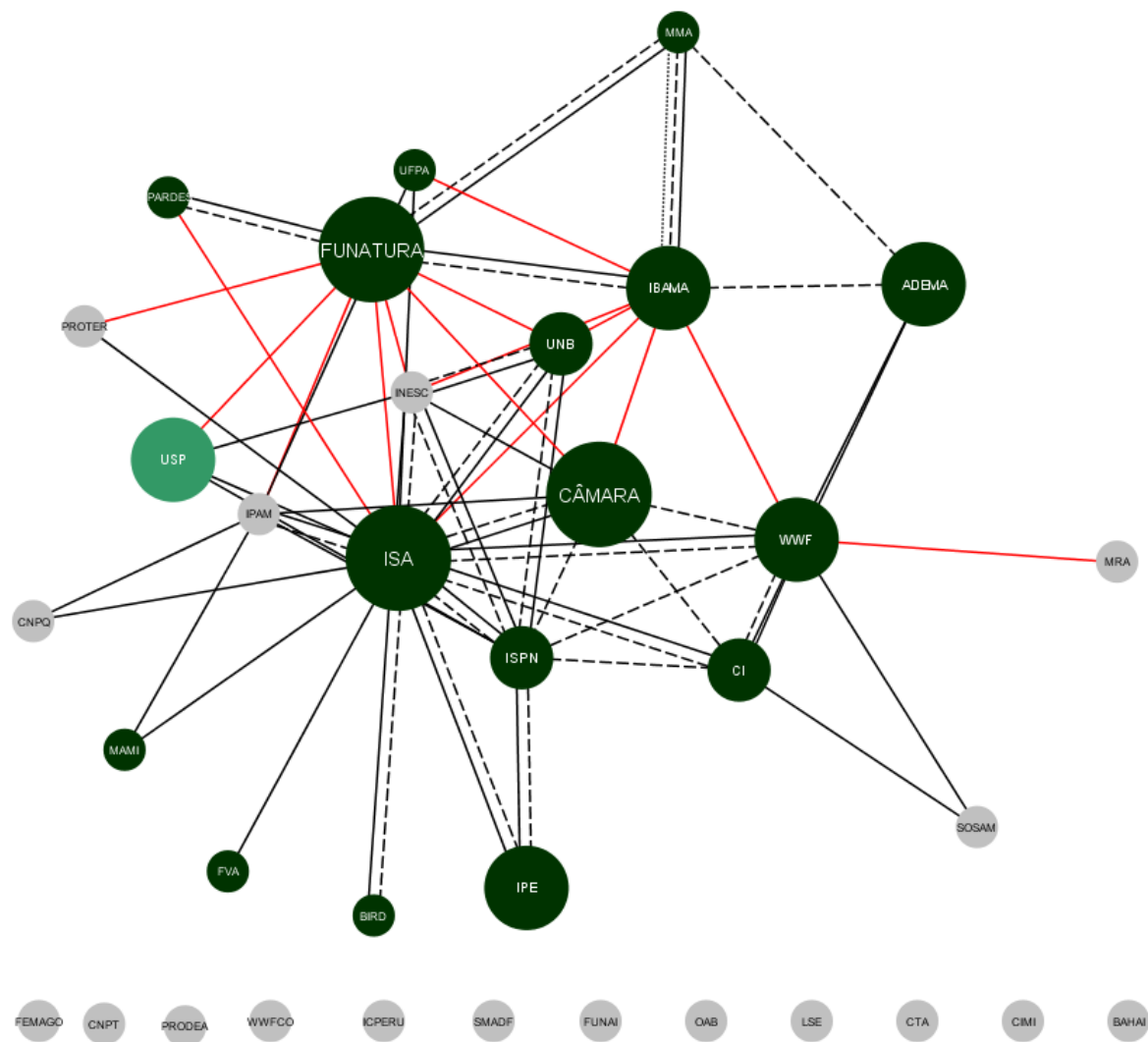
7.7.1 Os subtemas da pesquisa precedente

Na pesquisa sobre a política de biodiversidade e florestas no período 1992-2006, conforme explicado anteriormente, foram estudados os seguintes subtemas: Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc); proteção do bioma Mata Atlântica; gestão das florestas públicas para a produção sustentável; acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado; e Código Florestal e controle do desmatamento.

No processo de construção da Lei do Snuc, que durou de 1992 a 2000, os tecnocratas esclarecidos e os socioambientalistas estiveram na linha de frente dos conflitos. Os entraves ao *output* político, a Lei nº 9.985/2000, nesse processo, estiveram especialmente nas divergências internas entre os ambientalistas. Os desenvolvimentistas tradicionais surgiram apenas na parte final do processo legislativo, mas, como em geral apresentam postura reativa à criação de áreas protegidas, sobretudo unidades de conservação de proteção integral, têm atuado com vigor no curso da implementação da Lei do Snuc. (ARAÚJO, 2007, p. 122; ARAÚJO; CALMON, 2010, p. 11).

A Figura 23 mostra esse processo na fase 1, conforme as respostas dos especialistas nos questionários aplicados nesta pesquisa, complementando a anterior.

Veja-se que determinadas organizações não-governamentais ambientalistas, notadamente a Funatura e o ISA, ganham relevo na rede de atores, na qual sequer aparecem posicionamentos contrários à futura lei. O MMA surge em posição mais periférica do que esperado. As relações de conflito estão bem caracterizadas, em quadro de colisão entre sistemas de crenças, como estudado pelo ACF. As divergências dizem respeito, principalmente, ao tipo de área protegida a ser priorizado (PC10), à consideração, ou não, das populações tradicionais (PC11) e ao grau de participação da sociedade nos processos decisórios (DC6).



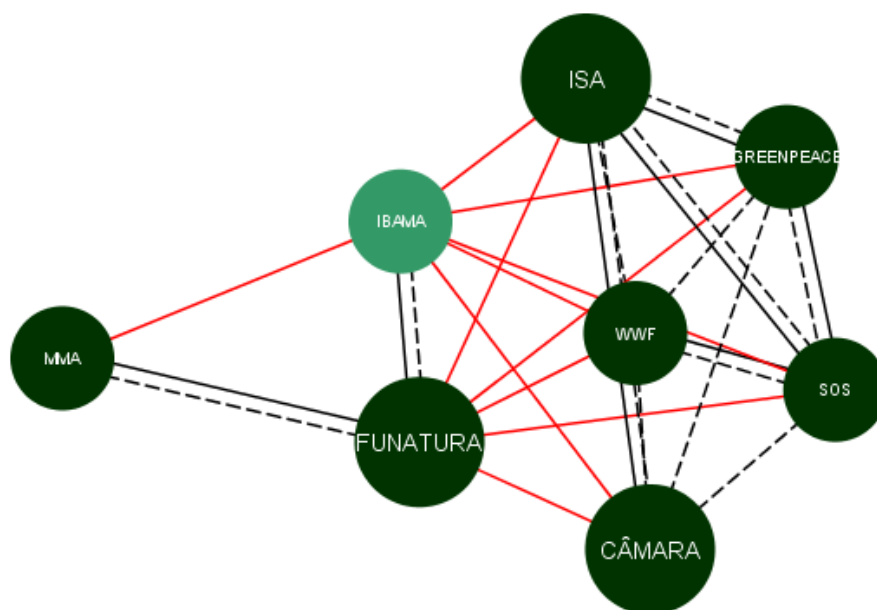
Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
 Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 23 – Processo de formulação da Lei do Snuc – fase 1

Na Figura 24, tem-se o mesmo processo na fase 2, na etapa da aprovação da lei a partir da relatoria do Deputado Fernando Gabeira (PV/RJ), que atuou como *policy broker* (ARAÚJO, 2007, p. 238). Veja-se que as organizações não-governamentais ambientalistas continuam em relevo, com o WWF Brasil assumindo posição um pouco mais central. Os atores são fortemente favoráveis à aprovação da lei, mas continuam a manter relações conflituosas entre as coalizões. Internamente à coalizão socioambientalista, confirma-se a previsão do ACF de agregação de crenças e articulação política. O Ibama é o único com menos vigor em seu apoio à lei, provavelmente em razão de sua postura de tecnocrata esclarecido nessa fase da agenda verde.

Pelos documentos codificados relativos à agenda verde após a aprovação da lei, as quatro coalizões da agenda verde têm atuação na implementação do Snuc, e conflitos continuam a ser gerados. Além dos desenvolvimentistas tradicionais com sua postura de reação negativa a todo tipo de área ambientalmente protegida, mantêm-se os tecnocratas esclarecidos, com prioridade para as unidades de conservação de proteção integral, os socioambientalistas, com prioridade para as unidades de conservação de uso sustentável, mas também trabalhando as unidades de proteção integral, e os desenvolvimentistas modernos, com foco exclusivo nas unidades de uso sustentável.

Uma novidade relevante foi a criação do Instituto Chico Mendes, em 2007, a partir de subdivisão do Ibama que indica a possibilidade de existência de um subsistema específico para o tema unidades de conservação, incluso no subsistema da agenda verde, como previsto por Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 137).



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 24 – Processo de formulação da Lei do Snuc – fase 2

Na fase 5, deve ser dito, vê-se a redução da atenção com esse assunto no plano federal, que pode ser reflexo do domínio dos desenvolvimentistas modernos, ou mesmo do poder político dos desenvolvimentistas tradicionais³⁰¹.

No longo processo de formulação da Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), que durou de 1992 a 2006, os ambientalistas, tecnocratas esclarecidos ou socioambientalistas, colocaram-se em um dos polos da disputa e os desenvolvimentistas tradicionais de outro. O conflito ganhou tom regionalista: as demandas no sentido de atenuação da rigidez na proteção dos remanescentes florestais do bioma foram oriundas especialmente de parlamentares e representantes do setor produtivo dos estados da região sul do país, mais especificamente Santa Catarina e Paraná, que contêm florestas de araucárias³⁰². Nesse processo, as divergências entre as organizações ambientalistas que marcaram a construção da Lei do Snuc não estiveram presentes. No que diz respeito a um bioma com alto grau de devastação como a

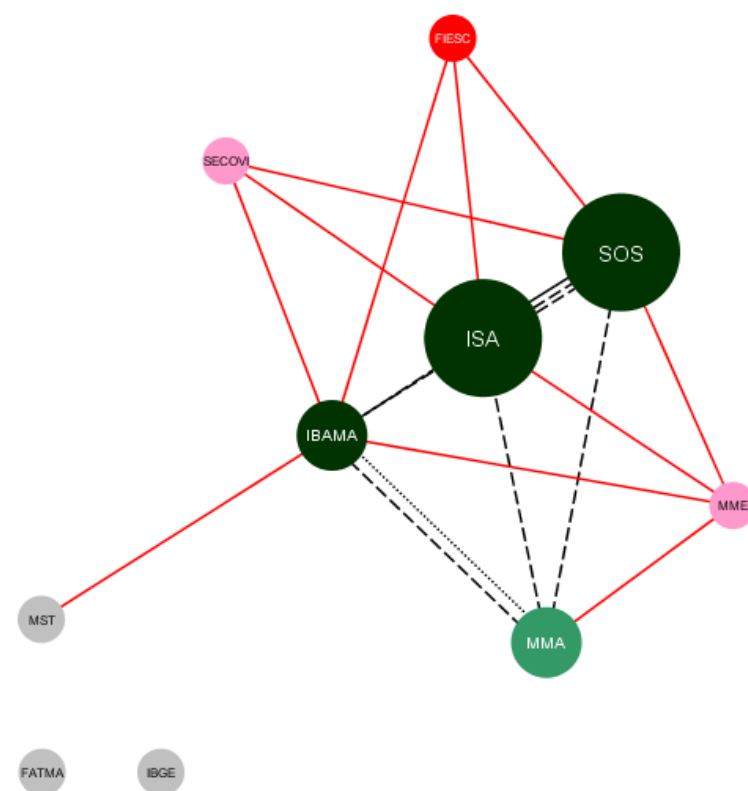
³⁰¹ Entre jan. 2010 e jun. 2013, na gestão Izabella Teixeira no MMA, foram criadas pelo governo federal três parques nacionais, uma área de proteção ambiental e dois refúgios da vida silvestre. A título de comparação, na fase 3, relativa à gestão Marina Silva, foram criadas 58 unidades de conservação, sendo 38 da categoria de uso sustentável, que admite presença de população. Ver os dados do Observatório de UCs em: <http://observatorio.wwf.org.br/unidades/>. Acesso em: 11 abr. 2013.

³⁰² O debate que gerou maior polêmica disse respeito a inserir as matas de araucária, ou não, na caracterização legal do bioma Mata Atlântica. Do ponto de vista técnico, essas matas de araucária integram o bioma (BRASIL, 2004b).

Mata Atlântica, os ambientalistas unificam discursos, tendendo todos, em alguma medida, para o preservacionismo. (ARAÚJO, 2007, p. 247; ARAÚJO; CALMON, 2010, p. 12).

Nas Figuras 25, 26 e 27, tem-se a representação desse processo respectivamente nas fases 1, 2 e 3, segundo a visão dos especialistas.

Aparecem na primeira fase poucos atores, com destaque para SOS Mata Atlântica, ISA e Ibama, em relações conflituosas com a Fiesc, o MME e o Secovi. Os representantes do Secovi surgem em razão do alto grau de urbanização da área originalmente coberta pelo bioma, sujeita à aplicação das normas que estavam sendo formuladas.



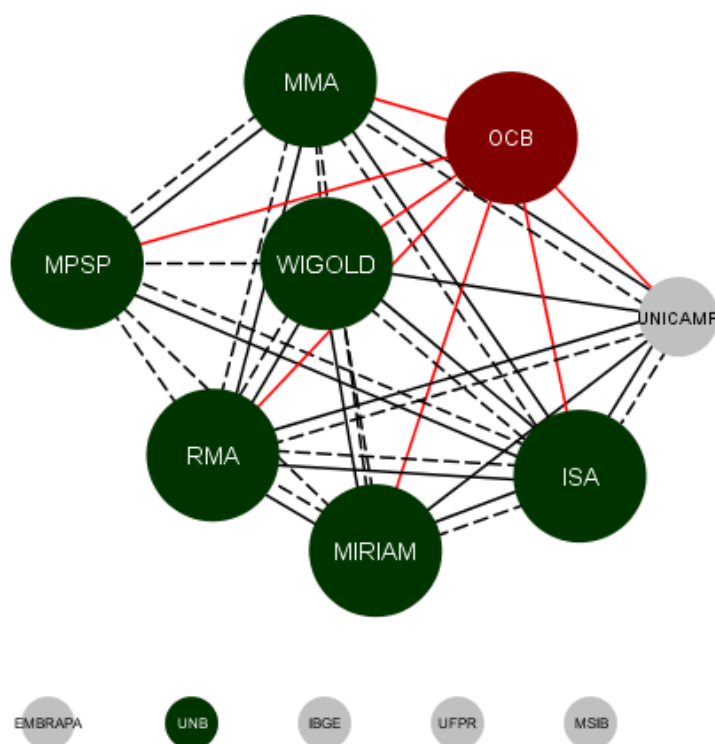
Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 25 – Processo de formulação da Lei da Mata Atlântica – fase 1

Na fase 2, a Rede de ONGs da Mata Atlântica (RMA) substitui a referência individualizada à SOS Mata Atlântica. A RMA foi criada na Rio-92, mas se consolidou com o próprio processo de debate da Lei nº 11.428/2006. A história da rede e a história dessa lei estão mescladas. Atualmente, a RMA reúne cerca de trezentas entidades filiadas, distribuídas nos dezessete estados que se encontram no domínio do bioma Mata Atlântica (CAMPANILI; PROCHNOW, 2006, p. 177). Ambientalistas que atuaram com destaque nesse processo,

ligados à RMA, constam na Figura 26 também individualmente, por terem sido lembrados expressamente pelos especialistas.

Os documentos codificados contemplaram como expositores nas reuniões públicas, sobretudo, atores favoráveis à lei. Na oposição, consta a OCB, integrante do grupo dos desenvolvimentistas tradicionais. A reação contrária à lei foi concretizada nessa fase por parlamentares, especialmente da região sul, mas a opção foi não representar a participação de parlamentares individuais nas figuras das redes de atores envolvidos nos processos decisórios.

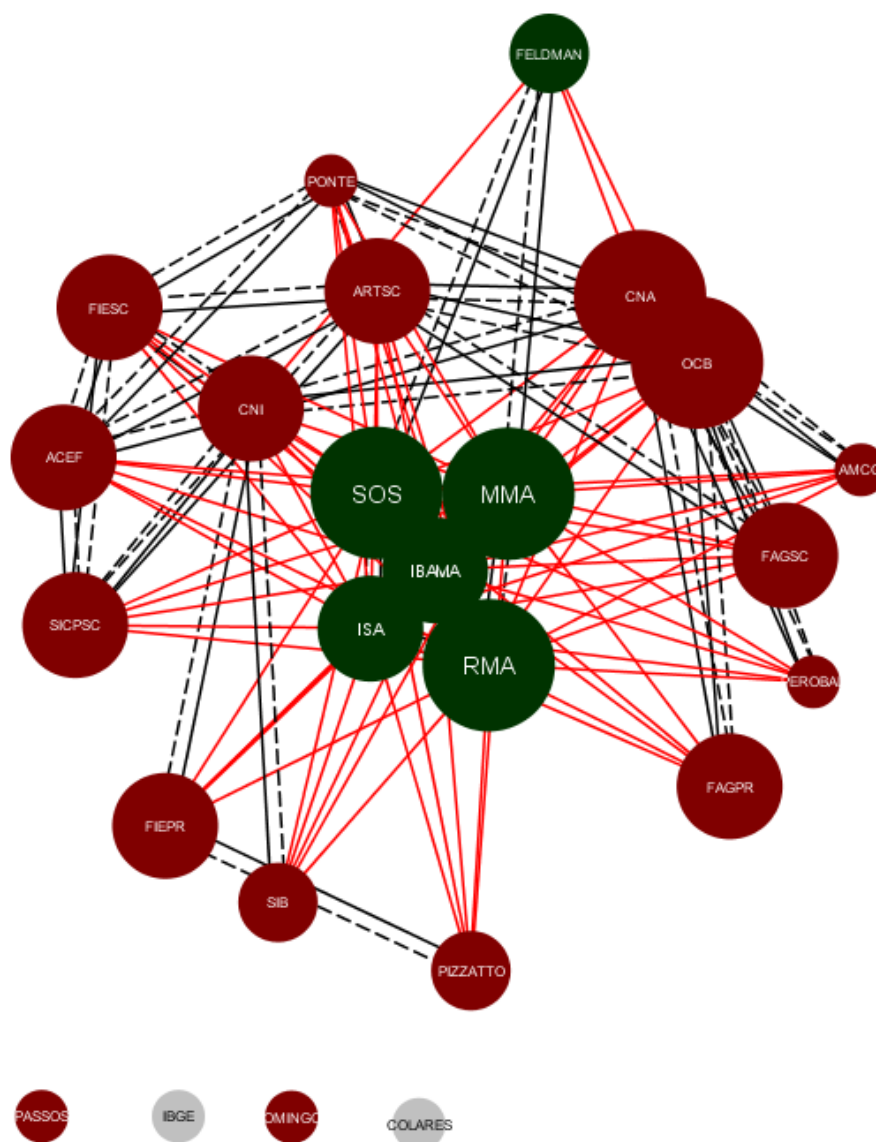


Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 26 – Processo de formulação da Lei da Mata Atlântica – fase 2

A Figura 27 é mais completa e mostra quadro bastante interessante. O grupo dos ambientalistas aparece muito unido, ao centro, em relações conflituosas com diversos representantes do empresariado. O único ator favorável em posição menos central é Feldmann, o autor do projeto de lei original, à época já desligado da vida parlamentar.

Ocorre que, nesse caso, o lado que teve suas demandas mais atendidas na lei aprovada foram os ambientalistas. Com discurso unificado, eles conseguiram mostrar força e obter resultados concretos, diferentemente do que ocorreu no processo da nova lei florestal aprovada em 2012, tema da subseção 7.7.2.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
 Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 27 – Processo de formulação da Lei da Mata Atlântica – fase 3

Deve ser dito que, para viabilizar a aprovação da Lei de Proteção à Mata Atlântica, necessitou entrar em pauta a inclusão de instrumentos econômicos de política ambiental (SARNEY FILHO, 2007). Entende-se que a inserção dos instrumentos econômicos em um texto legal com rígidas normas de comando e controle reflete aprendizado, com os dois polos na disputa caminhando para uma zona de consenso possível, em torno da posição prevista no item PC2.5 do código de análise documental³⁰³. A RMA, mesmo antes da finalização do

³⁰³ Na posição PC2.5, defende-se a conciliação entre as ferramentas de comando e controle e os instrumentos econômicos de política ambiental.

processo, explicitava que se faziam necessárias concessões dos dois lados³⁰⁴. Vários dispositivos referentes aos instrumentos econômicos foram, contudo, vetados.

Para assegurar a votação da lei após catorze anos de discussão, há notícias de que a liderança do governo e a Casa Civil se comprometeram com os ruralistas a rediscutir as normas sobre a reserva legal dos imóveis rurais (FALEIROS, 2006). Tem-se nesse ponto possível vínculo com o processo que gerou a nova lei florestal.

A Lei nº 11.284/2006 (Lei de Gestão das Florestas Públicas) concentra grande parte de seus dispositivos na disciplina das concessões florestais à iniciativa privada, reproduzindo demandas dos desenvolvimentistas modernos, na linha dos itens DC5.2, PC2.2, PC2.3 e PC3.3. No processo de construção dessa lei, ocorrido entre 2002 e 2006, verificou-se, no período de Marina Silva no MMA, uma aproximação clara entre os socioambientalistas e os desenvolvimentistas modernos.

Pelas informações presentes nos documentos estudados na pesquisa anterior, o pacto que uniu em armas atores improváveis, com organizações não governamentais ambientalistas como o *Greenpeace* e os empresários da área de exportação de madeiras apoiando explicitamente a aprovação da lei (ANGELO, 2005), foi firmado com uma parcela específica do empresariado que já incorpora, pelo menos em seu discurso, preocupações ambientais.

Avalia-se que tais preocupações vão além da esfera do discurso, porque pelo menos para o madeireiro que trabalha na legalidade, com certificação ambiental e outros tipos de controle, a proposta de manutenção de uma parte considerável da Amazônia sob regime de manejo florestal sustentável apresenta interesse econômico evidente, se comparada com as alternativas de preservação total, de um lado, ou de substituição da floresta por uso alternativo do solo, de outro. Há potencial vantagem econômica, também, associada ao fato de, com as concessões florestais viabilizadas pela Lei de Gestão das Florestas Públicas, não ser necessário despender recursos para a aquisição das terras a serem exploradas. (ARAÚJO, 2007, p. 242; ARAÚJO; CALMON, 2010, p. 13).

Não se acredita que a união entre socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos para a aprovação da Lei de Gestão das Florestas Públicas possa ser entendida como a formação de uma coalizão de conveniência de curto prazo. É complicado falar em pactos dessa ordem que envolvam regras sobre contratos de concessão florestal com vigência de até quarenta anos. A explicação de um acordo negociado em situação particularmente crítica

³⁰⁴ Ver fala de Prochnow nesse sentido na reunião do grupo de trabalho para debate do PL nº 3285/1992, realizada no dia 27 nov. 2003 na Câmara dos Deputados.

(SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 206-207), gerado a partir da dinâmica de debate e conflito entre as coalizões, parece mais razoável.

Os ambientalistas, ou pelo menos uma parte deles, podem ter chegado à constatação da inviabilidade de efetivo controle do desmatamento, especialmente na Amazônia, pelos meios tradicionalmente utilizados, centrados nas ferramentas de comando e controle. Por sua vez, a parcela do setor madeireiro da região amazônica que atua regularmente encontrava-se à época da discussão da referida lei em crise de fornecimento de material, em face de medidas rígidas como cancelamentos de planos de manejo e outras ações que vinham sendo tomadas pelo MMA e Ibama na tentativa de um maior controle do desflorestamento.

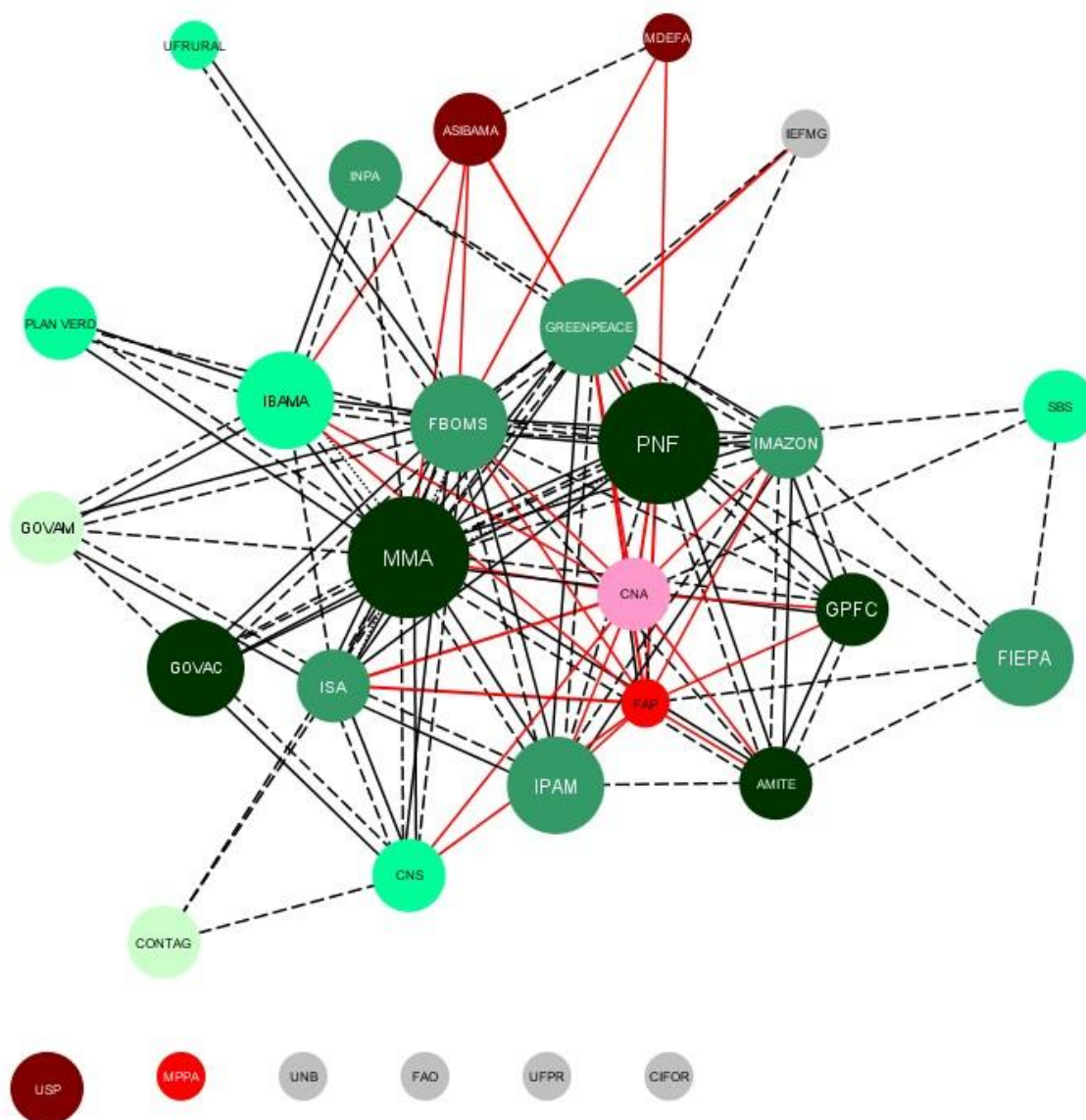
Deve ser dito que o pacto para a aprovação da Lei de Gestão das Florestas Públicas envolveu também organizações não-governamentais classificadas entre os desenvolvimentistas modernos. As concessões florestais constituem uma abertura relevante na direção dos instrumentos econômicos de política ambiental, principal preocupação desse grupo.

Resta alguma dúvida sobre as razões que levaram as organizações não-governamentais socioambientalistas a apoiar um texto que priorizava as concessões florestais à iniciativa privada, e não florestas extrativistas ou outras UCs que beneficiem populações tradicionais. Uma explicação possível pode estar no próprio sistema de crenças dos socioambientalistas, que inclui a ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais, mais do que propriamente em seus resultados, combinando as posturas dos itens DC6.3 e DC7.3³⁰⁵. Como essas entidades acompanharam ativamente toda a elaboração da proposta do Executivo antes do envio ao Congresso Nacional, elas podem ter-se sentido compromissadas com esse processo de negociação política. O vínculo direto com a então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, certamente também teve peso. (ARAÚJO; CALMON, 2012, p. 11).

Os dados mostraram os tecnocratas esclarecidos em postura de oposição ou cautela em relação à proposta da Lei de Gestão das Florestas Públicas. Os desenvolvimentistas tradicionais, por sua vez, posicionaram-se em grande parte contra a proposta ou procuraram, mediante barganha política, assegurar a inserção no texto da lei de dispositivos que viabilizassem a transferência de domínio de algumas terras públicas na Amazônia que se encontram ocupadas por proprietários rurais.

³⁰⁵ Na posição DC6.3, defende-se a ampla participação da sociedade como elemento-chave das decisões governamentais e de seu acompanhamento; na DC7.3, adota-se a perspectiva de que políticas públicas corretas são as que se orientam, sobretudo, pelo deontologismo.

Na Figura 28, tem-se a leitura dos especialistas sobre as relações entre os atores nesse processo.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 28 – Processo de formulação da Lei de Gestão das Florestas Públicas – fase 3

O MMA e os técnicos do Programa Nacional de Florestas (PNF) aparecem com centralidade, assim como o FBOMS. Só parte dos vínculos dos atores favoráveis à lei reúnem compartilhamento de crenças e articulação política. Na verdade, as relações de articulação política preponderam, refletindo o acordo entre socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos. Há poucos atores com posicionamento contrário, com destaque para a Asibama, que se colocava contra principalmente a criação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

Depois de mais de sete anos da entrada em vigor da lei, as informações publicizadas pelo SFB apontam atualmente apenas duas Florestas Nacionais (Flonas) sob regime de concessão, a Flona do Jamari (RO) e a Flona do Sacará-Taquera (PA), além de cinco processos em andamento (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2013). A atenção quase nula com a aplicação da Lei de Gestão das Florestas Públicas pode indicar que a tendência do governo federal atualmente, considerado como um todo, seja a aproximação com os desenvolvimentistas tradicionais, e não com os desenvolvimentistas modernos. As concessões florestais constituem instrumento típico dos desenvolvimentistas modernos, que valorizam os mecanismos de mercado e a participação ativa da iniciativa privada na solução dos problemas ambientais.

No processo relativo às normas que regulam o acesso aos recursos genéticos e conhecimento tradicional associado, que iniciou por volta de 1995 e ainda não foi finalizado, os dados da pesquisa anterior apontaram que, com algumas variações, têm atuação os tecnocratas esclarecidos, na defesa de um controle centralizado na União (PC9.3), os socioambientalistas, na defesa enfática dos direitos dos detentores dos conhecimentos tradicionais (PC9.2), e os desenvolvimentistas modernos, demandando regras que não obstaculizem os investimentos em ciência e tecnologia (PC9.1). Parecem estar em jogo diferentes ênfases e não posições totalmente excludentes. (ARAÚJO, 2007, p. 246; ARAÚJO; CALMON, 2010, p. 12).

No esforço de complementação realizado nesta pesquisa, não se conseguiram informações consistentes o bastante com os especialistas para se elaborar a figura com a conformação da rede de atores. É interessante dizer que, na prática, o assunto permaneceu fora da agenda do Congresso Nacional nas fases 4 e 5, estar regulado, de forma precária, por uma medida provisória³⁰⁶ e haver projetos de lei em trâmite. Consideradas as referências escassas ao assunto nas audiências públicas codificadas referentes à agenda verde, ele também não tem tido relevo internamente ao Executivo. De toda forma, as normas sobre o tema seguem aplicadas, pelo menos em parte, até mesmo porque existem regras fixadas no plano internacional. Além da CDB de 1992, há o Protocolo de Nagoya dispendo sobre acesso e repartição de benefícios dos recursos genéticos da biodiversidade, firmado em 2010.

Por fim, é importante colocar que as reformulações das normas de aplicação nacional sobre a proteção das florestas e outras formas de vegetação nativa têm sido objeto de embates permanentes no âmbito do Legislativo. Entre 1992 e 2006, as discussões nesse sentido

³⁰⁶ MPV nº 2.186-16/2001.

geraram ajustes pontuais no antigo Código Florestal, entre eles referente a descentralização para os estados da maior parte dos atos autorizativos referentes à supressão de vegetação nativa, efetivada em 2006, como pacto complementar ao acordo entre socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos para a aprovação da Lei de Gestão das Florestas Públicas³⁰⁷.

De 1996 a 2012, o Código Florestal permaneceu com parte relevante de seu conteúdo alterado por medida provisória. A primeira versão da medida provisória³⁰⁸ veio respondendo a um pico das taxas de desflorestamento acompanhado de pressões da comunidade internacional (FIGUEIREDO; LEUZINGER, 2001, p. 85). Aumentou-se a reserva legal³⁰⁹ nas áreas de floresta na Amazônia de 50% para 80% de cada imóvel rural, em ato assinado pelos Ministros do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia e, também, das Relações Exteriores.

Essa medida provisória foi reeditada mês a mês, com a inserção progressiva em seu texto de novas alterações na lei florestal. Seu relator, Deputado Moacir Micheletto (PMDB/PR), um dos líderes da bancada ruralista, apresentou seu parecer à matéria no final de 1999. A proposta trazia uma série de disposições voltadas a reduzir a rigidez das regras então em vigor relativas às áreas de preservação permanente (APPs) e à reserva legal e, de forma geral, a atenuar as obrigações ambientais impostas aos proprietários rurais, por meio de indenizações, compensações e outros instrumentos.

O conteúdo do projeto de lei de conversão gerou uma intensa e inédita reação da sociedade civil contra o texto (FIGUEIREDO; LEUZINGER, 2001, p. 87). Na sequência imediata, o MMA requereu ao Conama que elaborasse um texto alternativo à proposta do Deputado Moacir Micheletto, o qual foi aprovado pela plenária do órgão colegiado em março de 2000. A versão da medida provisória adotada a partir de maio de 2000 reflete esse texto do Conama, que ficou em vigor, na forma da MPV nº 2.166-67/2001, até a aprovação da nova lei florestal em 2012.

Nos processos relacionados a alterações no Código Florestal nas fases 1 a 3, os ambientalistas trabalharam em grupo, agregando sobretudo, tecnocratas esclarecidos e socioambientalistas, em oposição aos representantes do agronegócio, que em regra assumem

³⁰⁷ A Lei nº 11.284/2006 alterou o art. 19 da Lei nº 4.771/1965, passando a colocar nos órgãos estaduais do Sisnama as principais tarefas operacionais no controle da exploração florestal e da supressão de vegetação. A ideia era o Ibama atuar principalmente na fiscalização, no uso da supletividade nesse sentido prevista pela Lei nº 6.938/1981. Atualmente, essa descentralização está confirmada, pelo menos formalmente, pela Lei Complementar nº 140/2011.

³⁰⁸ MPV nº 1.511/1996 e suas 66 reedições.

³⁰⁹ Como anteriormente explicado, reserva legal é a parcela do imóvel rural na qual legalmente não se admite corte raso. Ela pode ser explorada mediante plano de manejo florestal sustentável. Ver os arts. 3º, inciso III, e 12 da Lei nº 12.651/2012.

as ideias dos desenvolvimentistas tradicionais. A CNA e entidades e parlamentares que têm relação com ela, mesmo que eventualmente incluam algumas referências ecológicas em seu discurso, tendem a se opor às ferramentas de políticas públicas relacionadas à proteção ambiental.

7.7.2 Fases 4 e 5: os debates sobre a nova lei florestal

As pressões dos desenvolvimentistas tradicionais por uma nova lei florestal foram impulsionadas em 2008, em razão do estabelecimento de maior rigor nas sanções administrativas aplicadas a infrações ambientais, mediante a edição de um novo regulamento para a Lei de Crimes Ambientais (LCA)³¹⁰ e da decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN) de impor a apresentação de certificado de regularidade perante a legislação ambiental como requisito para o crédito rural no bioma Amazônia³¹¹, em bancos públicos e privados. Afirmava representante do agronegócio:

A partir de 1º de julho, para se tomar crédito na Amazônia é preciso certificação ambiental da propriedade. E é quase impossível consegui-la, principalmente com 80% de reserva legal. Então, a Amazônia, a partir de 1º de julho, não tem mais crédito bancário. Esse é um processo de esvaziamento econômico brutal, tem repercussão séria sobre a socioeconomia da região. Essa medida do Conselho Monetário vai trazer graves consequências. É melhor falar que não tem mais crédito do que fingir que tem, mas que não se tem como acessá-lo. [VERONEZ, pela CNA, na audiência pública de 8 mai. 2008, na CMADS da Câmara dos Deputados]

Deve ser comentado que, para ser obter o certificado de regularidade ambiental expedido pelo órgão estadual do Sisnama que passou a ser exigido para o crédito rural, faz-se necessário também o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) vigente³¹². Os proprietários rurais na região amazônica têm muita dificuldade de obter o CCIR, seja pela demora de resposta do Incra após as regras que impuseram o georreferenciamento, seja pela fragilidade de seus documentos de propriedade. Não raramente, torna-se mais complicado demonstrar ser dono da terra do que obter o certificado do órgão ambiental. Nesse aspecto, a questão fundiária teve implicações diretas no impulso do processo da nova lei florestal. Não é sem razão que a nova lei viria a substituir a averbação da reserva legal no registro de imóveis por um sistema controlado pelos órgãos do Sisnama, o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

³¹⁰ Decreto nº 6.514/2008, alterado na sequência pelo Decreto nº 6.686/2008. O primeiro regulamento da Lei nº 9.605/1998 (LCA) foi o Decreto nº 3.179/1999.

³¹¹ Resolução CMN/Bacen nº 3.545/2008.

³¹² Ver a Lei nº 10.267/2001 e seu regulamento, o Decreto nº 4.449/2002, alterado pelo Decreto nº 5.570/2005.

Fator que parece ter contribuído para a alteração do regulamento da LCA é a própria troca de comando no MMA. Carlos Minc tem uma atuação política com apoio evidente na mídia, e algumas das medidas de fiscalização fomentadas por ele não tinham o devido respaldo no regulamento anterior. O exemplo mais divulgado à época foram as apreensões de gado encontrado em pastagens abertas ilegalmente, os chamados “bois-piratas”.

Carlos Minc foi classificado na pesquisa como socioambientalista com posições não muito distantes dos desenvolvimentistas modernos. Nas suas ações, estava longe do socioambientalismo “autêntico” de Marina Silva, baseado na abertura dos processos decisórios e na preocupação com os povos da floresta. A estratégia de Minc parecia ser aumentar o vigor do controle sobre determinadas cadeias produtivas, para forçar o acordo com o MMA. O ministério estava firmando acordos setoriais relativos à produção ambientalmente sustentável. Afirmava:

[...] Dialogo não só com a pequena agricultura, como também com o agronegócio. Prova disso foram os acordos que fizemos com os exportadores de soja (o acordo da soja), com os exportadores de madeira (o pacto da madeira), com a Única, para o zoneamento agroecológico da cana. Ainda não foi feito acordo com a pecuária, mas estamos perseguindo essa ideia. Acho que o próximo passo será o acordo com a pecuária. [MINC, na reunião de 24 jun. 2009 na CAPADR da Câmara dos Deputados, para a qual o então ministro foi convocado por ter qualificado os produtores rurais como “vigaristas” em evento público].

Como as normas ambientais apresentam alto grau de inobservância no país, as referidas medidas tiveram repercussão política imediata. As demandas dos representantes do agronegócio passaram a se direcionar não apenas à atenuação do rigor das normas em vigor, mas acima de tudo à inclusão em lei de decisão de regularização das ocupações realizadas em desacordo com a legislação ambiental.

Inicialmente, a opção preferencial da bancada ruralista parecia ser uma lei ampla, abarcando outros temas além das normas de proteção das florestas e outras formas de vegetação. O Deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) apresentou a proposta de um Código Ambiental Brasileiro^{313 314}, que foi apensada a um projeto de 1999 que dispunha sobre uma nova lei florestal. Foi a abrangência dessa proposta de código ambiental que levou à

³¹³ Ver o PL nº 5367/2009, apensado ao PL nº 1876/1999.

³¹⁴ A lei estadual relativa ao código ambiental de Santa Catarina havia sido judicializada junto ao STF, mediante ADI apresentada pelo PV e pelo Ministério Público Federal (MPF). Uma lei ampla ambientalmente mais flexível daria fundamentação jurídica para as normas estaduais questionadas. Ver a ADI nº 4252: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447>. Acesso em: 13 mai. 2013.

redistribuição do processo, com a constituição de uma comissão especial³¹⁵. O Deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP) foi designado relator. A escolha desse relator teve apoio de todos os partidos, com exceção do PSOL e do PV³¹⁶. Note-se que, em uma comissão como essa, centraliza-se nas mãos de um único relator grande poder decisório.

Como havia diferentes processos sobre o tema em trâmite no Congresso Nacional, os ruralistas, na verdade, por um tempo continuaram atuando em frentes paralelas. Entre outras estratégias bem sucedidas, conseguiram consolidar forte presença na CMADS da Câmara. Tramitava nessa comissão, entre outras proposições relacionadas às florestas, projeto do Senado que flexibilizava as regras sobre a reserva legal dos imóveis rurais³¹⁷.

As divergências internas aos desenvolvimentistas tradicionais nesse processo estiveram no maior ou menor grau de reação contrária às regras de proteção às florestas e outras formas de vegetação nativa, que expressam mais disputas de poder internas à coalizão do que crenças distintas. Houve diferenças entre eles, também, em relação à decisão por uma lei ampla ou focada apenas nas regras sobre florestas e outras formas de vegetação. De forma geral, contudo, eles conseguiram ter uma atuação bastante coordenada, que sem dúvida contribuiu para o *output* político, a Lei nº 12.651/2012, refletir parte relevante de suas demandas, notadamente a regularização das ocupações até 2008, com exigências ambientais bastante atenuadas.

Como anteriormente referido, esses atores procuram enfatizar a base científica de suas demandas e propostas. Veja-se essa manifestação, a título de exemplo:

[...] foi protocolado, na semana retrasada, um novo Código Ambiental para ser discutido. E vamos discuti-lo tecnicamente, sem componentes ideológicos, levando em consideração aspectos técnicos, trazendo ciência para essa matéria e tirando a ideologia. Trazendo principalmente ciência para nos embasarmos, afinal de contas, para nós que somos legisladores, é importante que tenhamos a ciência para nos orientar, para que possamos pacificar essa matéria.[Deputado Homero Pereira (PSD/MT), na audiência pública de 16 jun. 2009, na CAPADR da Câmara dos Deputados]

Ao mesmo tempo, assumiu-se um texto mais ou menos padrão de que a aplicação das normas ambientais gerariam a paralização da produção e a escassez de alimentos. E também o

³¹⁵ Nos processos estudados nesta pesquisa, a Lei dos Resíduos Sólidos, a Lei do Saneamento Básico, a LRTU e a Lei de Gestão das Florestas Públicas também foram analisadas por comissão especial na Câmara, com base no art. 34, II, do RICD. A comissão especial para analisar propostas que envolvam mais de três comissões de mérito não existe no Senado Federal. O trabalho dessas comissões especiais é tema praticamente inexplorado na ciência política.

³¹⁶ Ver o relato do Deputado Sarney Filho (PV/MA) sobre essa escolha, na reunião de 27 out. 2009, na comissão especial do Código Ambiental Brasileiro na Câmara dos Deputados.

³¹⁷ Ver o PL nº 6424/2005, de autoria do Senador Flexa Ribeiro (PMDB/PA), e apensos.

de que quem degrada realmente o meio ambiente estaria nas cidades e não nas áreas rurais. As normas ambientais, com destaque para as relativas à reserva legal dos imóveis rurais, passam a ser alvo a ser derrubado, de preferência com rapidez:

[...] temos vergonha na cara e não podemos deixar abandonado o produtor sem proteção para que ele possa produzir comida neste Brasil. Quem são os heróis hoje? Os Minc da vida, que vão para a passeata da maconha. Quem são os bandidos? Os agricultores que produzem comida. Nós temos uma inversão neste País e não sei onde iremos chegar, mas temos de dar nosso grito de alerta. [...] O PMDB vai se posicionar muito forte com essa questão ambiental. É questão de dias resolvermos isso. [COLATTO, na audiência pública de 16 jun. 2009, na CAPADR da Câmara dos Deputados]

"Com essa questão ambiental" significa caminhar para a flexibilização das normas aplicadas aos produtores rurais. Cabe dizer que o Deputado Valdir Colatto foi um dos relatores da LCA no início de 1998 e, dessa forma, contribuiu em alguma medida para a rigidez nas regras³¹⁸. O que explica a força da visão desenvolvimentista mais tradicional na agenda verde nos últimos anos?

Há de se registrar que os produtores rurais não mentiam em suas queixas, registradas ao longo de todo esse processo legislativo, sobre os altos valores das multas ambientais que estavam sendo impostas a produtores rurais, os médios e pequenos inclusive. Ocorre que esses valores tinham por base o regulamento da LCA alterado em 2008, não o Código Florestal de 1965. Os problemas nesse sentido poderiam ter sido solucionados mediante decreto do Presidente da República, sem alteração de lei alguma. A regularização das ocupações nos imóveis rurais importavam mais do que as multas. Mesmo ela poderia ter sido conseguida com a lei anterior, mas caso a caso, com a assinatura de termos de ajustamento de conduta (TACs)³¹⁹ ou no âmbito de programas de regularização a cargo do Executivo³²⁰. Para a regularização em escala ampla, não ligada necessariamente à obrigação de recomposição ambiental, nos termos do item C16.1 do código de análise documental, impunha-se lei em senso estrito.

O principal relator desse processo na Câmara atuou como um *anti-policy broker* (SILVA; ARAÚJO, 2013), acirrando os conflitos entre os grupos que participavam do debate e reforçando a divisão segundo esquema *us and them* (TILLY, 2008). Além da preocupação com o controle internacional sobre as decisões do governo brasileiro, o Deputado Aldo

³¹⁸ Na fase final do processo da LCA, foi negociado um texto único da CAPADR e da CMADS. O Deputado Colatto foi o relator pela CAPADR. Assim, a LCA reflete o texto que ele subscreveu. Ver: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=188347>. Acesso em: 20 mai. 2013.

³¹⁹ Os TACs têm base legal no § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

³²⁰ Ver o Decreto nº 7.029/2009, que disciplinava o programa Mais Ambiente, revogado pelo Decreto nº 7.830/2012, que regulamentou a nova lei florestal.

Rebello marcou seu trabalho nesse processo pela proximidade assumida com a bancada ruralista e da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).

O Deputado Aldo Rebello comportou-se como um desenvolvimentista tradicional, não obstante apresentar preocupações sociais bem caracterizadas. Assumiu uma posição conservadora. Como exemplo, em resposta à apresentação de experiências com plantio direto³²¹ e outras técnicas apresentadas pela Embrapa na linha da agricultura sustentável, comentou:

O meu dilema como relator desse Código é colher na legislação as desigualdades e os desequilíbrios do País. Creio que tudo aquilo, tomando as exposições de frente para trás – a última foi do nosso companheiro Eduardo Assad, da área de agropecuária –, são soluções avançadas, arrojadas, importantes e necessárias, mas creio que não conseguem, na minha percepção, preencher todas as lacunas e toda a diversidade da agricultura e da pecuária no Brasil. Não o conseguem. Creio que corremos o risco de atrelar nesse carro apenas uma parcela dos nossos agricultores e de deixar outros numa situação muito difícil. [REBELO, na audiência pública de 12 nov. 2009, na comissão especial do Código Florestal brasileiro na Câmara dos Deputados]

A pouca consistência está no fato de esse parlamentar usar bastante a referência às soluções técnico-científicas em suas argumentações. Lia as normas florestais então em vigor como pouco fundamentadas na ciência. Não raramente, assumia o discurso de Prometeu (DRYZEK, 1997, p. 45-62), vendo o suprimento de recursos naturais como infinito e as questões ambientais resolvidas via ciência e tecnologia. Combinando ou não com a postura DC4.4 do código de análise documental, de valorização do conhecimento científico, o Deputado Aldo Rebello em geral reunia posições dos desenvolvimentistas tradicionais, como os itens DC1.1, DC3.1, PC2.1 e PC4.1³²².

A radicalização por parte dos ambientalistas parece responder ao posicionamento, assumido por Rebello, de oposição explícita a algumas organizações não governamentais relevantes, que em seu entender representariam interesses internacionais (REBELO, 2010, p. 9, 12, 19 e segs.). Na perspectiva do *devil shift* (SABATIER; HUNTER; MC LAUGHLIN, 1987, p. 451), esse parlamentar parece ver as organizações não governamentais com um poder sem limites, infiltradas no Estado:

³²¹ No plantio direto, palha e restos vegetais de outras culturas são mantidos na superfície do solo, a fim de proteger contra erosão. Há ferramentas específicas para sua aplicação, mas não se trata de opção que demanda grande volume de recursos. Comparativamente ao preparo do solo convencional, o plantio direto favorece também o aumento da biomassa microbiana do solo e o sequestro de carbono, com a redução da perda de CO₂ (PEREIRA *et al.*, 2013).

³²² Na posição DC1.1, tem-se a visão antropocêntrica pura; na DC3.1, o utilitarismo bastante caracterizado, com os recursos naturais sendo vistos meramente como insumos do processo produtivo; na PC2.1, a oposição aos instrumentos de política ambiental; e, na PC4.1, o entendimento de que o controle ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos.

Aquele mapa [...] com o cinturão de áreas de proteção, unidades de conservação, desconfo que envolve interesses muito mais graves e permanentes, muito mais profundos, muito mais duradouros, de forças que no passado tentaram de todas as maneiras ocupar geopoliticamente aquele espaço. Não alcançaram êxito por causa da atuação do Império Colonial Português, de homens como Pedro Teixeira, como o irmão do Marquês de Pombal. Foi uma luta para controlar aquele território diante da pretensão de ingleses, de franceses, de holandeses – e não por acaso os ingleses e holandeses financiam fartamente as organizações não governamentais. [REBELO, na audiência pública de 8 dez. 2009, na comissão especial do Código Florestal brasileiro na Câmara dos Deputados]

A Figura 29 traz a representação desse processo na fase 4, com base nas respostas dos especialistas.

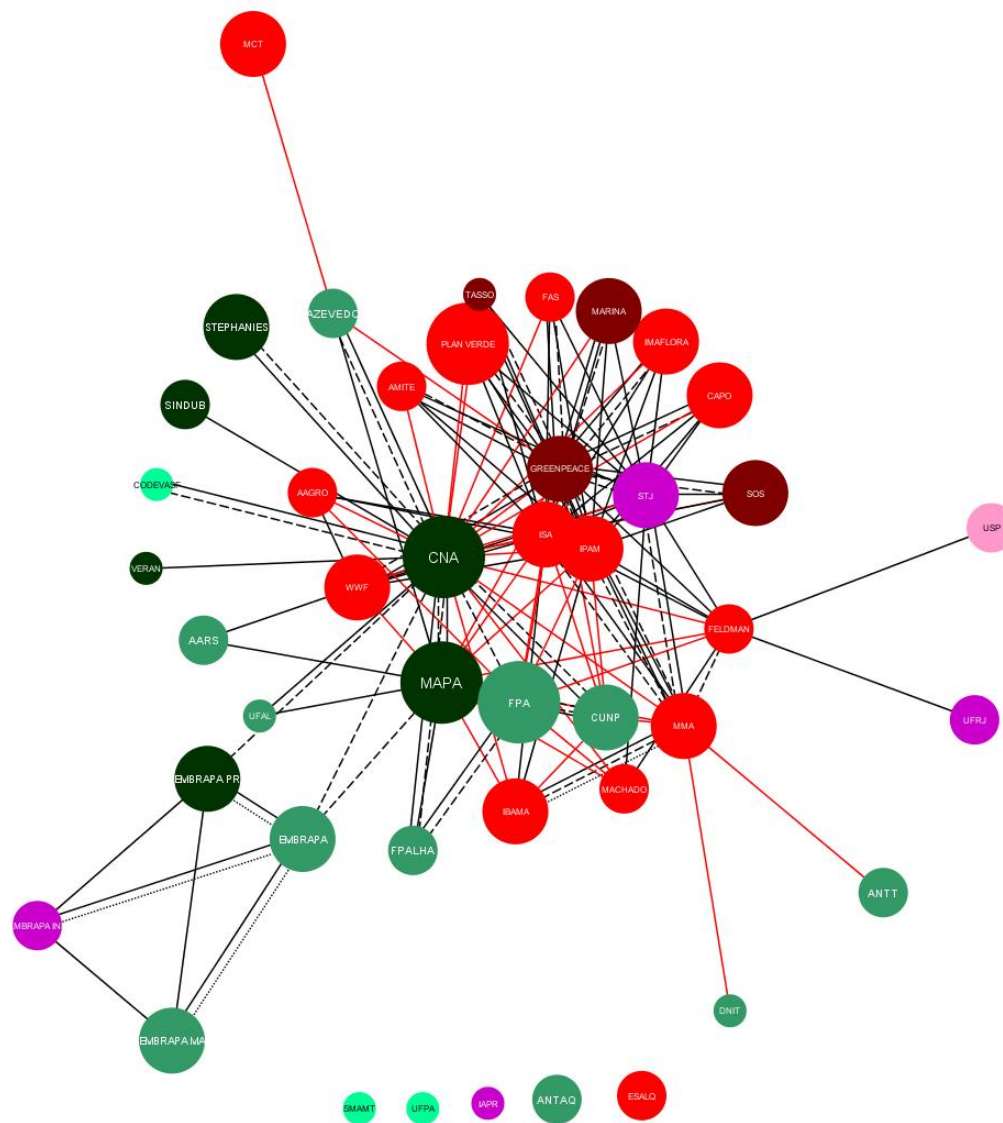
CNA e Mapa surgem com posição de centralidade na defesa do texto que estava sendo elaborado. Pelas manifestações do relator na comissão especial, ninguém duvidava de que sua proposta contemplaria consolidação das ocupações irregulares em reserva legal e APPs. Não se sabia a extensão das normas flexibilizadoras que seriam propostas. Na mesma linha, destaca-se a atuação da FPA³²³.

É interessante notar na Figura 29, também, que as posturas das unidades da Embrapa são diferenciadas. Não obstante os especialistas apontarem conexão em termos de crenças entre elas, há divisão em relação ao texto em debate. Nos resultados da codificação, a posição mais característica dessa organização é nos desenvolvimentistas modernos, mas chegam a aparecer coalizões distintas conforme a unidade em foco.

No final da fase 4, antes da apresentação do parecer de Rebelo, já se evidenciavam diferenças de posicionamento entre os ambientalistas. ISA e Ipam, por exemplo, mostram-se mais abertos a negociar alterações na lei do que o *Greenpeace*³²⁴.

³²³ Três especialistas dos cinco que preencheram o questionário relativo a esse processo solicitaram a inclusão da FPA na figura da rede de atores. A opção havia sido não incluir parlamentares, pela complexidade de operação dos dados sobre a posição desses atores. De toda forma, inseriu-se a FPA nas Figuras 29 e 30. A alegação dos especialistas para esse destaque é que a FPA tem grande poder e autonomia política, gerando suas próprias demandas, nem sempre em total consonância com a CNA. Em oposição à FPA nesse processo, coloca-se a Frente Parlamentar Ambientalista, longe de ter a mesma força da primeira.

³²⁴ Ver diferenças nessa linha na audiência pública de 26 nov. 2009 na comissão especial do Código Florestal brasileiro na Câmara dos Deputados. O ISA e o Ipam trazem propostas de ajustes nas normas florestais que demandariam uma nova lei. O *Greenpeace* não trilha o mesmo caminho.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
 Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 29 – Processo de formulação da Nova Lei Florestal – fase 4

O processo na Câmara sob a relatoria do Deputado Aldo Rebelo envolveu a realização de grande número de reuniões públicas, em Brasília e em diferentes estados. Há alguma variação no controle desse número, mas o relator fala em 64 reuniões ao final dos trabalhos da comissão especial³²⁵. Os ambientalistas foram ouvidos, mas a participação de atores favoráveis à flexibilização da lei foi claramente majoritária, especialmente nas reuniões descentralizadas.

Santos (2012, p. 54) analisou com detalhes os diferentes atores que foram ouvidos na comissão especial da Câmara:

Do total de 235 participantes que se manifestaram em relação ao Código Florestal, apenas 20 estão claramente ligados aos movimentos ambientalistas – algo em torno de 8,5%. A identificação como ambientalista foi feita com base na manifestação direta do participante, pela autodeclaração como ambientalista, ou pelo posicionamento, durante a fala, contrário à alteração do Código Florestal nos moldes como foi proposta (com flexibilização das regras de proteção da cobertura nativa e com a regularização dos desmatamentos ilegais).

Essa percentagem aumenta para 16,5%, se considerarmos os 07 membros do MPU que, por força do cargo, são obrigados a defender o meio ambiente, e os 07 representantes de Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, 02 de Agências e 03 de Institutos Ambientais, que, em tese, deveriam se pronunciar contra a flexibilização do Código Florestal como foi proposta.

As diferenças entre as organizações não governamentais ficariam mais caracterizadas na fase 5, com a divulgação do documento “Por um novo código florestal moderno e necessário para o desenvolvimento do Brasil” (DIÁLOGO FLORESTAL, 2011), firmado por várias entidades empresariais do setor florestal e organizações não governamentais ambientalistas, entre elas as socioambientalistas ISA, WWF e SOS Mata Atlântica, e as desenvolvimentistas modernas Amigos da Terra e Imazon. Esse documento defende a aprovação de uma nova lei florestal aperfeiçoada e modernizada. Ao mesmo tempo, o *Greenpeace* caminhava para a campanha do “Desmatamento Zero”, lançada em março de 2012³²⁶. Os conflitos entre os ambientalistas nesse processo não são tão vigorosos quanto na formulação da Lei do Snuc, mas não podem ser desconsiderados.

O discurso do relator contra as organizações não governamentais ambientalistas chega ao ápice:

Existe uma desinformação completa nas editoriais de meio ambiente dos jornais. As pessoas dos jornais estão em São Paulo e no Rio de Janeiro e não conhecem a realidade do País. Qualquer patranha, qualquer versão interesseira dessas ONGs estrangeiras são publicadas sem qualquer investigação, sem qualquer verificação

³²⁵ Ver fala de Rebelo nesse sentido na audiência pública de 23 nov. 2010, na CAPADR da Câmara dos Deputados.

³²⁶ Ver: http://www.ligadasflorestas.org.br/?utm_source=websitegpbanner. Acesso em 15 jun. 2013.

prévia. As senhoras e o senhores leiam um jornal como eu: retirem a versão das ONGs sobre a matéria e examinem que tipo de reportagem foi feita diretamente com os agricultores.[REBELO, no dia 15 mar. 2011, no âmbito de seminário promovido pela FPA]

O exagero permeava as falas mesmo de atores que tinham acesso a dados técnicos produzidos no Executivo, como o ex-ministro do Mapa:

Afirmo que efetivamente a questão do campo é dramática, é difícil. Felizmente, não se aplicam os 16.200 itens que hoje compõem o conjunto de normas que tratam das questões ambientais e florestais do campo. Felizmente, não se aplicam, mas caso os apliquem, tanto o Luís Carlos quanto o Deputado Aldo Rebelo já deixaram muito claras as consequências disso. [STEPHANES, na audiência pública de 23 nov. 2010 na CAPADR da Câmara dos Deputados]³²⁷

Esse exagero parece ter elementos do fenômeno do *devil shift* (SABATIER; HUNTER; MC LAUGHLIN, 1987, p. 451), mas também evidencia uma estratégia de justificar a redução do rigor das normas ambientais.

Deve-se registrar que, antes da votação do parecer de Aldo Rebelo na Câmara em maio de 2011, houve adesão à sua proposta por parte de atores que anteriormente estavam junto ao MMA e aos ambientalistas, como a Contag³²⁸.

No contraponto, oito ex-ministros do meio ambiente³²⁹, de diferentes ligações partidárias e defensores de ideias distintas sobre a política ambiental, divulgam, um dia antes da votação no plenário da Câmara, um texto contrário à proposta do relator. Entre outros pontos, propuseram o deslocamento do debate para o Conama, que “[...] poderia providenciar a oportunidade para que tais assuntos sejam incorporados com a devida participação dos Estados, da sociedade civil e do mundo empresarial” (MINC *et al.*, 2011). Eles voltariam a se manifestar no Senado.

Na casa revisora, reuniu-se o parecer de três comissões – Agricultura e Reforma Agrária (CRA), Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) – em um único relator, Senador Luiz

³²⁷ Stephanes repetiu esse número algumas vezes ao longo do processo. Não há cálculo possível que gere esse número de normas ambientais, nem mesmo se leis, decretos e resoluções forem contados pelo número de linhas. A pessoa citada é Luís Carlos Silva de Moraes, jurista que participou algumas vezes das audiências públicas ocorridas nesse processo. A Lei nº 4.771/1965, deve-se colocar, sequer era longa, nem sua regulamentação.

³²⁸ Ver o anúncio nesse sentido nas notas taquigráficas do seminário promovido pela FPA no dia 15 mar. 2011.

³²⁹ Carlos Minc; Marina Silva; José Carlos Carvalho; José Sarney Filho; Gustavo Krause; Henrique Brandão Cavalcanti; Rubens Ricupero; Fernando Coutinho Jorge; José Goldemberg; e Paulo Nogueira Neto. A força simbólica de Nogueira Neto, que está ligado ao nascimento do Conama, explica em parte a demanda de troca da arena. Há de ser lembrado, também, que essa opção de deslocamento da negociação para o órgão colegiado fora bem sucedida uma década antes. A proposta, contudo, veio tarde demais. Provavelmente, não seria aceita pela bancada ruralista.

Henrique (PMDB/SC). Na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), o relator foi o Senador Jorge Viana (PT/AC).

O produto do debate no Senado é um texto mais organizado do ponto de vista de técnica legislativa, um pouco mais cuidadoso em relação a alguns institutos como as APPs, mas que mantém a lógica da flexibilização e da regularização das ocupações pretéritas, remetidas aos programas de regularização ambiental a serem implementados pelo governo federal e pelos estados. O consenso foi firmado em torno da separação das disposições permanentes e transitórias na futura lei. Entraram regras, também, sobre assuntos que não haviam sido debatidos na Câmara, como a exploração econômica nos mangues.

Mesmo parlamentares ambientalistas como Jorge Viana passaram a assumir a consolidação das ocupações irregulares concretizadas até 2008. O relatório da CMA no Senado foi feito de forma articulada com o das outras comissões, negociando-se com o MMA e a FPA, entre outros atores. Em resposta a questionamentos sobre sua participação nessa negociação, Viana afirmava em tom crítico que: “Às vezes, o inimigo da verdade são nossas convicções. Nós colocamos uma questão dentro de nós, vamos até o fim e não ouvimos o outro lado”³³⁰.

No retorno à Câmara, o relator foi um membro ativo da bancada ruralista, o Deputado Paulo Piau (PMDB/MG). O texto final produzido, entremeado de vetos presidenciais e alterações via medida provisória³³¹, será analisado no capítulo 8.

Cabe dizer que a Lei nº 12.651/2012 trouxe definição clara sobre a aplicabilidade das faixas de APPs em perímetros urbanos, o que parece positivo. Também incorporou normas sobre a regularização fundiária urbana, em duplicidade e com alguns problemas de conflito de conteúdo com a Lei nº 11.977/2009. Pelos registros das reuniões, a inserção desses dispositivos sobre a regularização fundiária urbana foi demandada pelo Ministério das Cidades. O ponto interessante é que houve acordo quanto a essas regras com o MMA³³², que não havia sido conseguido no processo da LRTU. O fato de ambos estarem com configuração de desenvolvimentistas modernos na fase 5 viabilizou o consenso.

Deve ser comentado que, em diferentes momentos desse processo, desenvolvimentistas tradicionais defendiam a adoção de medidas flexibilizadoras que já

³³⁰ Ver essa fala na audiência pública de 20 out. 2011, conjunta da CMA, CRA e CCT do Senado Federal.

³³¹ MPV nº 571/2012, que gerou a Lei nº 12.727/2012.

³³² Ver manifestações do MMA e do Ministério das Cidades nesse sentido na reunião de 30 ago. 2011, na reunião conjunta da CRA e da CCT do Senado Federal.

constavam no Código Florestal, mostrando desconhecimento de seu objeto de críticas. O exemplo mais característico é a admissão de uso econômico na reserva legal, sendo que a exploração florestal nessas áreas sempre foi permitida, desde que sob regime de manejo sustentável. Como explicado, o que se veda é o corte raso³³³. No mesmo sentido, sempre existiram na lei florestal regras mais flexíveis para as pequenas propriedades (GANEM; ARAÚJO, 2010).

Outro equívoco comum era a assunção de que todas as exigências ambientais estavam centralizadas na Lei nº 4.771/1965. Licenciamento e outros temas sem relação direta com a lei florestal eram abordados de forma confusa. A própria Lei da Mata Atlântica, que contempla medidas rigorosas de proteção ambiental e continua hoje plenamente em vigor (MANTOVANI; FELDMANN, 2013), foi raramente lembrada. O Código Florestal foi transformado em um símbolo, uma barreira a ser derrubada.

Tecnocratas esclarecidos e socioambientalistas perderam a disputa, ao contrário do que ocorrera entre o final de 1999 e o início do ano 2000, na principal tentativa precedente dos desenvolvimentistas tradicionais de atenuar o rigor das normas florestais de aplicação nacional. As organizações classificadas como desenvolvimentistas modernas em parte estavam articuladas com os socioambientalistas, podendo ser somadas aos perdedores na disputa. Mesmo as que defendiam uma nova lei, o MMA inclusive, tiveram pequena parte de suas demandas efetivamente alcançadas.

Essa derrota pode ser creditada não apenas ao poder econômico e político do agronegócio no país, que impôs o predomínio de sua visão que não incorpora efetivamente a preocupação com a questão ambiental, mas também à falta de coordenação entre os ambientalistas. Considera-se que muitas organizações não governamentais ambientalistas atuaram de forma tímida nesse processo, ao que parece entendendo que suas posições seriam defendidas pelo MMA, o que ocorreu apenas pontualmente. Há várias referências ao ministério nas falas dessas entidades.

As organizações não-governamentais socioambientalistas haviam intensificado o vínculo direto com o MMA na gestão Marina Silva, conforme já salientado. Pelas evidências levantadas na pesquisa, essa ligação enfraqueceu a atuação de parte das entidades da sociedade civil.

³³³ Ver o § 2º do art. 16 da Lei nº 4.771/1965.

A mobilização mais ativa dos ambientalistas contra a proposta que estava sendo construída demorou a ocorrer no processo de elaboração da nova lei florestal. Talvez tenha havido, também, um erro estratégico de parte desses atores, ao superestimarem a sua capacidade de influenciar o texto produzido.

Mais ao final do processo, na análise pelo Senado Federal e no retorno para a Câmara, quando as organizações não governamentais ambientalistas perceberam que, mesmo com alguns avanços em termos de proteção ambiental presentes no texto aprovado pela casa revisora, a lei traria retrocessos claros em relação às normas então em vigor, houve uma reunião de forças em torno de campanhas públicas pedindo o seu veto pela Presidência da República. O veto veio, mas foi parcial.

O MMA, por seu turno, não assegurou, ou não conseguiu assegurar, que o governo federal assumisse a defesa das normas florestais então em vigor. Sem entrar em considerações sobre o mérito das normas em pauta, o fato é que o ministério negociou com os ruralistas em relação a propostas voltadas a flexibilizar a legislação, e havia se recusado a fazer isso há pouco mais de uma década antes. Mesmo se reconhecendo que as concessões por parte do MMA não foram plenas, pode-se constatar nesse processo que a ótica desenvolvimentista ganhou espaço, no principal órgão ambiental do país inclusive, nem sempre com o tom nítido do desenvolvimentismo moderno.

A medida provisória³³⁴ completando as lacunas geradas pelo veto, por seu turno, trouxe alguns avanços pontuais em relação ao texto anteriormente aprovado, mas não alterou sua essência. O principal ponto de debate esteve nas APPs a serem recuperadas, em relação às quais se estabeleceu um rigor crescente conforme o tamanho do imóvel rural, a chamada “escadinha”. As exigências continuaram bastante atenuadas em relação à regra normal das APPs³³⁵. Deve ser dito que, como as APPs têm funções ecológicas bem caracterizadas, no caso em tela sobretudo impedir o assoreamento dos corpos d’água, não é simples justificar critérios sociais para a flexibilização das normas referentes a elas. O rio não saberá observar esses critérios sociais.

³³⁴ MPV nº 571/2012, que gerou a Lei nº 12.727/2012, alterando a Lei nº 12.651/2012.

³³⁵ Para os imóveis rurais com área de até um módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em ao longo de cursos d’água naturais, fica obrigada a recomposição das respectivas faixas marginais em cinco metros, contados da borda da calha do leito regular do rio, independentemente de sua largura. Para os imóveis rurais com área superior a um módulo fiscal e de até dois módulos, fica obrigada a recomposição das respectivas faixas marginais em oito metros. A largura mínima de uma APP é trinta metros, nos cursos d’água com até dez metros de largura. Ver arts. 4º e 61-A da Lei nº 12.651/2012.

Na Figura 30, que mostra esse processo na sua última fase segundo os especialistas, o MMA aparece menos reativo à lei do que na fase anterior. CNA, Mapa e Frente Parlamentar da Agropecuária ainda estão na linha de frente pela aprovação do texto. De forma geral, deve ser percebido o grande número de atores envolvidos, a densidade da rede e o nível de animosidade.

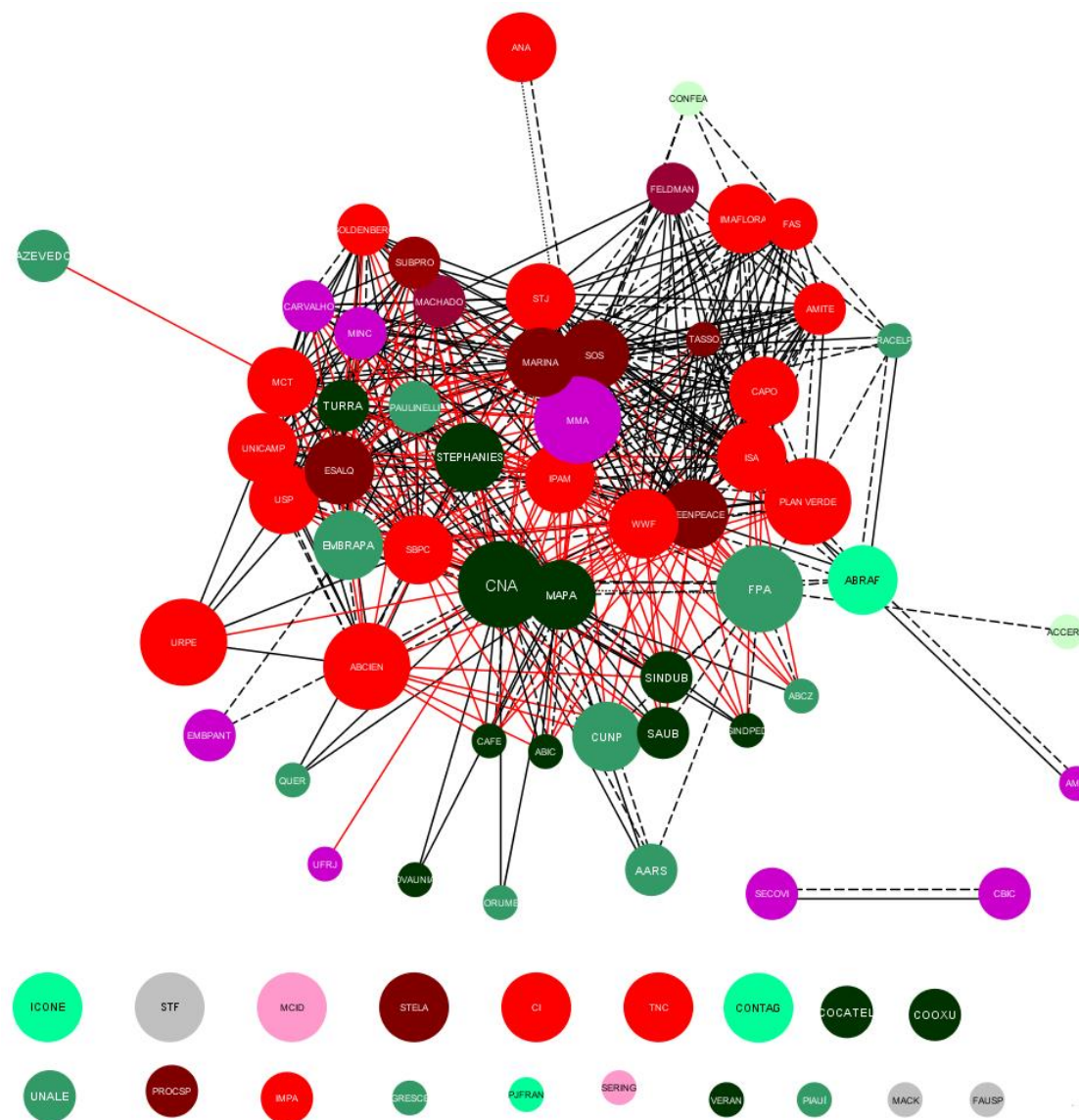
A lei foi imposta pela força dos desenvolvimentistas tradicionais, com manutenção de regras básicas de proteção ambiental, mas com retrocessos principalmente nas regras de regularização das ocupações pretéritas. A atenuação de alguns pontos das demandas do grupo com visão mais tradicional foi conseguida pelo trabalho político dos desenvolvimentistas modernos e, também, por pressão da opinião popular sustentando as ideias principalmente dos socioambientalistas. Pesquisa realizada pelo Datafolha em junho de 2011 apontou que cerca de 80% da população não aprovava as mudanças no Código Florestal (LOPES, 2011).

7.8 As dinâmicas das duas agendas: uma análise integrada

A análise dos processos apresentados neste capítulo mostra a consistência da previsão do ACF de que um número restrito de coalizões de defesa conformará o subsistema de políticas públicas (pressuposto das coalizões), o que não implica, de forma alguma, número reduzido de atores envolvidos nos processos decisórios.

Na Tabela 28, consta o resultado geral da aplicação dos questionários aos especialistas em cada processo, que foi apresentada detalhadamente nos sociogramas constantes nas Figuras 11 a 30. Foram analisados quase seiscentos atores que participaram em reuniões relativas aos debates legislativos em foco³³⁶. Como já se explicou, não estão inclusos nem os parlamentares, nem os atores que atuaram, nas fases 1 a 3, nas discussões sobre o controle do desflorestamento e o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado.

³³⁶ Há repetições inclusas nesse número, uma vez que o cômputo é feito segundo cada fase da pesquisa. Há também algumas omissões: no processo do Estatuto da Cidade, na fase 1, as associações da luta pela moradia foram consideradas de forma exemplificativa, em face da existência de documentação relativa a várias organizações desse tipo.



Fonte: elaboração da autora, com base nas respostas dos especialistas. Para legenda, ver o Apêndice 11.
 Nota: a tabela consolidada com as respostas dos especialistas está disponível em: goo.gl/zvzXKf.

Figura 30 – Processo de formulação da Nova Lei Florestal – fase 5

PROCESSO LEGISLATIVO		FASE	ATORES* (NÓS NOS SOCIOGRAMAS)			VÍNCULOS ENTRE OS ATORES (ARESTAS NOS SOCIOGRAMAS)			
			FAVORÁVEIS**	CONTRÁRIOS**	sem indicação de posição pelos especialistas	COORDENAÇÃO			CONFLITO
						crenças	articulação política	dependência de recursos	
AGENDA MARROM	LEI DOS RESÍDUOS SÓLIDOS	2 3 4 5	6 5 27 7	32 19 4 -	5 3 - -	31 19 23 5	28 13 34 9	3 2 1 -	29 34 2 -
	LEI DO SANEAMENTO BÁSICO	1 2 3	8 24 22	4 16 3	21 10 4	15 59 37	12 56 41	9 6 2	23 59 30
	ESTATUTO DA CIDADE	1 2	17 22	2 -	- 5	33 77	33 85	6 14	17 15
	LRTU	3	25	-	7	38	18	-	40
	POLUIÇÃO VEICULAR	1 2 3-4	13 10 10	3 5 5	3 - 5	47 24 37	55 29 45	- 2 5	33 29 34
	LEI DO SNUC	1 2	17 8	- -	18 -	35 6	26 13	1 -	15 11
	LEI DA MATA ATLÂNTICA	1 2 3	4 7 6	3 1 17	3 5 2	1 15 39	6 18 41	1 - 1	11 7 78
	LEI DE GESTÃO DAS FLORESTAS PÚBLICAS	3	19	6	5	41	69	3	28
	NOVA LEI FLORESTAL	4 5	21 32	23 41	- 3	80 219	34 167	4 2	42 165
	TOTAL			593					

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Atores que participaram como expositores em audiências e outras reuniões públicas no Congresso Nacional. Não estão inclusos parlamentares.

** Se houvesse substitutivo em discussão na respectiva fase, a anotação dos especialistas em regra diz respeito a esse texto.

Tabela 28 – Processos Legislativos e redes de atores: resultado geral

Já se mostrou nas seções anteriores que, na maioria das vezes, as relações de coordenação por crenças e por articulação política surgem juntas nas respostas dos especialistas, o que corrobora as previsões do ACF. Não se conseguiram informações consistentes nas respostas dos especialistas, contudo, com relação à dependência de recursos. Na verdade, em geral eles sequer completaram essa parte.

Independentemente das coalizões de defesa, a Tabela 28 expõe achados interessantes. Veja-se na LRTU e da Lei do Snuc, por exemplo, que não há registros de posições contrárias, apesar de ambos os processos envolverem conflitos fortes. Nessas situações, as divergências por crenças ganham poder explicativo, como se comentou anteriormente.

Nos duas agendas, o grau de conflito é, em regra, elevado, com destaque nesse sentido para o processo da nova lei florestal. É interessante perceber as reversões nos quadros conflituosos. Vejam-se as diferenças no processo da Lei dos Resíduos Sólidos entre as fase 3 e 4. Por outro lado, há casos em que nem a aprovação da lei gera redução de conflito, como no processo da Lei da Mata Atlântica e da nova lei florestal.

Na agenda verde, atuam tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais. Na agenda marrom, entram nos jogos sociourbanistas e urbanocratas, e os tecnocratas esclarecidos aparecem apenas muito raramente. Consegue-se entender os processos decisórios sobre as principais leis de aplicação nacional nesse campo a partir das relações de conflito e coordenação entre esses grupos.

Pelo rastreamento dos processos legislativos, constata-se que a relação entre esses grupos pode variar conforme cada tema em pauta. Grupos unidos em um processo podem ter divergências sérias em outro. Por isso, deve-se cuidar para que os estudos realizados com base no ACF não se restrinjam à identificação das coalizões de defesa. O enquadramento propõe-se a analisar processos de mudança, pelo que os achados quanto aos grupos existentes não são suficientes.

Agregando-se as informações sobre as coalizões de defesa e seus componentes, objeto do capítulo 6, com os dados sobre os processos legislativos apresentados e analisados neste capítulo, a primeira constatação a ser destacada é que o subsistema da agenda marrom não está tão consolidado como o da agenda verde, corroborando a **Hipótese H5** da pesquisa: o conjunto de atores que atua nos processos relativos à agenda verde apresenta relações mais

estáveis em termos de aliados e oponentes ao longo do tempo do que o conjunto de atores que atua na agenda marrom.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 135) diferenciam subsistemas maduros e nascentes. O alinhamento dos aliados e oponentes em relação às crenças em relações estáveis ao longo de uma década ou mais³³⁷ é característica dos subsistemas maduros. Será o subsistema da agenda marrom qualificado como nascente e o da agenda verde como maduro?

A legislação de aplicação nacional afeta à agenda verde realmente é mais antiga e detalhada, e os atores estão estruturados em uma rede mais ampla e consolidada, mas a diferença não é exatamente essa. A maior parte dos integrantes do subsistema da agenda marrom manteve-se atuante ao longo do período estudado na pesquisa, ultrapassando o requisito de dez anos exigido pelo ACF.

Considera-se que a diferença entre os dois subsistemas nesse aspecto tem relação com a existência de mais subsistemas internos ao subsistema da agenda marrom do que ocorre na agenda verde. Cabe lembrar que se admite no ACF a existência de subsistemas aninhados em subsistemas mais amplos. Nos EUA, por exemplo, Sabatier e Jenkins-Smith (1999, p. 137) relatam que um subsistema maduro de controle da poluição por veículos automotores insere-se no âmbito de um subsistema mais amplo de poluição do ar há décadas.

No subsistema da agenda marrom, há mais atores atuando apenas em um assunto determinado do que na agenda verde. A Aesbe e a Assemæe preocupam-se com o saneamento básico, não com a gestão ambiental urbana e muito menos com a gestão urbana de forma mais ampla. As organizações ligadas ao MNCR têm atenção para os catadores de lixo e, em alguns casos, para os efeitos ambientais do trabalho desses agentes, mas não vão além disso. O Cempre atua com a reciclagem de resíduos e o apoio aos catadores. A ANP está envolvida com os debates sobre a poluição do ar, mas não sobre outros tipos de poluição e nem com a gestão ambiental urbana considerada como um todo.

Mas há, também, atores que assumem uma perspectiva mais abrangente em sua atuação, como o FNRU e o Pólis. Nas fases iniciais da pesquisa, essas organizações estavam centradas principalmente nas discussões sobre a questão fundiária urbana, que marcaram o processo do Estatuto da Cidade, além dos processos sobre política habitacional em senso estrito não abrangidos por esta pesquisa. Progressivamente, passaram a atuar em outros assuntos inclusos na agenda marrom, em mudança que também reflete, pelo menos em algum

³³⁷ Ver a Hipótese de Coalizão nº 01 do ACF, na seção 2.3.

grau, o aprendizado político, orientado às políticas públicas, previsto no ACF. Entidades empresariais como a CBIC e o Secovi aparecem em diferentes debates, mesmo que não cubram todos os temas da agenda marrom. O Ministério das Cidades e o MMA, assim como os órgãos que os antecederam, têm atuação que muda de intensidade conforme o assunto em pauta, mas estão sempre presentes.

No subsistema da agenda verde, os integrantes têm uma atuação mais difusa, que perpassa as diferentes discussões. Logicamente, há atores que trabalham apenas um tópico, como as organizações empresariais da área de biotecnologia que participam das discussões sobre as normas de acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento tradicional associado, mas constituem exceção.

A delimitação exata dos subsistemas das agendas marrom e verde não integra os objetivos da pesquisa. Haveria lacunas de dados nesse sentido, uma vez que estão aqui em foco apenas as organizações que são chamadas a participar dos processos decisórios no Congresso Nacional. Seria necessário, também, considerar as esferas estaduais, nas quais, entre outros pontos, as organizações não governamentais ambientalistas com atuação direcionada ao controle da poluição estão mais presentes.

De toda forma, há evidências que apontam o subsistema da agenda marrom representando a reunião de um conjunto de outros subsistemas menores, em parte entrelaçados pelos atores que estão em mais de um deles: serviços de água e esgoto, resíduos sólidos, regularização fundiária urbana, poluição por veículos automotores etc. Acredita-se que, quando a preocupação com a proteção do meio ambiente estiver mais consolidada nesses subsistemas menores, a tendência será sua integração com vínculos mais fortes e a consolidação efetiva do subsistema da agenda marrom. Apenas nessa acepção ele pode ser lido como um subsistema nascente.

Em qualquer das acepções, considera-se haver elementos robustos para que se considerar corroborada a **Hipótese H5**.

Tendo também relação com os limites do subsistema, devem ser apresentados comentários sobre os processos estudados em face da **Hipótese H2**. A proposição é que as mudanças que requeiram ajustes na legislação demandam, para sua efetivação, não apenas alteração das visões de atores que integram o subsistema, mas também apoio de atores de outros subsistemas ou da opinião pública. A ideia é que as decisões sobre novas normas legais

impõem uma decisão complexa, compartilhada entre os atores do subsistema e atores externos. Não se trata meramente de influência externa, mas sim de decisões conjuntas.

Cabe explicar que não se computará aqui como participação externa na decisão a votação pelo plenário das casas legislativas ou o veto presidencial, se a negociação sobre esse veto for posterior à decisão pelo Congresso Nacional. São etapas necessárias no caso das leis.

Inicialmente, havia sido pensado o teste formal dessa hipótese, processo a processo, pois se acredita que ela preenche o requisito da falseabilidade. Se verificado que alguma das leis foi aprovada com texto negociado apenas por integrantes do subsistema, incluindo os parlamentares assim qualificados, e que não se verificou pressão da opinião pública, a hipótese seria refutada. Ocorre que não há dados suficientes para isso nos documentos legislativos disponíveis no Congresso Nacional. Seria necessário para o teste, provavelmente, aplicar várias entrevistas em relação a cada um dos processos estudados. Pela dificuldade enfrentada pela autora para a seleção dos especialistas que soubessem detalhar as relações entre os atores nos questionários, provavelmente mesmo com as entrevistas as informações seriam insuficientes.

Por isso, optou-se por trabalhar essa hipótese da mesma forma que as demais, e consoante têm sido, em muitos trabalhos, aplicadas as hipóteses do ACF: como proposições a serem reforçadas, ou não, pelas evidências empíricas. A empiria também pode levar a aperfeiçoamentos no texto de cada hipótese ou a seu abandono.

Nos processos estudados, os que pareceram ter potencial para derrubar o texto dessa hipótese são os relativos ao Estatuto da Cidade, na agenda marrom, e à Lei do Snuc, na agenda verde. Neles, nos documentos codificados, não foram encontradas evidências de influência direta de atores de outros subsistemas nas decisões.

Após a decisão interna do subsistema, o Estatuto da Cidade sequer foi a plenário. Quando finalizado o processo, não se sabiam quais vetos iriam ser realizados, ou seja, não foi o caso de uma decisão compartilhada. Resta analisar o fator opinião pública. Sabe-se que o FNRU é uma entidade que vocaliza demandas de muitas associações populares, ligadas ao movimento pela moradia. Essa organização estava na linha de frente nos debates no Legislativo e, pelos questionários respondidos pelos especialistas, no próprio processo de sanção. A MPV nº 2.220/2001 veio como resposta negociada diretamente com essa entidade em face do veto que iria ser realizado com relação às regras sobre a concessão de uso especial para fins de moradia. Se o alcance da representação dessa entidade for compreendido como

equivalente à representação da população mais carente e, por decorrência, como apoio da opinião pública, a **Hipótese H2** continua válida. São recomendadas, todavia, pesquisas complementares nesse sentido, para conclusões mais robustas.

No processo da Lei do Snuc, não há indicações na base de dados desta pesquisa de que tenha havido decisão compartilhada com integrantes de outros subsistemas, ou apoio expressivo da opinião pública pela aprovação da lei. Gabeira, quando relator, promoveu concorridas reuniões em alguns estados para discussão do projeto (ARAÚJO, 2007, p. 121), mas não se acredita que elas possam ser equiparadas a apoio da opinião pública. O processo abrangeu principalmente atores especializados, conflitos entre os próprios ambientalistas, divididos entre tecnocratas esclarecidos e socioambientalistas, além dos desenvolvimentistas tradicionais na fase final.

Ocorre que há relatos de negociação direta pelo Executivo na Câmara e no Senado, inclusive em relação aos futuros vetos, que extrapolam o MMA (MERCADANTE, 2001, p. 229; RAMOS, [s.d.]). Se for assumido que órgãos como a Casa Civil da Presidência da República não podem ser considerados para a análise nesse sentido, uma vez que interferem, em regra, em todos os processos de iniciativa do Executivo, o processo da Lei do Snuc não corrobora a hipótese em foco. Também aqui são necessários estudos mais detalhados.

Em processos que envolvem instrumentos econômicos de política ambiental, especialmente os de cunho tributário, em regra constam referências nos documentos de que houve negociação direta com o Ministério da Fazenda, o Bacen ou outros atores ligados à política econômica. Há casos de participação direta desses atores nas audiências públicas e outros em que constam apenas referências na fala dos expositores ou em documentos legislativos. Estão nesse conjunto a Lei dos Resíduos Sólidos, a Lei do Saneamento Básico, a Lei da Mata Atlântica, a Lei de Gestão das Florestas Públicas e a nova lei florestal. Em princípio, os processos que geraram essas leis corroborariam a **Hipótese H2**, mesmo sem a análise do fator opinião pública.

Pode-se defender que órgãos como o Ministério da Fazenda integram o subsistema da agenda marrom, uma vez que a CEF desempenha papel importante na operacionalização de diversos programas nesse campo. Pelo requisito de que, para integrar o subsistema, o ator deve atuar rotineira e ativamente tentando influenciar as decisões na respectiva área de política pública (SABATIER; 1993, p. 17; JENKINS-SMITH, 1999, p. 119), a CEF com certeza integra o subsistema da agenda marrom, mas não o Ministério da Fazenda ou o Bacen.

Cabe perceber, também, que não há lógica em considerar esses órgãos como partícipes do subsistema da agenda verde.

Restariam para a análise nessa linha as normas sobre o controle da poluição veicular. No processo da Lei nº 8.723/1993, os dados mostram apenas atores integrantes do subsistema da agenda marrom. Na continuação dos debates, porém, apresenta-se interface forte com os atores que atuam no tema segurança no trânsito, quando o assunto em foco são as inspeções veiculares. Na prática, não houve, contudo, decisão definitiva sobre esse assunto específico, apesar de a lei de 1993 e também o CTB incluírem referência genérica a essas inspeções.

Estimula-se que outros pesquisadores deem continuidade às análises do ACF aplicadas à produção legislativa, examinando todos os elementos da **Hipótese H2**. Cabe lembrar que foi exatamente com o acúmulo de esforço empírico que as hipóteses do ACF foram aperfeiçoadas. Entende-se que a transdisciplinaridade no processo decisório tende a ser mais requerida na arena legislativa do que na formulação de programas internos ao Executivo.

Esperava-se que seriam reunidos com as respostas dos especialistas dados suficientes para a análise das **Hipóteses H3 e H4**. Isso não ocorreu. As respostas foram muito úteis para a compreensão das redes de atores, mas se centraram nas relações de conflito ou de coordenação por crenças ou articulação política. Nesse sentido, fortalecerem o *pressuposto das coalizões*. Crenças e articulação política surgem juntas na maioria das figuras representativas das redes de atores apresentadas neste capítulo. Além disso, os conflitos são apontados predominantemente entre as coalizões e não intracoalizões.

Os respondentes preencheram muito pouco os questionários, contudo, quanto às informações sobre a coordenação por dependência de recursos, como já referido. As anotações limitaram-se a vínculos óbvios, ligando Ibama e MMA, Cempre e CNI/Fiesp etc. Essas relações são formalizadas juridicamente ou assumidas publicamente. Assim, nesse ponto específico, os questionários não foram úteis. De toda forma, acredita-se que há achados na pesquisa que têm relação direta com essas hipóteses.

Nos processos trabalhados a partir da fase 3, percebe-se um deslocamento de parte dos debates para espaços estruturados pelo Executivo.

Foi o caso da Lei de Gestão das Florestas Públicas, que chegou ao Congresso Nacional com a negociação entre socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos praticamente finalizada. Antes do envio da proposta, houve reuniões em diferentes locais do país sobre seu conteúdo, e muitas organizações não governamentais ambientalistas participaram desse

esforço. Essa abertura a processos decisórios mais participativos é marca da administração petista, especialmente no primeiro governo Lula. Há de ser lembrado, também, que a entrada de Marina Silva no MMA em 2003 gerou a indicação de algumas lideranças das organizações não governamentais ambientalistas para cargos importantes no ministério. Quando a proposta chegou ao Legislativo, realizaram-se várias audiências públicas e reuniões em alguns estados também, mas as organizações não governamentais inclusas seja nos socioambientalistas seja nos desenvolvimentistas modernos, e mesmo o empresariado integrante dos desenvolvimentistas modernos, em geral não apresentaram críticas de relevo a uma proposta com teor sem dúvida polêmico, as regras sobre as concessões florestais à iniciativa privada. Havia compromisso firmado anteriormente.

Há elementos que se aproximam da **Hipótese H4** nesse quadro. Esteve presente moderação, e as entidades participaram das reuniões coordenadas pelo Legislativo normalmente, como se o pacto com o Executivo ainda não tivesse sido efetivado.

Foi o caso, também, do projeto para a Lei do Saneamento Básico encaminhado pelo governo Lula. Destacou-se anteriormente que atores diversos como Assemae, socioambientalista, FNUR, sociourbanista como o Ministério das Cidades, e Abidb, desenvolvimentista tradicional, apoiaram a proposta. Essas organizações foram partícipes de acordo firmado no âmbito do Executivo, antes do envio do projeto ao Legislativo. Estão em tela posições moderadas após negociações que, mesmo que não envolvam transferência de recursos, criam vínculos organizacionais específicos. Não se analisará aqui o mérito desse tipo de negociação prévia, ou parâmetros que deveriam nortear sua ocorrência. Há de ser lembrado, todavia, que os processos de debate no Legislativo, em regra, são mais publicizados do que os que ocorrem internamente ao Executivo.

Um processo que traz material que corrobora as **Hipóteses H3 e H4** é o relativo à nova lei florestal.

As organizações não governamentais ambientalistas atuaram nas discussões desse processo com menos vigor do que ocorrera uma década antes, na tentativa frustrada de votação da proposta Micheletto para a medida provisória que alterava o Código Florestal. Elas só organizam manifestações mais fortes contra a proposta em debate quando a formulação do texto já estava adiantada, perto da decisão na comissão especial da Câmara que teve Rebelo como relator. O maior vigor veio, sobretudo, na fase da sanção, com a campanha pelo veto.

Considera-se que, no processo legislativo da nova lei florestal, está caracterizado algum nível de competição entre as organizações não governamentais ou, pelo menos, articulação aquém do necessário, que enfraqueceu a sua atuação. Os ruralistas não estão isentos de conflitos internos, há disputas entre eles evidenciadas nos documentos codificados, mas eles souberam manter um nível forte de coordenação pelo menos durante o processo em foco.

A simbiose das organizações não governamentais com o MMA também importou nesse quadro. Em diferentes falas dessas entidades, há referências a medidas que estavam sendo executadas pelo ministério. Há diversas organizações não governamentais ambientalistas que têm vínculo mais direto com o MMA, reforçado após a gestão Marina Silva. Essa relação pode incluir ações conjuntas e participação em convênios, mas parece envolver, acima de tudo, forte articulação política, além do compartilhamento de crenças.

Como já mencionado, nas fases 4 e 5, abrangendo os temas da agenda verde e também da agenda marrom, constatou-se na pesquisa uma participação menos intensa de redes de organizações não governamentais, como o FBOMS. A ligação com o ministério pode ter contribuído, em alguma medida, para desarticular a atuação das entidades com base nas redes de entidades. O MMA passa a ser visto como porta-voz do ambientalismo, e as redes perdem função, pelo menos na conexão com o Congresso Nacional.

Algumas organizações não governamentais podem estar custando a perceber que a coalizão no poder no MMA mudou, e que o quadro político no país também foi alterado. O MMA está classificado como desenvolvimentista moderno, mas, pelo menos nos debates sobre a nova lei florestal, fez concessões a demandas dos desenvolvimentistas tradicionais que não se restringiram a aspectos pontuais. A opção da titular do ministério por ações políticas de resultado, aos moldes do item DC7.4 do código de análise documental, parece estar pesando.

A exceção está no *Greenpeace*, que se desligou mais cedo das tentativas de negociação e, depois de um tempo, passou a organizar a campanha do Desmatamento Zero, ainda em curso. Cabe lembrar, também, que o *Greenpeace* não foi signatário do documento ligado ao “Diálogo Florestal”, assinado por várias organizações não governamentais ambientalistas e entidades empresariais.

Apesar de o *Greenpeace* compartilhar crenças com muitas outras organizações não governamentais, a entidade atua com maior independência, tanto das outras entidades da sociedade civil, quanto do MMA. Acredita-se que a independência do *Greenpeace* está

relacionada a valores, a opções estratégicas e à autonomia financeira. O *Greenpeace*, deve-se assinalar, não aceita doações ou pagamento de governo, empresas ou partidos políticos³³⁸. Não há banco de dados sobre o tema, mas grande parte das organizações não governamentais não tem essa característica. Em pesquisa com 312 organizações não governamentais ambientalistas feita para a 6ª edição do Anuário Análise Gestão Ambiental (ANÁLISE EDITORIAL, 2013, p. 207), 33,7% declararam ter recebido recursos de convênios com o governo em 2012.

Em face do exposto, no processo de debate da nova lei florestal, estão corroboradas as **Hipóteses 3 e 4.**

Na sequência, tem-se o capítulo que trabalha os produtos dos subsistemas, no caso desta pesquisa as leis produzidas e suas alterações, assim como alguns aspectos da execução dessas regras. Também estarão analisadas as hipóteses não abordadas nesta seção.

³³⁸ Ver: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/quemsomos/Missao-e-Valores/>. Acesso em: 10 jun. 2013.

Já os desenhadores, que deveriam ser responsáveis pela produção de espaços de verdade, sonham com repertórios de conceitos e certezas científicas legitimadores. Tomam-nos de empréstimo como preâmbulos para seus planos. [...] Na hora de concluí-los, o que se precisa, com toda a humildade, é indicar onde abrir uma rua, que largura deve ter, a densidade de ocupação do solo, o trânsito que pode suportar e coisas que tais. Aí, a saída é recorrer aos estereótipos de síntese, os únicos conhecidos, para enfrentar situações locais enquadradas em marcos conjunturais. Os resultados são umas poucas páginas de leis e outros mapas e plantas com as mesmas “culturalices” e “racionalices” de sempre. [...]

Arquiteto Carlos Nelson Ferreira dos Santos, trecho de “A cidade como um jogo de cartas” (1988).

8 OS PRODUTOS DOS SUBSISTEMAS DAS AGENDAS MARROM E VERDE

Neste capítulo, são trabalhados os produtos formais das relações de coordenação e conflito entre as coalizões de defesa que atuam nas duas agendas estudadas, ou seja, as leis aprovadas. Procura-se identificar as mudanças institucionais em si, sua magnitude e conexão as crenças dos grupos de atores. A ideia é a busca de explicações para o conteúdo das leis produzidas, sem prejuízo do papel nesse sentido dos elementos externos aos subsistemas. Colocam-se em destaque as Hipóteses H5 e H6, diretamente relacionadas à pergunta central da pesquisa. Analisam-se, também, dois aspectos que ganharam saliência no curso dos esforços empíricos, a resistência dos atores a mudanças e, no contraponto, o aprendizado político.

8.1 O conteúdo das principais leis aprovadas e a magnitude das mudanças

Para Hall (1993), conforme explicado na subseção 2.8.2, há mudanças de primeira, segunda e terceira ordem nas políticas públicas. As alterações de primeira ordem dizem respeito aos instrumentos já aplicados e têm cunho rotineiro e incremental. As de segunda ordem estão associadas à adoção de novos instrumentos, vinculando-se a decisões estratégicas. As de terceira ordem, por sua vez, implicam alteração do paradigma dominante de políticas públicas e, em geral, são fruto de decisões mais sociopolíticas do que técnicas.

A Lei dos Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) pode ser considerada uma mudança paradigmática? Considerada a situação anterior de ausência de normas legais sobre o tema que tivessem aplicação nacional, a resposta é afirmativa. O quadro normativo anterior, com regras do Conama sobre alguns tipos de resíduos, que apresentavam problemas graves de eficácia em sua aplicação, por si só, parece afastar a caracterização como alteração de primeira ordem. Não foi uma mudança de cunho rotineiro e incremental, estruturou-se um arcabouço legal novo e amplo para essa área de políticas públicas.

A lei inclui a base normativa de planos de gestão de resíduos a serem formulados e implementados pelas diferentes esferas de governo, a lista de empreendedores sujeitos a planos de gerenciamento de resíduos sólidos no âmbito do licenciamento ambiental, normas específicas sobre os resíduos perigosos, regras básicas sobre a responsabilidade pós-consumo e outras. Internamente ao tema, a visão é ampla, configurando-se a articulação intrassetorial

prevista no item PC15.3 do código de análise documental. A própria exigência de que os planos municipais se marquem pela gestão integrada dos diferentes tipos de resíduos (arts. 18 e 19 da lei) confirma essa leitura.

Analisado o Quadro 4, a opção em princípio seria o *layering* que, conforme Mahoney e Thelen (2010, p. 16-17) alertam, também pode abranger mudanças substanciais. As regras sobre a logística reversa preexistentes, na Lei dos Agrotóxicos e em resoluções do Conama, foram recepcionadas pela Lei nº 12.305/2010. Tanto é assim que o Comitê Orientador da Logística Reversa³³⁹ optou por trabalhar primeiramente os produtos não inclusos na legislação anterior. Espera-se que essas normas tenham, contudo, seu impacto consideravelmente ampliado, ao se incorporar no sistema mais abrangente concebido para a responsabilidade pós-consumo e a logística reversa (art. 33 da lei).

Ademais, o pós-consumo está incluso no constructo novo da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos (arts. 30 a 36), nos termos do item PC20.2. Somente alguns produtos serão mantidos conforme o item PC20.3, com esquema independente do Poder Público. As regras antigas não foram removidas nem negadas, mas terão mudanças em seu impacto e aplicação, e foram acrescidas novas regras. Não há essa situação prevista na tipologia apresentada no Quadro 4.

Além disso, a Lei nº 12.305/2010 traz um conjunto considerável de normas que não contavam com precedentes, relativas a assuntos que não dizem respeito diretamente ao pós-consumo. A lei vai muito além da legislação anterior. A assunção da gradualidade na tipologia de Mahoney e Thelen (2010) parece criar algumas complicações para o enquadramento de situações em que haja, ao mesmo tempo, inovações de grande monta e recepção de algumas normas preexistentes. Isso deriva de o modelo não diferenciar o grau de mudança quando trata das novas regras. Trata-se de ponto interessante para o desenvolvimento de trabalhos futuros.

Quanto às repercussões dos sistemas de crenças das coalizões no texto legal, em um texto amplo e fruto de tramitação muito longa como a Lei dos Resíduos Sólidos, pode-se afirmar que o esperado será haver contribuições de diferentes grupos. Instrumentos como os planos de resíduos, sobre os quais não houve controle nesta pesquisa via codificação, são bem recebidos por socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e até urbanocratas. Os

³³⁹ Criado pelo Decreto nº 7.404/2010, que também criou o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Há, ainda, o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis, tratado no Decreto nº 7.405/2010.

tecnocratas esclarecidos, que quase inexistem na agenda marrom, apoiam planos em geral, mas provavelmente se incomodam com o tom social presente nas regras sobre os planos de resíduos. Os socioambientalistas parecem ter contribuído para que esses planos tenham uma perspectiva integradora, pelo menos internamente ao tema macro “resíduos sólidos”. Os sociourbanistas, para que os catadores sejam elemento a ser considerado nos planos e na logística reversa. As regras finais sobre a logística reversa e a responsabilidade compartilhada refletem, não há dúvida, as ideias dos desenvolvimentistas modernos. Os urbanocratas, por sua vez, conseguiram afastar da lei a vedação expressa da incineração.

A Lei do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) surge inovando bastante em termos de normas de aplicação nacional. Nesse caso, não havia resoluções ou outros atos normativos em vigor. A única lei revogada expressamente foi a Lei nº 6.528/1978, um texto com poucos artigos que, na prática, limitava-se a delegar ao Ministério do Interior as regras operacionais do Planasa. Do ponto de vista formal, é como se a nova lei pretendesse enterrar o sistema gerado no regime militar, mediante o *displacement* (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 16).

Se ela conseguir fazer isso em sua implementação, terá sido uma mudança paradigmática na forma prevista por Hall (1993). Com a pesada herança do Planasa, pode ser que isso não ocorra. Grande parte de nossos municípios ainda têm os serviços de água e esgoto atendidos pelas companhias estaduais, com culturas organizacionais bastante arraigadas e disfunções em sua atuação, a principal delas a desconsideração das demandas das municipalidades, ou seja, do próprio poder concedente dos serviços.

Não há como reverter totalmente esse modelo. As soluções tenderão a ser encontradas, em alguns casos, por meio da retomada dos serviços por alguns municípios, tendo em vista ou não a delegação à iniciativa privada e, em outros, com a repactuação com as companhias estaduais, que também poderão ser em parte privatizadas ou não. Há uma variedade de esquemas possíveis, e a lei aprovada tem essa constatação subjacente a seu conteúdo. Nesse ponto, estão também refletidos o foco nos resultados e o pragmatismo de Lopes, o último relator desse processo, exemplo típico da postura DC7.4, conforme destacado na seção 7.3. Considerada a aplicação concreta da política pública, aponta-se o *layering* e não o *displacement*.

A decisão foi não decidir sobre a titularidade dos serviços, como explicado anteriormente. Com isso, não houve “vencedores” no embate nesse sentido, controlado no componente PC19. No que refere especificamente a áreas metropolitanas, o conflito está

sendo decidido pelo STF na linha da responsabilidade compartilhada³⁴⁰, como mencionado. Em relação à participação potencial da iniciativa privada, a lei cria o regramento necessário para que ela seja viabilizada, como requerido pelos desenvolvimentistas modernos, mas não impõe nada, nem poderia. A lógica é a do item PC3.2.1.

No mínimo, a mudança de segunda ordem está caracterizada. A Lei nº 11.445/2007 procura enfrentar os problemas que marcaram o Planasa, mediante exigências em termos de: relacionamento entre titulares e prestadores de serviços, que será concretizado sempre mediante contrato, que também abrangerão a reversão de serviços e de bens quando do término de contratos de delegação; relacionamento entre prestadores de atividades complementares do mesmo serviço, também se impondo a formalização de contrato entre eles; regulação dos serviços, a qual deve ser exercida por entidades com autonomia decisória, administrativa, orçamentária e financeira; prestação regionalizada de serviços de saneamento, a qual deve ter regulação e fiscalização unificadas; e outros aspectos (PEREIRA JÚNIOR, 2008, p. 7). De maneira geral, esse regramento tenderá a gerar condições legais estáveis para a atuação de entes públicos estaduais ou municipais, e de concessionários privados. Considerado o material estudado no processo de codificação, esse conteúdo pode ser traduzido como um consenso entre os dois polos desse processo, socioambientalistas/sociourbanistas, de um lado, e desenvolvimentistas modernos/urbanocratas, de outro.

Cabe dizer que saneamento básico fica definido na lei como composto de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; drenagem urbana; e manejo de resíduos sólidos urbanos (art. 3º, I). Tem-se nesse ponto a visão integradora do item PC15.4, pelo menos na letra da lei atendendo demanda dos socioambientalistas. O texto estabelece que a prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço (art. 19). Na prática, assim, a integração poderá não ocorrer. De toda forma, a integralidade de atendimento, lançada como princípio na lei, abrange todos os serviços (art. 2º, II).

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) é, entre as leis estudadas, a que menos se enquadra na tipologia proposta por Mahoney e Thelen (2010, p. 15-22). Pode-se falar em mudanças graduais no conteúdo que estava sendo debatido, mas não em relação às regras legais postas em aplicação. Não havia, até então, a lei federal demandada expressamente pela Constituição Federal para regulamentar seus dispositivos atinentes à política urbana. Algumas

³⁴⁰ Ver a ADI nº 1842, já citada.

ferramentas inclusas na lei aprovada, como a outorga onerosa (“solo criado”) e a transferência do direito de construir (arts. 28 a 31, e 35 da lei), representativas do item PC5.3, bem como as operações urbanas consorciadas (arts. 32 a 34), estavam sendo praticadas por algumas municipalidades antes de 2001, mas com regras diferentes em cada município e sujeitando-se a questionamentos na esfera judicial. Os demais instrumentos, contudo, especialmente as ferramentas de controle da retenção ociosa do solo urbano constantes no art. 182, § 4º, da Constituição Federal (arts. 5º a 8º), demandavam lei federal que lhes desse suporte.

O Estatuto da Cidade constitui uma alteração paradigmática, cujas origens remontam a debates na década de 1960, mas que inovou no quadro normativo de aplicação nacional. Não foi o caso de revogação expressa ou tácita de qualquer lei federal. Consideradas as instituições formais, como foi aqui proposto, não há regras antigas removidas. É diferente do saneamento básico, no qual, mesmo não existindo lei federal, tinha-se um modelo de política pública do governo federal previamente institucionalizado, mesmo que focado apenas nos serviços de água e esgoto e progressivamente desestruturado após a extinção do BNH. A arena do Estatuto da Cidade é essencialmente regulatória, a lei não aborda ações concretas do governo federal. Até houve no processo demanda dos urbanocratas no sentido de que a lei fosse além da regulação, consubstanciadas na proposta de se disciplinar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, sem sucesso.

A opção final foi uma lei de ferramentas a serem colocadas à disposição das municipalidades, escolha que envolveu negociações entre os sociourbanistas e o empresariado, diferenciado com limites pouco nítidos entre urbanocratas e desenvolvimentistas tradicionais.

Os socioambientalistas e os desenvolvimentistas modernos conseguiram incluir disposições pontuais refletindo atenção para a questão ambiental, mas a preocupação com o tema não é marcante na Lei nº 10.257/2001. Os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, se aplicados corretamente, por induzirem racionalidade no ordenamento do espaço urbano, potencialmente geram repercussões positivas em termos de proteção do meio ambiente natural (ARAÚJO, 2003). A perspectiva que norteia as ferramentas presentes na lei, contudo, não é essa. A visão geral caracterizada no texto é antropocêntrica moderada, aos moldes do item DC1.2. É uma lei com as tintas do urbanista.

Reunindo o conjunto de instrumentos do Estatuto da Cidade, a ideia firmada foi garantir, ao mesmo tempo, mais poder e flexibilidade na gestão do solo urbano pelos governantes locais. A aplicação direcionada ao enfrentamento das iniquidades sociais, nos

termos do item DC2.2, ou mesmo orientada à proteção ambiental, dependerá de que os governantes locais tenham essas preocupações. Mencione-se que, para a aplicação da maioria dos instrumentos disciplinados pelo Estatuto, são requeridas decisões mediante lei municipal. Além disso, fica prevista participação popular no processo de formulação dessas normas locais, especialmente no que toca ao plano diretor. O plano diretor é assumido como um pacto político amplo, com conteúdo essencialmente urbanístico (arts. 40 e 42 da lei), nos termos do item PC16.3. O ideário sociourbanista está bem caracterizado. Mencione-se, contudo, o empresariado também soube assimilar o discurso das bandeiras democráticas, talvez porque houvesse instrumentos que lhes interessavam na lei, como as operações urbanas consorciadas e outros.

Mais recentemente, o Estatuto da Cidade foi alterado para acréscimo de dispositivo requerendo conteúdo adicional no plano diretor dos municípios inclusos no cadastro nacional de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 42-A). Trata-se de mudança formalizada pela lei que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012).

Especificamente em relação à alteração pontual no Estatuto da Cidade, tem-se agora configurado o *layering* (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 16-17), com distorções que podem acontecer nesse tipo de mudança institucional: por exemplo, a previsão de que o plano diretor incluirá “parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda” consta hoje no Estatuto apenas para os municípios sujeitos a riscos, não como regra geral. A opção no texto inicial da lei fora não abordar detalhes técnicos sobre o conteúdo do plano, e as normas acrescidas sobre os municípios com áreas de risco trazem detalhamento nesse sentido.

Há inovações nessas normas recentes, com a exigência de mapeamento de áreas de risco e de projeto específico para a ampliação do perímetro urbano. Os ajustes podem ser considerados como decorrentes da opção estratégica de intervir com maior rigor nas áreas de risco. Cabe questionar se chegam a constituir efetivamente novas ferramentas, uma vez que estão em vínculo direto com o plano diretor. Pode estar configurada mudança de segundo grau, usando a classificação de Hall (1993), ou não. As dúvidas sobre a relevância dessas mudanças estarão dissipadas se, por decorrência delas, for verificada na prática modificação nas crenças sobre o plano diretor, com assunção de inter-relação entre os aspectos urbanísticos e ambientais, nos termos do item PC16.5. Em outras palavras, se houver aproximação das crenças dos socioambientalistas quanto a esse tema.

Nas normas de controle da poluição por veículos automotores, tem-se o *layering* colocado de forma nítida. A Lei nº 8.723/1993 não removeu as regras do Conama relativas ao Proconve, pelo contrário. A proposta da lei foi exatamente dar fundamentação jurídica para esse programa. Chega a constar no texto previsão expressa de que as complementações e mesmo as alterações em seu conteúdo seriam estabelecidas mediante resoluções do Conama (art. 2º, § 9º), tarefa que está sendo cumprida pelo órgão colegiado nos últimos vinte anos. Os padrões de emissão foram tornados mais rígidos de acordo com as etapas sequenciais do Proconve.

Têm ocorrido alterações pontuais na lei em relação ao percentual de álcool acrescido à gasolina. Hoje, o Executivo pode elevar o referido percentual até o limite de 25% admitida a variação de um ponto por cento, para mais ou para menos, na aferição desses percentuais (art. 9º da lei)³⁴¹. Ademais, foram modificadas regras sobre a inspeção veicular³⁴². Ficou estabelecida a necessidade de harmonização entre os programas de inspeção de emissões a cargo dos estados e municípios, e a inspeção de segurança controlada pelo governo federal, mas a aplicação prática disso ainda está pendente, como anteriormente comentado (art. 12).

De forma geral, nessas alterações parecem estar sendo trabalhadas as mudanças de primeira ordem previstas por Hall (1993). Nas resoluções do Conama relacionadas ao Proconve, as mudanças são assumidamente incrementais, com bons resultados em termos dos veículos novos que são colocados no mercado, a partir da homologação dos protótipos e outros controles. Atualmente, está em curso a sexta fase do programa para veículos leves e a sétima fase para veículos pesados³⁴³.

A questão são os veículos antigos, que deveriam estar sendo controlados pelas inspeções. Como resultado das regras progressivamente mais rigorosas do Proconve, a quantidade de poluentes produzidos por um veículo antigo é muito maior do que a dos veículos novos. Se fossem concretizadas medidas de maior vigor tendo em vista a garantia de efetividade nas inspeções veiculares, estaria configurada mudança de segunda ordem.

Para uma mudança paradigmática, considera-se que seria necessária não apenas a implantação efetiva dos programas de inspeções veiculares, mas também uma perspectiva mais abrangente sobre o controle da emissão dos veículos automotores, com amplo monitoramento da qualidade do ar nas grandes cidades brasileiras, priorização de transportes

³⁴¹ A última modificação no art. 9º foi feita pela Lei nº 12.490/2011.

³⁴² Modificação feita pela Lei nº 10.203/2001.

³⁴³ Ver as Resoluções Conama nº 403/2008 e 415/2009.

públicos e outros aspectos ligados à mobilidade urbana, consoante o item PC23.5 do código de análise documental.

No que se refere ao atual governo federal, deve ser percebido que há sinais claramente contraditórios nesse sentido. De um lado, aprovou-se a Lei da Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). De outro, concedem-se incentivos fiscais relativos ao IPI para a produção de automóveis individuais, como medida de estímulo ao consumo direcionada à ativação da economia.

A configuração de mudanças incrementais que caracteriza as regras de controle da poluição por veículos automotores vai marcar a agenda verde considerada como um todo, com algumas especificidades quando analisados os processos separadamente.

A legislação relativa à proteção da flora no país é bastante antiga:

Em 1605, foi editado o Regimento do Pau-Brasil, que, entre outros pontos, impunha pena de morte a quem cortasse pau-brasil sem expressa licença da autoridade representante da Fazenda nas capitanias. No preâmbulo desse ato, o rei falava em desordem na exploração da espécie, que se estaria tornando escassa, e na relevância de serem estabelecidos mecanismos de controle. [...]

Em 1797, carta régia declarou de propriedade da coroa todas as matas e arvoredos na área da orla marítima ou ao longo de rios navegáveis que desembocassem diretamente no mar. Foi criado o cargo de juiz conservador. [...]

Em 1825, foi reiterada a proibição de licenças a particular para cortar o pau-brasil, perobas e tapinhoãs. A Lei nº 16/1830 (Código Criminal) incluía penas que atingiriam o particular que praticasse corte ilegal de madeiras. (ARAÚJO, 2012, p. 180).

A ótica era utilitarista, assegurar a existência no futuro de espécies úteis à construção civil ou naval, mas se pode considerar que estão nesse tipo de norma os primeiros registros de nossa legislação ambiental. As “madeiras de lei” tinham esse nome porque eram objeto de regras específicas, que restringiam seu corte.

Em 1921, o Decreto nº 4.421 criou o Serviço Florestal do Brasil, ligado ao Ministério da Agricultura, encarregando-o da conservação, beneficiamento, reconstituição, formação e aproveitamento das florestas. Drummond (1999, p. 134) explica que esse serviço florestal “[...] não tinha orçamento, autoridade política e nem sequer terras públicas para manejar [...]”. As dificuldades de aplicação das regras nesse campo, ao que parece, são tão antigas quanto a própria legislação. O mesmo decreto falava nas florestas protetoras, esboços das Áreas de Preservação Permanente (APPs).

O primeiro Código Florestal, Decreto nº 23.793/1934³⁴⁴, previa que o Ministério da Agricultura, com o auxílio das autoridades locais, classificaria as florestas em: protetoras, com finalidades próximas as atualmente remetidas às APPs; remanescentes, especialmente as que conformassem parques nacionais, estaduais ou municipais; modelo, as florestas plantadas com número limitado de espécies nativas ou exóticas cuja disseminação na região fosse conveniente; e de rendimento, compreendendo as situações não abrangidas pelas classes anteriores.

As florestas eram isentas de qualquer imposto e as florestas protetoras implicavam a isenção de qualquer tributação sobre a terra que ocupassem, benefício que foi retomado muitos anos depois pela Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006). O proprietário de imóveis rurais deveria requerer que a autoridade competente definisse uma parcela da propriedade, correspondendo à sua quarta parte, onde a cobertura vegetal nativa seria conservada. Nasceu com essa exigência o instituto jurídico da reserva legal, mesmo que essa denominação só tenha sido adotada em 1989.

A Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal), deu prosseguimento a essas regras. As principais ferramentas de proteção estão nas APPs e na reserva legal, de 50% do imóvel rural na Amazônia e de 20% no restante do país. Houve alterações em seu texto em 1966, 1972, 1973, 1978, 1986 e em 1989³⁴⁵, sem substituição de instrumentos. Após 1996, a reserva legal em áreas de florestas na Amazônia passou a 80%³⁴⁶, mediante medida provisória.

A lei de 1965 falava em parques nacionais, estaduais e municipais e em florestas nacionais, estaduais e municipais, em disposições que seriam substituídas pela Lei do Snuc em 2000. Complementando essa lista, havia as estações ecológicas e áreas de proteção ambiental disciplinadas pela Lei nº 6.902/1981.

Ocorreram ajustes no Código Florestal realizados pela Lei de Gestão das Florestas Públicas, que descentralizou para os estados boa parte do controle da exploração florestal e da supressão de vegetação nativa. Assim, apenas em 2006 começava a se caminhar para a descentralização formal de atribuições no que se refere à proteção das florestas e demais

³⁴⁴ O Decreto nº 23.793/1934 tinha força de lei, pois foi editado sob regime de exceção. Com a mesma característica, tem-se o Decreto nº 23.672/1934, que aprovou o Código de Caça e Pesca, o Decreto nº 24.643/1934, que instituiu o Código de Águas, e o Decreto nº 24.645/1934, que trata de maus tratos contra animais, os dois últimos ainda parcialmente em vigor (TRIPOLI, 2008).

³⁴⁵ Ver a Lei nº 5.106/1966, a Lei nº 5.868/1972, a Lei nº 5.870/1973, a Lei nº 6.535/1978, a Lei nº 7.511/1986 e a Lei nº 7.803/1989.

³⁴⁶ Ver a MPV nº 1.511/1996. Há 66 reedições, várias delas com alterações de conteúdo. A última versão está na MPV nº 2.166-67/2001.

formas de vegetação, com integração nos termos do item PC1.5 do código de análise documental, hoje disciplinada na forma da Lei Complementar nº 140/2011.

Vê-se que, na agenda verde, está caracterizado o incrementalismo com mudanças, em sua grande maioria, de primeira ordem. Determinadas leis abarcam alterações de maior relevo, reorganizando as regras sobre assuntos determinados, com a Lei do Snuc, que também trouxe a participação da comunidade nos processos decisórios como inovação, a criação de novos tipos de áreas protegidas e o reforço das unidades de uso sustentável, configurando uma mudança de segunda ordem, com caracterização dos itens DC6.3, PC10.4 e PC11.4³⁴⁷.

A Lei da Mata Atlântica traz ferramentas novas, mas também se mantém na esfera da mudança de segunda ordem, pois se baseia em um texto anterior, o Decreto nº 750/1983, que se propunha a regulamentar disposições do Código Florestal, com olhar para o bioma. Não obstante a relevância de se consagrar a proteção específica de um bioma mediante lei, o que certamente é fruto de uma decisão estratégica, acredita-se que não chegou a haver alteração de paradigma, uma vez que a principal mudança de perspectiva trazida pela lei, o estabelecimento de regras segundo o grau de preservação da vegetação, já estava presente no decreto que a precedeu.

A Lei de Gestão das Florestas Públicas lida com uma abordagem nova, com a priorização das concessões e a atenção para o papel da iniciativa privada, nos termos dos itens DC5.2, PC2.2, PC2.3 e PC3.3³⁴⁸, mas as regras nesse sentido ainda não estão realmente em aplicação. A estratégia nesse caso ainda não foi bem sucedida, o que por si só afasta a caracterização como mudança paradigmática. Talvez se possa afirmar que a mudança nesse ponto sequer ocorreu ainda, pelas dificuldades que estão sendo enfrentadas na aplicação da lei³⁴⁹.

Com mudanças de primeira e de segunda ordem, parece patente a presença do *layering* (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 16-17), considerado o conjunto de leis da agenda verde.

³⁴⁷ Na posição DC6.3, defende-se a ampla participação da sociedade como elemento-chave das decisões governamentais e seu acompanhamento; na PC10.4, coloca-se a visão integradora que procura o equilíbrio entre UCs de Uso Sustentável e de Proteção Integral; e, na PC11.4, perspectiva que concilia direitos das populações tradicionais e proteção ambiental.

³⁴⁸ Pela posição DC5.2, os mecanismos de mercado devem ser priorizados, assegurando-se a intervenção do Estado nas suas falhas; pela PC2.2, valorizam-se os instrumentos voluntários de política ambiental; pela PC2.3, os instrumentos econômicos; e, pela PC3.3, a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais.

³⁴⁹ Mencione-se que a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente do Tribunal de Contas da União (TCU) realiza atualmente auditoria operacional sobre a aplicação da Lei de Gestão das Florestas Públicas, exatamente em razão de a lei permanecer quase inaplicada desde a sua aprovação em 2006.

Deve ser percebido que as leis nesse campo possuem seu conteúdo mais explicitamente inter-relacionado do que na agenda marrom.

Há também pelo menos um exemplo de *conversion* a ser comentado. Na lei florestal de 1965, a lei fazia referência sempre a “florestas e demais formas de vegetação”, mesmo quando delimitava as APPs. Com o crescimento do movimento ambientalista, a consolidação do discurso do desenvolvimento sustentável no processo da Rio-92 e a ampliação do conhecimento sobre a biodiversidade, as regras da lei passaram a ser lidas como dizendo respeito não a florestas em senso estrito, mas sim a ecossistemas e biomas. Tanto é assim que o Decreto nº 750/1993, precursor das normas de proteção da Mata Atlântica, apresentava a si próprio como um regulamento do Código Florestal. A MPV nº 2.166-67/2001 consagrou essa leitura mais ampla quando conceituou as “áreas” de preservação permanente, denominação que os técnicos que atuam na área adotavam há muito tempo³⁵⁰.

A nova lei florestal (Lei nº 12.651/2012) tem a regularização ambiental das situações desconformes consolidadas até 2008 em seu *core* (JURAS; GANEM, 2012). Com a previsão de consolidação das irregularidades, passa-se a aceitar ocupações consideradas ambientalmente problemáticas, além de estar configurada situação, no mínimo, injusta para os produtores rurais que respeitaram a legislação ambiental³⁵¹. Quem desmatou ilicitamente poderá continuar ocupando economicamente as áreas desmatadas, desde que respeite exigências mínimas, consideravelmente amenizadas, e quem preservou não poderá fazê-lo, sem que se gere pagamento por serviços ambientais ou outra forma de ressarcimento. Esse quadro já levou à judicialização de parte relevante da nova lei florestal³⁵².

No restante de seu conteúdo, contudo, a Lei nº 12.651/2012 apoia-se exatamente nas ferramentas preexistentes, parte delas, com outras denominações, vindas de antes da lei de 1965. Tem-se as APPs e a reserva legal ainda como principais institutos de proteção das florestas e outras formas de vegetação nativa, com regras um pouco mais flexíveis em determinados aspectos. Acresceram-se regras sobre a exploração florestal que são oriundas de decreto que regulamentava a lei de 1965³⁵³. Disciplina-se a Cota de Reserva Florestal (CRF), mas esse instrumento já estava previsto, sem detalhamento, na lei anterior desde 2000, trazido

³⁵⁰ Ver comentários sobre a ampliação conceitual de parte do texto do Código Florestal ao longo do tempo no parecer de Tripoli (2008) ao projeto de lei de consolidação da legislação ambiental.

³⁵¹ Ver os arts. 59 a 68 da Lei nº 12.651/2012.

³⁵² Ver as ADIs nº 4901, 4902 e 4903 no STF, mediante as quais a Procuradoria Geral da República (PGR) questiona a Lei nº 12.651/2012 em três pontos: regras sobre as APPs, flexibilização da reserva legal; e anistia para quem promove degradação ambiental. Para a PGR, a anistia está subjacente às regras sobre regularização das ocupações rurais anteriores a 2008.

³⁵³ Ver o Decreto nº 1.282/1994, o Decreto nº 2.788/1998 e o Decreto nº 5.975/2006.

por uma das versões da medida provisória que iniciou seu trâmite em 1996. Institucionalizou-se o Cadastro Ambiental Rural (CAR), mas essa medida vinha sendo implementada desde 2009³⁵⁴.

A nova lei florestal pode ser considerada uma mudança de segunda ordem, jamais uma mudança paradigmática. Ela, na verdade, cria problemas para alguns avanços ocorrerem. Mesmo tendo regulamentado a CRF³⁵⁵, por exemplo, ferramenta econômica interessante que estava pendente de detalhamento normativo que se esperava ser estabelecido mediante decreto, trouxe os programas de regularização ambiental para as ocupações até 2008. Se o proprietário rural terá suas atividades regularizadas, não se interessará pela aquisição de CRF. Não necessitará disso.

Por fim, deve ser registrado que, no que se refere à gestão ambiental urbana, a nova lei florestal explicita a aplicação das APPs nos perímetros urbanos, o que é positivo, pois havia dúvidas de interpretação das disposições sobre isso constantes na lei de 1965. Faz, também, alterações tácitas no conteúdo da Lei nº 11.977/2009 (Lei do PMCMV) que dispõe sobre a regularização fundiária. Observando o Quadro 4, tem-se nesse ponto específico uma situação mal definida entre o *layering* e o *displacement*. No mínimo, gerou-se inconsistência interna no quadro normativo referente à regularização fundiária urbana. A Lei nº 11.977/2009 flexibiliza as exigências ambientais apenas para as ocupações de interesse social. As regras sobre a regularização fundiária urbana presentes na nova lei florestal, por sua vez, admitem regularização mesmo nos casos de interesse específico, ou seja, quando não caracterizado o interesse social³⁵⁶.

Em face do conjunto de colocações acima apresentado, parece sem dúvida corroborada a **Hipótese H6** da pesquisa: nos temas inclusos na agenda verde, as mudanças nas leis federais ocorrem de forma mais incremental do que nos temas da agenda marrom.

Considera-se que esse quadro está diretamente relacionado ao previsto na **Hipótese H5**, o fato de o conjunto de atores que atua nos processos legislativos afetos à agenda verde apresentar um conjunto de relações mais estáveis em termos de alinhamento entre aliados e oponentes ao longo do tempo, do que o conjunto de atores que atua na agenda marrom. As relações mais estáveis ao longo do tempo geram tendência ao incrementalismo. Na agenda

³⁵⁴ Ver o Decreto nº 7.029/2009, que disciplinava o Programa Mais Ambiente.

³⁵⁵ A nova lei florestal altera o nome da CRF para Cota de Reserva Ambiental (CRA), mas se tratam de ferramentas idênticas.

³⁵⁶ Comparem-se os arts. 53 a 62 da Lei nº 11.977/2009 com os arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012.

marrom, com o subsistema menos consolidado, as mudanças ocorrem mais lentamente. Quando acontecem, contudo, tendem a se configurar alterações de maior vulto.

Como exceção, nos subtemas estudados, tem-se o controle da poluição veicular. Considera-se que a configuração de mudanças incrementais nesse assunto está relacionada à existência de um subsistema específico incluso no subsistema da agenda marrom, conforme referido na seção 7.6.

8.2 A resistência a mudanças

Há vários exemplos que podem ser trazidos como evidências de resistência a mudanças nos subsistemas das agendas marrom e verde. A análise nesta seção ficará restrita aos de maior abrangência.

Na agenda marrom, a dificuldade de realmente se conectarem as perspectivas do urbanismo e da gestão ambiental parece caracterizada com nitidez nos processos estudados. No Estatuto da Cidade, por exemplo, os debates sobre a gestão ambiental surgiram periféricamente. A lei aprovada em 2001 incorpora referências apenas pontuais aos aspectos ambientais, tem potencialmente efeitos relevantes nesse campo por induzir uma maior racionalidade no uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, mas não aborda temas importantes como sistemas de áreas verdes urbanas, a conexão do plano diretor municipal com as normas de proteção ambiental, controle da impermeabilização do solo urbano etc. Os ajustes recentes realizados pela Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil não suprem as lacunas do Estatuto da Cidade nesse campo, além de gerarem alguma inconsistência interna na lei, como comentado na seção anterior.

Essas lacunas poderão ser trabalhadas no âmbito da futura LRTU, mas a oposição normas urbanísticas *versus* normas ambientais tem estado presente em boa parte desse processo. Sociourbanistas como o FNRU questionam parte das exigências ambientais inclusas nas propostas para a futura lei, bem como a ideia de licenciamento urbanístico e ambiental integrado, se não ficar clara a competência municipal plena para decisão sobre as licenças, especialmente no que se refere à regularização fundiária. A Anamma, entidade que representa os órgãos municipais de meio ambiente, prefere dissociar as licenças (MACHADO, 2008), talvez com receio de esses órgãos não terem o poder necessário diante de secretarias de obras

ou órgãos similares na administração municipal. Esse tipo de divisão no processo da LRTU gerou até mesmo pareceres conflitantes do MMA, mencionados na seção 7.5.

Tem havido bastante dificuldade para se viabilizar o andamento desse processo. Com a absorção do conteúdo referente à regularização fundiária pela Lei do PMCMV em 2009, as chances de a LRTU voltar à pauta parecem reduzidas. Talvez se trate de uma “lei inconveniente”, como pondera Lima (2013), em relação à qual os atores envolvidos estão preferindo não alterar o *status quo*, acomodados em suas relações técnicas e políticas costumeiras e, no assunto em tela, com a arena decisória mais importante situada nos governos locais. Ambientalistas com posições mais rigorosas em relação à proteção ambiental e que defenderiam a atuação dos órgãos estaduais e mesmo federais do Sisnama, por seu turno, podem estar simplesmente não dando a atenção necessária ao tema, em face do foco histórico prioritário na agenda verde.

Cabe mencionar que, na tentativa de abordar a gestão ambiental urbana, a nova lei florestal, por um lado, trouxe avanços ao explicitar a aplicação das faixas de APPs tanto às áreas rurais quanto às cidades; por outro, gerou alguns conflitos com a parte da Lei do PMCMV que dispõe sobre a regularização, apesar de expressamente não pretender revogar os dispositivos da referida lei. A integração das normas urbanísticas e ambientais, no corpo das leis e na prática, tem tido um caminho complicado.

Na agenda marrom, outro ponto que merece ser destacado relacionado à resistência à mudança está na dificuldade de se adotar uma perspectiva integradora seja no saneamento básico, seja na gestão urbana como um todo.

As diferenças relevantes na história dos serviços de água e esgoto, que têm a herança do Planasa como marca, e dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos, geraram distanciamento entre eles. Note-se que isso ocorreu mesmo com as municipalidades em geral sendo entendidas como titulares desses serviços, pelo menos fora das áreas metropolitanas. Há um grupo de atores dedicado aos serviços de água e esgoto, e outro atuando nos resíduos sólidos, com interfaces aquém do que seria tecnicamente recomendado.

O predomínio nos debates sobre a Lei do Saneamento Básico está nos atores com atuação nos serviços de água e esgoto. Nas discussões que geraram essa lei, as referências aos resíduos sólidos são raras, e dizem respeito, em sua maioria, ao processo paralelo que gerou a Lei dos Resíduos Sólidos. Na aplicação concreta da política pública, o abastecimento d'água

tem tido prioridade, com o alcance de índices de atendimento bastante elevados no país. Os esgotos ficam em segundo plano, notadamente no que diz respeito à ação que tem maior conexão com a questão ambiental, o tratamento dos efluentes coletados antes de seu lançamento nos corpos d'água. Na verdade, o tratamento resta delegado a um terceiro plano.

O texto da Lei nº 11.445/2007 contempla os diferentes componentes do saneamento básico: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, talvez o componente com menor atenção nas ações governamentais, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Fica previsto plano abrangendo todos esses serviços a cargo do titular dos serviços, mas, ao se abrir a possibilidade de plano específico para cada um deles, reduz-se o incentivo para a opção integradora. A tendência será a adoção de planos específicos. Tanto é assim que a Lei dos Resíduos Sólidos prevê planos próprios de resíduos, além de colocá-los como condição para o repasse de recursos federais, sem integração direta com o plano de saneamento básico. Na esfera federal, a separação está consolidada. Entre outros pontos que reforçam a divisão histórica, o Plano Nacional de Saneamento Básico é coordenado pelo Ministério das Cidades, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos pelo MMA.

Está configurada a resistência a mudanças em diferentes aspectos: a separação dos serviços, a priorização de uns em detrimento de outros e, também, a manutenção de parte considerável dos serviços de água e esgoto nas mãos das companhias estaduais. Há elementos fortes de dependência da trajetória envolvidos (NORTH, 1993; PIERSON, 2004).

As dificuldades de integração, na verdade, estendem-se à gestão urbana de forma geral. Cabe perceber o Ministério das Cidades foi criado em 2003 para enfrentar essas dificuldades e acabou optando por um recorte organizacional setorizado, com secretarias específicas para habitação, saneamento, programas urbanos e transportes urbanos. Outros recortes poderiam ter sido escolhidos, como a divisão segundo a dimensão das cidades (pequeno, médio e grande porte). Demandas em prol da integração com a questão ambiental ficam ainda mais difíceis de serem alcançadas com essa setorização.

Na agenda verde, a resistência a mudanças está caracterizada, sobretudo, na dificuldade de os desenvolvimentistas tradicionais assimilarem preocupações com a proteção ambiental. No material estudado referente à formulação da nova lei florestal, que diz respeito às fases 4 e 5, os discursos nessa linha de parlamentares da bancada ruralista, da CNA e organizações a ela vinculadas, bem como do próprio Mapa, impressionam pelo grau de oposição às ferramentas de política ambiental. Quando elas são assimiladas em alguma

medida, tendem a ser lidas com alteração ou mesmo inversão de conceitos. O zoneamento ecológico-econômico (ZEE) passa a ser visto como um mapeamento dos locais que podem ser ocupados sem restrições, o pagamento por serviços ambientais (PSA) como implicando o custeio, pelo poder público, do mero cumprimento de limitações administrativas e não de medidas especiais de proteção ambiental efetivadas pelo produtor.

É importante mencionar, ainda, as dificuldades reiteradas para aprovação de instrumentos econômicos de política ambiental com aplicação mais ampla. Percebe-se que, no período mais recente, reúnem-se defesas de ferramentas mais vigorosas nessa linha por parte de integrantes de diferentes coalizões, naturalmente não com a mesma ênfase. Tem-se nesse ponto um aprendizado que, na prática, está associado à resistência a mudanças. Aprovam-se leis com redações genéricas nesse tema, que pouco asseguram em termos de execução. Em boa parte, os problemas nesse ponto estão associados à equipe econômica do governo federal, não apenas aos atores integrantes dos subsistemas.

8.3 O aprendizado político

Na visão da autora deste trabalho, como destacado anteriormente, um dos pressupostos do ACF é de que as crenças dos atores são endógenas e dinâmicas e variam de forma estruturada a partir desses conflitos (*pressuposto do aprendizado socialmente induzido*). O enquadramento tem como um de seus elementos importantes o *policy-oriented learning* (aprendizado político), entendido como abarcando alterações duradouras de pensamento ou de intenções comportamentais que resultam da experiência na dinâmica de debate e conflito entre as coalizões, bem como de novas informações externas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 123). São analisados a seguir os exemplos mais marcantes de aprendizado ao longo dos processos trabalhados na pesquisa. No capítulo 7, consta informação adicional sobre cada processo, incluindo outros casos nessa mesma linha.

Na agenda marrom, tem-se na Lei dos Resíduos Sólidos um processo interessante para análise nesse âmbito. O setor empresarial, durante muitos anos, manifestou posicionamento contrário à aprovação dessa lei. Viu-se que mesmo entidades claramente inclusas nos desenvolvimentistas modernos, como o Cempre e o Instituto Ethos, indicavam preferência por compromissos assumidos de forma voluntária.

Entende-se que, como previsto no ACF, o consenso foi viabilizado por um processo complexo de aprendizado, em que vários atores envolvidos nas discussões passaram com o tempo a alterar suas posições iniciais e a assimilar novas ideias. A construção das normas sobre a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, incluindo os esquemas de logística reversa, é o exemplo mais evidente (ARAÚJO; JURAS, 2011), mas a opção pelo realce do papel dos planos de gestão integrada também pode ser entendida nessa perspectiva. Durante a maior parte do trâmite do processo do PL nº 203/1991 e apensos, os textos intermediários que foram produzidos como alternativas para a futura lei procuravam contemplar regras específicas para cada categoria de resíduo. O consenso começou a ser construído quando foram efetivados ajustes no sentido de uma abordagem mais generalista, focando os planos de resíduos e a gestão integrada dos diversos tipos de resíduos sólidos.

O conceito da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é um constructo novo trazido pela lei. A partir dele, entende-se que as obrigações nesse sentido não se esgotam na responsabilidade pós-consumo do setor produtivo, e englobam fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, assim como os consumidores e os titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

A opção pelo conceito da responsabilidade compartilhada dilui encargos se considerada uma opção aos moldes da legislação alemã sobre a “responsabilidade pelo produto” (*die Produktverantwortung*), que centraliza as responsabilidades nesse sentido nos fabricantes. Assim, deve-se compreender que o texto da Lei nº 12.305/2010, não obstante sua relevância, não reflete a opção mais rígida em uma perspectiva ambientalista. Fruto de negociação dos diferentes atores públicos e privados envolvidos nos debates, a responsabilidade compartilhada pode ser vista como o pacto possível no país, mas que implicou reconstrução de preferências e reorientações de posicionamento dos diferentes grupos e, nessa ótica, pode ser qualificada como aprendizado na forma trabalhada no ACF.

Um aspecto diferente em nossa lei em relação a outros países é o compromisso de que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes participem das ações previstas no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, mediante acordos ou termos de compromisso firmados com o município, no caso de produtos ainda não inclusos no esquema da logística reversa. Assim, o olhar pós-consumo não se esgota nas disposições sobre a logística reversa.

Fator relevante para que a discussão sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos chegasse ao final no Legislativo foi o engajamento do Poder Executivo no processo, a partir

do encaminhamento do PL nº 1991/2007. É de destacar que, apesar de o texto da lei aprovada ser bem diferente da proposta original do governo, esse envolvimento constituiu mudança importante de postura, pois até então, a questão de resíduos era tratada pelo governo federal como se fosse principalmente tarefa das municipalidades³⁵⁷. Entende-se que se tem nesse ponto outro exemplo do aprendizado político construído a partir da interação entre os atores envolvidos nos processos decisórios afetos a essa área de políticas públicas. Outro avanço envolvendo reposicionamento do Executivo federal está na aceitação de regras mais explícitas sobre a gestão dos resíduos perigosos, incluindo a assunção de tarefas de coordenação por essa esfera da administração pública.

Considera-se que a participação mais direta do Executivo na fase mais recente do processo não teria sido suficiente sem a atuação do coordenador do GT da Câmara dos Deputados, o Deputado Arnaldo Jardim, que atuou como *policy broker*, como comentado na seção 7.2. Acredita-se que se tem nessa atuação exemplo que corrobora a **Hipótese H1** da pesquisa, equivalente à Hipótese de Aprendizado nº 05 do ACF.

Jardim havia coordenado o GT que gerou a lei paulista sobre o tema, e trouxe para o processo conhecimento técnico e político advindo dessa experiência. Há tópicos que estão presentes tanto na lei paulista quanto na lei nacional, incorporados na fase em que ele esteve envolvido diretamente no processo. Por outro lado, esse parlamentar passou a se comprometer com o conteúdo dos dispositivos sobre os planos de gestão integrada de resíduos previstos na proposta do Executivo, que possui avanços técnicos quando comparados aos planos de gerenciamento previstos na lei paulista, e buscou informações em diferentes tipos de organizações que atuam na área.

Uma mudança de relevo trazida pela Lei nº 12.305/2010 foi a inserção formal das cooperativas e outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis na Política Nacional de Resíduos Sólidos, de forma geral, e especialmente, no que concerne à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto e aos sistemas de logística reversa. A lei determina que o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de

³⁵⁷ Conforme anteriormente mencionado, como exceção, colocam-se os programas Brasil Joga Limpo, incluído no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 e Resíduos Sólidos Urbanos, no PPA 2004-2007 e no PPA 2008-2011. Não há espaço para avaliar esses programas neste trabalho, mas se tem dificuldade frequente de conseguir recursos para os programas federais relacionados à política ambiental. Mais complicado, ainda, é assegurar que os recursos previstos sejam realmente aplicados. Entre 2001 e 2009, os programas Brasil Joga Limpo e Resíduos Sólidos Urbanos representaram 1,62% das dotações autorizadas para o MMA. Há oscilação para baixo nos valores efetivamente empenhados para esses programas: entre 2003 e 2009, os valores anuais ficaram abaixo de 10% do relativo a 2001. Entre 2001 e 2009, os valores totais empenhados na Função Gestão Ambiental caíram de 0,47% para 0,29% do OGU. (SILVA; JURAS; SOUZA, 2013, p. 161).

manejo de resíduos sólidos dê prioridade à organização, ao funcionamento e à contratação das cooperativas ou associações de catadores formadas por pessoas físicas de baixa renda, para a execução de algumas de suas funções.

O destaque progressivo ao papel dos catadores no processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos reflete a negociação entre os diferentes atores e pode ser lido, em algum nível, como decorrente de aprendizado, mas ele reflete, também, a força política dos sociourbanistas junto à Presidência da República no governo petista. Uma rápida busca nos jornais mostrará vários eventos ligados ao MNCR com a participação do Presidente Lula. O Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, criado em 2003, funciona junto à Secretaria-Geral da Presidência da República³⁵⁸.

Questão a ser ponderada é o alcance da negociação em prol dos dispositivos que incluem os catadores na responsabilidade compartilhada, nos esquemas de logística reversa inclusive. As regras sobre os catadores foram apoiadas explicitamente pelo empresariado. Nesse caminho, o apoio a cooperativas de catadores, como o desenvolvido historicamente pelo Cempre, ganha destaque. O problema é que esse tipo de esforço do empresariado não supre as obrigações nesse campo requeridas pela Lei nº 12.305/2010. Há falas codificadas de representantes de organizações como a Fiesp que caminham nesse sentido. Na aplicação da lei, deve-se cuidar para os catadores não serem usados tendo em vista esvaziar as responsabilidades das empresas, quanto à logística reversa principalmente. Parodiando Tilly (2007) quando fala em processos de democratização e “des-democratização”, processos de “desaprendizado” orientado às políticas públicas não podem ser desconsiderados.

Nessa linha de preocupação, cabe colocar a regulamentação da lei em tela. O primeiro regulamento da Lei nº 12.305/2010 editado, o Decreto nº 7.404/2010, assumiu como foco principal a estruturação de órgãos colegiados que tratarão do tema em nível federal. Há também vários dispositivos do decreto voltados aos planos de resíduos sólidos, reafirmando e complementando as regras contidas na lei.

Nas disposições sobre a forma de implantação da logística reversa, um dos elementos-chave da Política Nacional de Resíduos Sólidos, o decreto apresenta deficiências. A lei estabelece uma lista de produtos e embalagens cuja aplicação da logística reversa é imediata, sendo que parte deles era objeto de normas anteriores, como se comentou. No que se refere às

³⁵⁸ Ver o Decreto sem número de 11 de setembro de 2003, que criou o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo. Hoje, aplica-se o disposto no Decreto nº 7.405/2010.

lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, e aos produtos eletroeletrônicos e seus componentes, a lei prevê implantação progressiva, observando cronograma a ser estabelecido em regulamento. O decreto editado não cumpriu a demanda de regulamentar esse cronograma e também não acrescentou novos produtos e embalagens aos sistemas de logística reversa. A matéria incumbirá ao Comitê Orientador da Logística Reversa.

Ademais, nas regras sobre os acordos setoriais, o decreto assume viés centralizador, focando apenas ações na esfera federal. Fica expresso que os acordos setoriais iniciados pelos fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes serão precedidos da apresentação de proposta formal pelos interessados ao MMA. Não parece haver fundamentação técnica ou jurídica para a centralização de todos os acordos setoriais na União. Ademais, o decreto não segue o espírito da lei no que se concerne aos termos de compromisso, condicionando sua celebração à ausência de acordo setorial ou regulamento específico, ou ao objetivo de fixar compromissos e metas com maior rigidez do que a estabelecida em acordos setoriais ou no regulamento (ARAÚJO; JURAS, 2011).

Acredita-se que a centralização decisória caracterizada em parte do conteúdo do Decreto nº 7.404/2010 configura uma interpretação no mínimo equivocada da Lei nº 12.305/2010. Ao que parece, trata-se de um esforço de releitura estratégica de alguns dispositivos importantes da lei. No que se refere aos grupos identificados por meio do ACF, haveria uma aproximação dos tecnocratas esclarecidos, que praticamente inexistem na agenda marrom, ou mesmo dos urbanocratas, no que se refere ao item PC1.1 do código de análise documental. Mediante o Decreto nº 7.404/2010, no que toca à extensão e aplicação dos sistemas de logística reversa, pode estar ocorrendo *conversion* (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 17-18), na sequência imediata da aprovação da norma.

A dúvida fica por conta dos benefícios que a centralização pode trazer para o empresariado, e seus efeitos sobre a aplicação em geral da lei. A negociação direta com o MMA, mesmo que intermediada pelo comitê orientador, tende a ser mais simples do que atender demandas do grande número de municipalidades brasileiras. Os efeitos decorrentes de releituras estratégicas da lei ainda demorarão alguns anos para poderem ser mensurados e avaliados.

Outro processo da agenda marrom que traz elementos de análise interessantes no que se refere às suas conexões com o aprendizado político é o Estatuto da Cidade.

Mostrou-se na seção 7.4 que os debates sobre a regulamentação do capítulo da política urbana geraram alto grau de conflito em sua fase inicial, em embates que, na verdade, vinham formalmente pelo menos desde 1983, mas que podem ser retrocedidos à década de 1960. Principalmente na versão aprovada no Senado em 1990, a proposta estava diretamente ligada ao ideário da reforma urbana, correspondente aos sociourbanistas nos grupos estudados nesta pesquisa.

Desde a votação na primeira comissão de mérito na Câmara, o quadro de dissenso com os urbanocratas e mesmo com os desenvolvimentistas tradicionais começou a mostrar alterações. A opção foi atenuar o conteúdo mais ideologizado da proposta e trabalhar com uma lei que se constituísse em uma espécie de cardápio de instrumentos, que viabilizasse o controle da retenção especulativa do solo urbano, foco do § 4º do art. 182 da Constituição, mas que também, de forma geral, desse às municipalidades um maior poder no controle do ordenamento territorial nas áreas urbanas. O consenso foi desenhado a partir de um texto apresentado formalmente por Ponte, parlamentar ligado à CBIC, que se apoiou em estrutura delineada por um GT coordenado por Miranda, parlamentar ligado ao FNRU.

Como já se mencionou, Bassul (2010, p. 83) fala em opção de cunho tático pelos dois lados, o FNRU ao ceder em suas propostas com a intenção de recuperar perdas nas fases seguintes e o empresariado com a perspectiva de, gradualmente, incorporar instrumentos que também trouxessem flexibilidade nas regras de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Mesmo que tenha pesado a decisão de jogar o jogo mais adiante (após a aprovação da lei inclusive, na formulação dos planos diretores municipais), essa explicação não é suficiente. A lei aprovada tem acréscimos relevantes incorporados nas etapas seguintes, mas sua essência manteve esse primeiro texto. O espírito da lei, usando mais uma vez a expressão de Montesquieu, não se modificou.

Acredita-se que há aprendizado político pela interação entre os atores em conflito caracterizado nesse processo. O texto com foco em instrumentos era recomendado pelos técnicos da área, como mostra a documentação do GT na Câmara dos Deputados, e trazia ferramentas que interessavam em parte ao movimento popular, em parte ao empresariado. Nesse ponto, pode-se falar, também, em corroboração da **Hipótese H1**, com a participação sequencial de Miranda e da Sedu/PR na articulação política, a última com características mais claras de *policy broker*.

As evidências de aprendizado decorrente da interação mediante conflito são reforçadas pelo fato de o empresariado, ao final do processo, estar envolvido até mesmo nos ajustes dos

dispositivos referentes à participação popular na gestão urbana. O que mudou, considerado o *pressuposto do conflito inserido* que marca o ACF?

Uma das intenções marcantes na proposta é o combate à retenção especulativa dos imóveis urbanos, por decorrência do próprio texto da Constituição. Podem ser lançados alguns questionamentos nesse sentido. O solo urbano mantido ocioso continuava tendo a mesma atratividade como investimento para o grande capital que estava representado no Congresso Nacional? Em que medida continuava valendo à pena esperar pela valorização futura de uma gleba? Quem estava disposto a empatar seu capital financeiro à espera de valorização, sabendo que a capacidade de investir do poder público estava enfraquecida? (ARAÚJO; RIBEIRO, 2000). A inserção de terras ociosas do mercado parecia trazer vantagens para pelo menos parte do empresariado.

Outro aspecto a ser ponderado é que as regras legais afetas ao uso, parcelamento e ocupação do solo urbano não são necessariamente ônus para os grupos empresariais, elas também podem constituir bônus, que eleva o valor de seus empreendimentos no mercado. Tem-se configurada essa situação especialmente quando se envolve pacto do Poder Público com grupos determinados, mesmo que exigida a lei formal para a contratação nesse sentido, como nas operações urbanas consorciadas³⁵⁹. As crenças dos empreendedores urbanos estavam saindo da visão tradicional, refletindo também reorientação de interesses materiais, como admitido no ACF (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, p. 225). Considera-se que as elites empresariais nesse campo não têm hoje, necessariamente, postura de oposição à regulação estatal. Elas “aprenderam” a usar essas regulações em seu benefício.

Essas mudanças levam progressivamente ao deslocamento de entidades como a CBIC e o Secovi para o grupo dos desenvolvimentistas modernos, como mostrado no Apêndice 4, mediante a incorporação também, de algum nível de preocupação com a proteção ambiental. Assume-se aqui que deslocamentos dos urbanocratas e desenvolvimentistas tradicionais para o grupo dos desenvolvimentistas modernos, como ocorreu com as referidas entidades, e dos sociourbanistas para os socioambientalistas, como verificado na fase 5 com o Pólis, entidade relevante no âmbito do FNUR, constituem, por si só, casos de aprendizado político, orientado às políticas públicas. Há outras alterações nessa linha descritas no capítulo 7.

A maior atenção para a questão ambiental pode estar associada a elementos externos e internos ao subsistema, provavelmente envolve um conjunto de explicações. Não seria

³⁵⁹ Ver os arts. 28 a 31 da Lei nº 10.257/2001.

possível uma análise organização a organização nesse sentido. De toda forma, no caso do Pólis, que tem a regularização fundiária urbana como um de seus principais assuntos, provavelmente pesou o aumento dos desastres envolvendo favelas e outros tipos de assentamentos informais, decorrentes de enchentes e deslizamentos de terra, que geraram a alteração pontual do Estatuto da Cidade pela Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

Ainda na agenda marrom, merecem análise específica as alterações de posicionamento quando há mudança relevante em termos de coalizão governamental e determinados atores passam de oposição para situação no quadro político geral do país. Há elementos interessantes nessa linha nos processos relativos à Lei do Saneamento Básico e às normas de controle da poluição por veículos automotores, quando o governo petista inicia em 2003 e o Ministério das Cidades passa a ser controlado pelos sociourbanistas.

Lideranças importantes envolvidas nas discussões sobre a Lei do Saneamento Básico representando o FNU e a FNSA passam a ter vínculo formal com o Executivo federal. O exemplo mais importante está em Oliveira, que assumiu a Secretaria Nacional de Saneamento. Altera-se o discurso anterior que refutava com vigor a privatização dos serviços de água e esgoto, e começa-se a admitir a participação dos concessionários privados, como mostrado na seção 7.3. A bandeira do municipalismo, que anteriormente já se apresentava sem total nitidez, pela defesa simultânea do papel das companhias estaduais, perde vigor, e passa a diferenciar a Secretaria Nacional de Saneamento da Secretaria de Programas Urbanos do ministério, à época ocupada por Rolnik, órgão que tem, até hoje, atuação muito ligada aos governos locais.

No que se refere tanto à participação da iniciativa privada quanto à titularidade dos serviços, a posição da Secretaria Nacional de Saneamento passa a ser cautelosa, admitindo uma variedade de modelos possíveis conforme os diferentes estados e municípios envolvidos. A Lei do Saneamento Básico reflete isso. Também se verifica, no discurso após a assunção do poder, cautela com relação às promessas de aplicação de recursos federais. Verificou-se, na prática, que as dificuldades nesse campo iam além da falta de vontade política dos governantes. Essa alteração de posicionamento pode ter relação com discursos vazios na fase anterior, de oposição, e com falta de coerência política na condição de situação. Pode ter relação, também, com aprendizado sobre a variedade de elementos técnicos e políticos envolvidos na gestão concreta da política pública. Nessa última acepção, estaria configurado

aprendizado político e, também, elementos trazidos pela **Hipótese H1**. Não se fará aqui a escolha entre essas duas leituras.

Na mesma época, como relatado na seção 7.6, foi criado grupo interministerial para elaborar projeto de lei regulamentando o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), no que se refere às inspeções veiculares. As primeiras manifestações foram no sentido de que as inspeções seriam descentralizadas para estados e municípios e integrariam emissões de poluentes e segurança dos veículos, compatibilizando crenças dos sociourbanistas do Ministério das Cidades com os socioambientalistas do MMA. Pouco tempo depois, o governo federal passou a falar em inspeções de segurança controladas pela União, e na participação de concessionários privados. Também nesse processo está caracterizada mudança de posição quando se passa de oposição para situação. Nesse caso, a perspectiva parece ser a concentração na esfera federal dos recursos das concessões à iniciativa privada, em tom mais de oportunismo do que de aprendizado político. O Executivo desistiu de encaminhar projeto de lei sobre o tema, em discussão que não se resolveu até hoje. As razões desse impasse envolvem, entre outros fatores, disputas federativas, mas merecem estudo específico, inviável de ser realizado nesta pesquisa.

Nas fases 1 a 3 na agenda verde, na pesquisa anterior, foi identificado aprendizado político com relação à progressiva descentralização de atribuições para os estados do controle da proteção das florestas e outras formas de vegetação, historicamente muito centralizado nos órgãos ambientais federais (ARAÚJO, 2007, p. 261). Esse processo teria continuidade, abarcando as atribuições em política ambiental de uma forma ampla, na formulação da Lei Complementar nº 140/2011, não estudada por esta pesquisa, mas ainda não está consolidado. Foi caracterizado aprendizado político, também, na aceitação de maior participação da iniciativa privada, bem como na maior abertura para os instrumentos econômicos de política ambiental (ARAÚJO, 2007, p. 261), mesmo que não raramente sem resultados concretos na execução da política pública.

No estudo do processo de formulação da nova lei florestal nas fases 4 e 5, contudo, as evidências não mostram aprendizado político. A lei aprovada atende, sobretudo, as demandas de regularização das ocupações anteriores a 2008, advindas dos desenvolvimentistas tradicionais. Para novas ocupações, os desenvolvimentistas modernos que controlam atualmente o MMA conseguiram manter os institutos mais relevantes, com flexibilizações pontuais.

As informações técnicas apresentadas pelos cientistas no curso do debate da nova lei florestal, relativas à relevância de se manterem protegidas, ao máximo possível, as APPs e outras áreas frágeis (SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 2011), não foram suficientes para convencer os relatores na Câmara. No Senado, o texto produzido, pelo menos em parte com o apoio do MMA, continha aperfeiçoamentos com relação ao da Câmara, mas os principais problemas ainda estavam presentes (JURAS; GANEM, 2012, p. 3-8).

Se considerada a política agrícola em uma visão isolada de seus efeitos ambientais, há quem possa defender um aprendizado em termos de se considerar a realidade concreta do país, de descumprimento generalizado da legislação ambiental. Do ponto de vista da política ambiental, parece inquestionável que houve retrocessos. Pelas ações em curso no STF, anteriormente citadas, a PGR também tem esse entendimento.

São apresentadas, a seguir, as conclusões da pesquisa.

Olha, um tempo atrás, ouvíamos dizer que o rio iria secar. Dizíamos: “Esse dia não vai chegar. Olhem para o meio do rio.” E aconteceu. O que os mais velhos contavam está acontecendo. Vocês estão vendo estes pés de pajeús? Onde há pé de pajeú, há água fácil, água com fartura. Vamos todos abraçar o pé de pajeú! Isso aqui é da humanidade. É meu, é seu, é do povo de Guanambi, é do povo de São Paulo. Se nós começarmos a amar essas coisas, vamos cuidar como uma coisa nossa: é esse o lugar em que queremos viver.

Francisca Alves Ribeiro, a Chica, prefeita de Carinhanha (BA), em reunião pública na Câmara dos Deputados, no dia 4 ago. 2010. Que assim seja, Chica!

9 CONCLUSÃO

Esta tese realizou um estudo comparado dos processos de mudança institucional relacionados aos subsistemas das agendas marrom e verde da política ambiental no país, no período 1992-2012, à luz do *Advocacy Coalition Framework* (ACF). A agenda verde direciona-se à proteção da flora e da fauna e à conservação da biodiversidade. A agenda marrom, ao controle da poluição e assuntos ligados à gestão ambiental urbana. Foram aproveitados nesse esforço dados de trabalho anterior da autora sobre o subsistema da agenda verde no período 1992-2006.

Nos quatro subtemas selecionados para o estudo do subsistema da agenda marrom – gestão dos resíduos sólidos, saneamento básico, gestão ambiental urbana e controle da poluição por veículos automotores –, foram rastreados os debates legislativos relativos: à Lei nº 12.305/2010 (Lei dos Resíduos Sólidos), à Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico), à Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), à futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana – LRTU, que tem interfaces com Lei nº 11.977/2009 (Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV), e às normas de controle da poluição por veículos automotores (Lei nº 8.723/1993 e discussões subsequentes).

Na agenda verde, havia dados da pesquisa anterior sobre os processos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc (Lei nº 9.985/2000), da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), da Lei de Gestão das Florestas Públicas (Lei nº 11.84/2006), das normas de acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado (MPV nº 2.186-16/2001) e das normas de controle do desmatamento, com as propostas de alteração do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965). Para viabilizar que a comparação proposta entre os dois subsistemas alcançasse todo o período coberto pela pesquisa, o estudo do subsistema da agenda verde foi complementado principalmente com a análise das discussões sobre a nova lei florestal (Lei nº 12.651/2012), que ganharam vulto a partir de 2008.

Os esforços empíricos da pesquisa foram concentrados na aplicação de um código de análise documental a um conjunto extenso de documentos legislativos. Nos resultados, cabem alguns comentários iniciais sobre componentes do código de análise que são comuns aos subsistemas das agendas verde e marrom, considerando os registros do processo de codificação como um todo.

Nas crenças relativas ao *deep core*, o antropocentrismo moderado é prevalente nas duas agendas, com o antropocentrismo puro ganhando vigor nas discussões sobre a nova lei florestal. A preocupação elevada com a equidade intrageracional está mais presente na agenda marrom. Na agenda verde, o foco simultâneo na equidade intrageracional e intergeracional, que decorre da internalização do paradigma do desenvolvimento sustentável consagrado na Rio-92, vem perdendo força. A priorização do uso sustentável dos recursos naturais, pelo menos em discurso, é mais marcante na agenda marrom do que na verde, na qual há uma polarização forte entre atores com preocupações ambientais e aqueles com perspectiva marcadamente utilitarista. Em ambas as agendas, as referências ao conhecimento técnico-científico são frequentes, não raramente justificando posicionamentos conflitantes. A defesa da intervenção estatal no meio socioeconômico pesa mais na agenda marrom do que na verde, mas posicionamentos extremados seja nessa linha, seja na valorização dos mecanismos de mercado, não constituem regra nas duas agendas.

No *policy core*, a defesa do municipalismo pleno consta apenas na agenda marrom, mas não é realmente significativa. Na agenda verde, cresce a defesa da descentralização para estados e municípios, como reação esperada à centralização histórica de atribuições no governo federal. A oposição aos instrumentos de política ambiental é encontrada mais na agenda verde do que na agenda marrom. No contraponto, nos últimos anos, tem aumentado na agenda verde o apoio às ferramentas econômicas. As manifestações em prol de instrumentos desse tipo na agenda marrom, por sua vez, com mais frequência do que na agenda verde, demandam aumento de recursos financeiros para as políticas públicas por meio de caminhos associados à atuação governamental direta, não a mecanismos de mercado. Enquanto, na agenda verde, a força está na visão de um direito de propriedade sobre os bens imóveis quase irrestrito, a posição esperada na agenda marrom é que se trabalhe com algumas limitações administrativas, não demandas em prol da inexistência de regramentos nesse sentido. Isso explica a aceitação do direito de uso do imóvel como uma concessão do poder público na agenda marrom, jamais na agenda verde. Na agenda marrom, tem destaque a defesa da participação nas decisões de órgãos colegiados que contam com a participação de representantes da sociedade civil. Essa leitura também é relevante na agenda verde, mas sofre oposição de atores poderosos que têm pouca consideração com essas arenas.

A autora considera que esses resultados mostram a importância de se trabalharem no ACF não apenas os componentes do *policy core*, mas também do *deep core*. Há comportamentos que são compreendidos de forma mais clara quando se vai além dos assuntos

afetos à política pública estudada, alcançando a visão sobre a Estado, a democracia e outros elementos que conformam a visão de mundo (*die Weltanschauung*), as crenças de cunho essencial dos atores. Ideologia importa, mesmo estando desacreditada no mundo contemporâneo.

No subsistema da agenda verde, haviam sido identificadas na pesquisa anterior quatro coalizões de defesa atuando no subsistema da agenda verde: tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais. Esses grupos da agenda verde mantiveram-se no período 2007-2012, mas se verificou que os tecnocratas esclarecidos estão perdendo força, pelo menos nos debates junto ao Congresso Nacional. No subsistema da agenda marrom, eles sequer podem ser considerados como grupo, não obstante surjam excepcionalmente atores com essa classificação.

Identificaram-se agora dois outros grupos na agenda marrom, os sociourbanistas e os urbanocratas, interagindo com socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais.

O sistema de crenças de cada um desses grupos está apresentado na seção 6.1, com detalhamento em relação aos diversos assuntos que compõem o código de análise documental, os que dizem respeito apenas à agenda verde inclusive³⁶⁰. Resgatam-se aqui, como mote para a síntese nesse sentido, as frases-símbolo escolhidas para cada coalizão. Perceba-se que as coalizões têm proximidades e afastamentos entre elas que variam conforme cada elemento do sistema de crenças.

Os tecnocratas esclarecidos assumem a frase “eu defendo a proteção ambiental e acredito nos técnicos”. São os mais rígidos do ponto de vista do cuidado com o meio ambiente, tendendo ao preservacionismo, sobrevalorizam o conhecimento técnico-científico e o planejamento técnico em geral e têm pouca atenção para as questões sociais e os processos participativos de decisão. A solução está no Leviatã ecologista, que coloca a questão ambiental acima da gestão urbana. Optam pelos esquemas historicamente consolidados em termos de controle administrativo: ferramentas do tipo comando e controle, licenciamento ambiental pelos órgãos estaduais ou, se possível, preferentemente pelo Ibama, dissociado do licenciamento urbanístico, e serviços de água e esgoto providos pelas companhias estaduais. Têm dificuldade para compreender ferramentas que trazem inovações de maior significado na agenda marrom, como a outorga do direito de construir ou a responsabilidade pós-consumo

³⁶⁰ Ver o resumo das crenças referentes aos temas da agenda verde no Quadro 5, na seção 3.3.

dos fabricantes de produtos e embalagens. Na verdade, seu foco prioritário está na agenda verde.

Na pesquisa anterior, trabalharam-se os socioambientalistas com duas frases, “saudades de Chico Mendes” e “vamos discutir isso democraticamente?”. A primeira é mais apropriada para os integrantes desse grupo voltados à agenda verde, com atenção para as populações tradicionais, indígenas e outros “povos da Floresta”. O convite “vamos discutir isso democraticamente?” é bastante representativo da coalizão, mas compartilhado, na agenda marrom, com os sociourbanistas. Opta-se, então, pela frase “eu acredito que as questões ambiental e social caminham juntas”.

Os socioambientalistas estendem a perspectiva integradora que está em sua própria essência para a defesa, ao mesmo tempo, da equidade intrageracional e intergeracional, da conciliação entre uso sustentável e preservação, da atuação integrada dos diferentes níveis de governo e da combinação dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental. Na mesma linha, entendem que planejamento urbano e gestão ambiental devem ser abordados segundo a perspectiva da intersectorialidade. Há ênfase nas decisões abertas à participação ampla da sociedade civil. Os socioambientalistas têm compromisso com o processo de debate em si, até mais do que com seus resultados. Por decorrência, veem o plano diretor como um pacto político, que incorpora aspectos urbanísticos e também ambientais. Se a população envolvida é de baixa renda, admitem alguma flexibilização nas normas ambientais, com a cautela devida. O olhar para as comunidades locais, na agenda marrom, induz ao entendimento de o poder público deve articular os catadores de lixo, integrá-los na gestão dos resíduos sólidos urbanos. Esse olhar sustenta, também, a valorização do papel das municipalidades na gestão dos serviços de saneamento. Defendem a responsabilidade pós-consumo centrada essencialmente nos fabricantes, com rigidez nesse tópico específico.

Os desenvolvimentistas modernos aderem à frase “eu tenho preocupações ambientais e acredito no mercado”, nas agendas verde e marrom. Apesar de a valorização dos instrumentos econômicos de política ambiental, mediante processo de aprendizado, estar sendo progressivamente internalizada por socioambientalistas e mesmo por parte dos tecnocratas esclarecidos, essas ferramentas sempre constituíram bandeira dos desenvolvimentistas modernos, que têm como marca a prioridade para mecanismos de mercado e a defesa do papel do setor privado na solução dos problemas ambientais. Como o governo federal tem papel potencialmente relevante para a implantação dos instrumentos econômicos, defendem a descentralização apenas de parte das decisões governamentais relativas à política ambiental.

Para eles, o controle do desmatamento e da degradação ambiental impõe, sobretudo, o fomento a atividades sustentáveis. Apoiam a integração dos licenciamentos ambiental e urbanístico nas áreas urbanas, em posicionamento decorrente de sua postura pragmática, com foco em resultados. Como os socioambientalistas, agregam planejamento urbano e gestão ambiental, mas os desenvolvimentistas modernos preferem lidar com esse inter-relacionamento mediante o gerenciamento de projetos estratégicos competitivos. Acreditam que os serviços de saneamento devem estar organizados segundo a ótica do planejamento que assegure mais eficiência, não se atendo a limites estaduais ou municipais. Defendem que a responsabilidade pós-consumo deve envolver fabricantes, comerciantes e consumidores, e incorporar também os catadores de lixo. Cabe lembrar que o apoio aos catadores pode ser usado como forma de substituição de parte das responsabilidades dos fabricantes.

Por sua vez, os desenvolvimentistas tradicionais explicitam a frase “eu quero crescimento econômico à moda antiga”. A visão antropocêntrica e o utilitarismo puros sobressaem em suas manifestações, mais do que em qualquer outro grupo. Têm baixa preocupação com a equidade intrageracional e intergeracional. Defendem um Estado com presença marcante no fomento às iniciativas privadas de crescimento econômico, preferentemente sem impor limitações ambientais ou mesmo urbanísticas. Se puderem escolher, optam por decisões ambientais descentralizadas para estados e municípios, arenas onde podem exercer pressões de forma mais direta. Têm como marca a oposição aos instrumentos de política ambiental, que para eles não podem obstaculizar o crescimento econômico. O licenciamento ambiental do uso, parcelamento e ocupação das áreas urbanas sequer se justificaria, uma vez que há o licenciamento urbanístico. Ou desconsideram de forma geral a relevância do planejamento urbano, ou focam apenas em aspectos específicos de setores determinados. Preferem os serviços de água e esgoto providos pelas companhias estaduais. Até aceitam instrumentos ambientais como o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) e instrumentos urbanísticos como a outorga onerosa do direito de construir, desde que possam usá-los em benefício próprio.

A coalizão dos sociourbanistas ganha relevo no subsistema da agenda marrom, assumindo a frase-símbolo “eu defendo a reforma urbana”. Eles também se caracterizam pelo antropocentrismo e pela pouca atenção com a proteção ambiental, mas essa posição vem acompanhada de elevada preocupação com as iniquidades sociais. Defendem um Estado forte e a eliminação, ao máximo possível, dos mecanismos de mercado. Para os sociourbanistas, políticas públicas corretas são as que refletem as demandas da comunidade, pelo que, como os

socioambientalistas, colocam em destaque os processos decisórios participativos. O plano diretor, centrado nos aspectos urbanísticos, ganha tom político forte. O papel das municipalidades é colocado em relevo, na política ambiental inclusive. Especialmente quando presente algum nível de colisão com a garantia do direito à moradia, opõem-se aos instrumentos de política ambiental. Como os desenvolvimentistas tradicionais, para eles o licenciamento ambiental do uso, parcelamento e ocupação das áreas urbanas não é necessário, uma vez que há o licenciamento urbanístico. Como os socioambientalistas, os sociourbanistas defendem que o poder público tem papel relevante na articulação dos catadores de lixo, bem como obrigação de integrá-los na gestão dos resíduos sólidos urbanos.

A outra coalizão que atua apenas no subsistema da agenda marrom é a dos urbanocratas, com a afirmação que “a questão urbana deve estar delegada a técnicos”. Os tecnocratas do urbanismo não mostram preocupações relevantes com a proteção do meio ambiente, não podendo ser considerados “esclarecidos” quando se tem em foco a questão ambiental. Priorizam um Estado com presença marcante, decisões pautadas pelo conhecimento técnico-científico e centralização de atribuições na União. Acreditam na participação do setor privado como concessionário de serviços públicos na área do saneamento básico, mas não como atores com papel de enfrentamento dos problemas ambientais. Sequer têm realmente atenção para esses problemas. Como os desenvolvimentistas tradicionais e os sociourbanistas, os urbanocratas entendem que o licenciamento urbanístico do uso, parcelamento e ocupação das áreas urbanas é suficiente, dispensando o licenciamento ambiental. O plano diretor é visto como um documento técnico, com foco nos aspectos urbanísticos. Preferem os serviços de água e esgoto providos pelas companhias estaduais. Como os tecnocratas esclarecidos, têm dificuldade de compreender a importância da responsabilidade pós-consumo.

Cabe comentar que os urbanocratas têm similaridades com os desenvolvimentistas tradicionais, mas também diferenças que não podem ser subvalorizadas. Entre outros aspectos, os urbanocratas colidem com os desenvolvimentistas tradicionais com sua demanda por decisões técnicas centralizadas no governo federal, divergência que tem reflexos relevantes no dia a dia da gestão urbana.

Há de ser percebido que os grupos de atores acima apresentados fogem de uma leitura simplista que divide ambientalistas e desenvolvimentistas nos embates afetos à agenda verde, movimentos sociais e empresários do setor imobiliário nas discussões sobre o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, e assim por diante. Parte dos estudos que aplicam o

ACF acaba chegando a visões dicotômicas da realidade como essas. Há vários exemplos de trabalhos que lidam com duas coalizões na política ambiental. A autora avalia que, se abordados os componentes dos sistemas de crenças com a atenção necessária, a realidade tende a se mostrar de maior complexidade, fugindo à dicotomização das interações.

Deve-se cuidar para o *pressuposto das coalizões* – um número reduzido de coalizões conformará o subsistema de políticas públicas – não levar a leituras reducionistas. Como constatado na pesquisa, a polarização *us and them* pode envolver mais de uma coalizão em cada lado, reunidas em grupos que nem sempre serão mantidos em todos os processos decisórios afetos ao subsistema, pesando nesse sentido o assunto específico em pauta, as variações do contexto político e outros aspectos do quadro externo, além de mudanças nas crenças derivadas do aprendizado político. Em outras palavras, é necessário considerar, também, o *pressuposto do conflito inserido* e o *pressuposto do aprendizado socialmente induzido*.

Nos subsistemas das agendas verde e marrom, sobressaem os esforços das coalizões para o alcance de poder formal, cuja importância é evidente.

Na pesquisa anterior relativa à agenda verde, os resultados já haviam indicado a relevância do posicionamento do titular do MMA. O ministério foi classificado como tecnocrata esclarecido entre 1992 e 1998. Entre 1999 e 2002, na gestão Sarney Filho, houve praticamente um empate entre as posições de tecnocrata esclarecido e socioambientalista. Refletindo o comando de Marina Silva, o ministério foi caracterizado, entre 2003 e 2006, como socioambientalista, coalizão então considerada dominante no subsistema da agenda verde (ARAÚJO, 2007, p. 220). Pelos documentos codificados nesta pesquisa, com Marina Silva como titular do órgão, o MMA agia claramente como socioambientalista também na agenda marrom. Com Izabella Teixeira, por sua vez, o ministério atua como desenvolvimentista moderno, nas duas agendas.

No Ministério das Cidades, a presença de secretários nacionais ligados ao FNRU logo após a criação do órgão levou à assunção das ideias que caracterizam os sociourbanistas. Os desenvolvimentistas modernos estiveram presentes na Sedu/PR na fase anterior à criação do Ministério das Cidades, especialmente na defesa de maior participação da iniciativa privada nos serviços de saneamento básico, e voltaram na fase mais recente, em manifestações do ministério nas agendas marrom e verde, mas ainda com classificação pouco nítida.

A autora acredita que os desenvolvimentistas modernos detêm hoje o controle dos dois subsistemas focados pela pesquisa, mas em quadro de relações ainda com fragilidades.

No subsistema da agenda marrom, o domínio dos desenvolvimentistas modernos está mais nítido. Além do MMA e do Ministério das Cidades, as organizações mais relevantes representativas do empresariado aparecem inclusas nessa coalizão. Há deficiências nos dados quanto às organizações não governamentais ambientalistas na agenda marrom. Seria necessário trabalhar com as esferas estadual e municipal para supri-las. De toda forma, a prevalência do socioambientalismo nas entidades da sociedade civil não é suficiente para caracterizar domínio do subsistema. Os urbanocratas e os desenvolvimentistas tradicionais mantêm-se atuantes, mas têm perdido espaço, com o deslocamento de parte de seus integrantes para os desenvolvimentistas modernos. Obviamente, com discurso e prática não necessariamente caminham juntos, seria preciso verificar se e como a preocupação com a proteção do meio ambiente está sendo incorporada nos atos concretos desses atores.

No subsistema da agenda verde, MMA e Ministério das Cidades também atuam como desenvolvimentistas modernos. Têm sido feitas, contudo, concessões de relevo para os desenvolvimentistas tradicionais. A maioria das organizações representativas do empresariado com atividades ligadas à produção agropecuária integra essa coalizão. A maior parte das organizações não governamentais guiam-se atualmente pelo socioambientalismo, mas se identificaram casos de entidades assumindo o discurso dos desenvolvimentistas modernos, principalmente nas fases mais recentes. Na verdade, na agenda verde, o poder no subsistema parece dividido atualmente entre desenvolvimentistas modernos, socioambientalistas e desenvolvimentistas tradicionais, com ganhos progressivos do último grupo, mas ainda insuficientes para caracterizar seu domínio. A única certeza é que os tecnocratas esclarecidos encontram-se sem espaço, estão praticamente excluídos dos processos decisórios. Ao mesmo tempo, o governo federal procura manter posição de liderança nas negociações internacionais relativas à questão ambiental, e parece controlar que as concessões aos desenvolvimentistas tradicionais tenham algum limite. Essa postura beneficia os desenvolvimentistas modernos. Não se sabe o que ocorrerá daqui por diante, no pós Rio+20.

O rastreamento dos processos legislativos com foco na interação entre as coalizões, que impõe a compreensão do conteúdo das propostas apresentadas e das negociações ocorridas em termos de textos legais, trouxe elementos importantes de análise. Consegue-se entender o que realmente está em jogo, o grau de polêmica associado a cada processo, as concessões feitas pelos diferentes lados, as contribuições de cada grupo para o resultado dos

processos decisórios etc. Cautela a ser tomada é não concentrar atenção apenas nas relações de coordenação e conflito moldadas a partir das crenças. As crenças dos atores, especialmente na acepção ampla dada pelo ACF, têm sem dúvida poder explicativo dos *outputs* do subsistema, mas não contam a história toda. Se o diagrama do modelo, apresentado na Figura 2, é aplicado também com atenção para o quadro externo, distorções nessa linha são minoradas. Já se afirmou anteriormente que a construção cuidadosa quanto aos sistemas de crenças políticas pode, dialeticamente, reunir a força e a fraqueza do ACF.

O esforço de rastreamento mostra a manutenção das coalizões ao longo dos anos, como previsto no ACF, com alteração de parte de seus integrantes, mas também variação de alianças. Mostra, também, modificação de posicionamentos em relação às propostas em pauta, em alguns casos por decorrência do aprendizado político.

No longo processo da Lei dos Resíduos Sólidos, inicialmente a maioria dos atores envolvidos colocava-se em oposição à ideia de uma lei ampla sobre o tema, originalmente proposta de um parlamentar socioambientalista. O texto apresentado pelo primeiro relator, desenvolvimentista moderno, gerou reação contrária dos próprios integrantes de sua coalizão e dos demais grupos, por motivos diversos, expostos anteriormente. Surgiram apenas pontualmente manifestações em tom favorável, em quadro que está em parte ligado à inabilidade de negociação do relator. Na sequência, o processo foi contaminado pela “guerra dos pneus”. De um lado, colocavam-se desenvolvimentistas tradicionais ligados à fabricação dos pneus remoldados; de outro, socioambientalistas, sociourbanistas, desenvolvimentistas modernos e mesmo desenvolvimentistas tradicionais desvinculados da principal questão então em foco. Contribuíram para o consenso, em fase posterior, tanto projeto de lei encaminhado pelo Executivo que tivera sua redação coordenada pelo socioambientalista MMA, quanto a atuação de um parlamentar integrante dos desenvolvimentistas modernos, que desempenhou papel de *policy broker* no âmbito de grupo de trabalho constituído pela Câmara dos Deputados. Entre os atores que foram classificados, os urbanocratas estão nesse processo representados principalmente pela Abetre, que externava preocupação específica com o coprocessamento de resíduos e não se opunha a textos que não colocassem restrições explícitas a essa atividade.

Nos primeiro processo referente à Lei do Saneamento Básico, provavelmente em razão de estar caracterizado um quadro de inação do governo federal nos serviços de água e esgoto e de crise nos investimentos que vinha desde antes da extinção do BNH, os integrantes do subsistema da agenda marrom uniram-se em torno de um texto comum para a futura lei. A

sociourbanista Assemae, defensora dos serviços municipais, a urbanocrata Aesbe, defensora das companhias estaduais, e outras organizações passaram a compatibilizar discursos. Como referido anteriormente, é provável que estivesse em tela um acordo a partir de situações de grave crise interna ao subsistema, como previsto no ACF. No segundo processo, no governo FHC, uma proposta apoiada por urbanocratas, desenvolvimentistas modernos e também desenvolvimentistas tradicionais gerou oposição forte dos sociourbanistas e socioambientalistas. O texto do relator trouxe uma tentativa de conciliação, mas desagradou os diferentes grupos. Na proposta do governo Lula, conseguiu-se negociar um acordo, mas a decisão foi não decidir sobre a questão da titularidade dos serviços de água esgoto. Entendeu-se que um marco regulatório básico interessava a todos e que o jogo continuaria após a aprovação da lei.

No processo do Estatuto da Cidade, as negociações envolveram especialmente sociourbanistas, de um lado, e urbanocratas e desenvolvimentistas tradicionais, de outro. As coalizões que estão na linha de frente da causa ambiental não estiveram na linha de frente nesse caso. Constataram-se contribuições pontuais vindas da desenvolvimentista moderna SAE/PR e de um parlamentar socioambientalista. Na futura LRTU, que também se insere nesta pesquisa no subtema da gestão ambiental urbana, há conflitos entre sociourbanistas, urbanocratas e desenvolvimentistas tradicionais, como no Estatuto da Cidade, mas os socioambientalistas dessa vez estão inclusos nos debates, contestando propostas dos diferentes grupos. Constam até organizações com o discurso dos tecnocratas esclarecidos nessas discussões. É interessante anotar que, no processo da LRTU, há evidências de incorporação ao longo do tempo de preocupações ambientais em alguns atores, motivando a reclassificação de entidades como o Secovi, que passou para o grupo dos desenvolvimentistas modernos. Mesmo as alterações de parte das colocações do Pólis podem ser lembradas nessa linha.

Na formulação da Lei de Controle da Poluição de Veículos Automotores, houve união de tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos, em oposição aos urbanocratas. Os desenvolvimentistas tradicionais aparecem apenas pontualmente. A articulação dos ambientalistas, na prática, deu-se em torno de ideias dos desenvolvimentistas modernos. Até os representantes do Ibama no debate assumiram o tom do desenvolvimentismo moderno, reforçando a leitura de que há um subsistema específico relativo a esse assunto, incluso no subsistema mais amplo da agenda marrom.

Os achados trazidos por meio do rastreamento dos processos legislativos demonstram que não basta, na aplicação do ACF, identificar as coalizões e suas crenças. É preciso estudar

a dinâmica desses grupos nas discussões concretas e seus resultados. Na pesquisa anterior, já se apontavam evidências nesse sentido, mas os processos não haviam sido rastreados passo a passo da maneira como foi feito agora.

Nas duas décadas estudadas, avalia-se que o aprendizado político, orientado às políticas públicas, foi elemento relevante para mudanças institucionais nos dois subsistemas em foco. Além disso, assumem-se como aprendizado os casos de deslocamento de atores que faziam parte dos urbanocratas e desenvolvimentistas tradicionais para o grupo dos desenvolvimentistas modernos, assim como dos sociourbanistas para os socioambientalistas.

Há também indicações robustas de um “desaprendizado” em curso, assim considerado por envolver redução do grau de preocupação com a proteção ambiental. A nova lei florestal representou uma vitória dos desenvolvimentistas tradicionais e o Executivo fez concessões de relevo nesse sentido. Na verdade, o Mapa participou dos debates sobre essa lei com posicionamentos praticamente idênticos aos da FPA. Há outros sinais do avanço recente de posturas reativas aos instrumentos de política ambiental, como a não criação de UCs, mesmo as da categoria de uso sustentável, a não aplicação da Lei de Gestão das Florestas Públicas e outras. Na agenda marrom, parece estar mais caracterizado o domínio atual dos desenvolvimentistas modernos. De toda forma, há de se cuidar para evitar retrocessos também nessa agenda. Nesse sentido, impõe-se assegurar, por exemplo, que a Lei dos Resíduos Sólidos não tenha sua aplicação distorcida por pressões de parte do empresariado ou mesmo de parte das municipalidades.

Cabe destacar que o estudo da estrutura de relações entre os atores realizado com o apoio das respostas dos especialistas aos questionários sobre os processos legislativos trouxe elementos que confirmam as previsões do ACF. Redes de coordenação por crenças e de articulação política, em geral, são apontadas como coincidentes. Os conflitos são percebidos preponderantemente intercoalizões, e não intracoalizes. Em face desses achados, pode-se afirmar que as coalizões importam como atores coletivos e não se resumem a um fenômeno discursivo. Há casos de relação entre atores em que o vínculo identificado diz respeito apenas a compartilhamento de crenças. Seriam necessários estudos caso a caso, inviáveis nesta pesquisa. Acredita-se que serão confirmadas, sim, algumas relações apenas discursivas, quando existem os subsistemas aninhados, internos aos subsistemas das agendas verde ou marrom. Como o subsistema da agenda marrom é menos consolidado, esses exemplos estarão mais nele do que no subsistema da agenda verde.

A conformação menos consolidada do subsistema da agenda marrom traz à baila conclusões importantes da pesquisa. O conjunto de atores que atua nos processos relativos à agenda verde apresenta relações mais estáveis em termos de aliados e oponentes ao longo do tempo do que o conjunto de atores que atua na agenda marrom, nos termos da Hipótese H5. As relações mais estáveis ao longo do tempo, por sua vez, geram tendência ao incrementalismo, como previsto na Hipótese H6. Na agenda marrom, as mudanças ocorrem mais raramente e, quando ocorrem, tendem a representar alterações de maior significado.

Foram trabalhadas outras hipóteses, além dessas duas que dizem respeito especificamente às diferenças entre os subsistemas das agendas verde e marrom em termos de dinâmica e resultados.

Há exemplos que corroboram a Hipótese H1 da pesquisa, que corresponde à Hipótese de Aprendizado nº 05 do ACF. Informação técnica disponibilizada a *policy brokers* e outros agentes pode implicar em aprendizado e mudanças. Também se verificaram exemplos na linha da Hipótese H3. A competição interna na coalizão pode enfraquecer a atuação dos atores. Mencione-se que ela também pode ser trabalhada internamente antes de as demandas do grupo serem publicizadas, como os desenvolvimentistas tradicionais conseguiram fazer no processo da nova lei florestal. Além disso, a conexão simbiótica entre atores de diferentes coalizões tende a levar à moderação, como previsto na Hipótese H4. Pelo comportamento dos atores estudados, a autora acredita que, mais do que isso, a dependência organizacional com o governo, ou mesmo a assunção do governo, geram moderação. Pode-se, nesse ponto, remeter à Hipótese de Coalizão nº 04 do ACF³⁶¹.

Os processos estudados trazem elementos que reforçam a Hipótese H2. As mudanças institucionais formais que requeiram ajustes na legislação demandam para sua efetivação não apenas alteração das visões de atores que integram o subsistema, mas também apoio de atores de outros subsistemas ou da opinião pública. Houve, contudo, limitações de dados na verificação dessa hipótese. Como ela traz desafios relacionados a aspecto fundacional no ACF, o limite dos subsistemas, estimula-se outros pesquisadores a prosseguirem com esforços nesse sentido.

Pelos achados apresentados e analisados na tese, a autora acredita que a pergunta central – como os processos de mudança institucional nas agendas verde e marrom diferenciam-se em termos de dinâmica e resultados – foi respondida, assim como as questões

³⁶¹ No âmbito de uma coalizão, as agências administrativas geralmente advogam posições mais moderadas do que seus aliados em grupos de interesse. Ver a seção 2.3.

dela derivadas lançadas no quadro analítico da pesquisa. Logicamente, pela complexidade dos processos decisórios estudados, a grande quantidade de atores governamentais e não governamentais envolvidos e a variedade de vínculos entre eles, estabelece-se um rol relevante de possibilidades para a continuidade da pesquisa, em diversas direções.

Apontam-se como caminhos de complementação, entre outros, estudos sobre:

- ✓ o impacto da opinião pública sobre as decisões dos subsistemas das agendas verde e marrom;
- ✓ a atuação das lideranças individuais em cada coalizão identificada;
- ✓ a conformação e a dinâmica dos subsistemas das agendas verde e marrom nos níveis estadual e municipal;
- ✓ a conformação e a dinâmica do subsistema da agenda azul, que abrange a gestão dos recursos hídricos; e
- ✓ a política de mudanças climáticas, que reúne elementos dos diferentes subsistemas afetos à questão ambiental.

Com relação à evolução da preocupação com a proteção do meio ambiente ao longo dos vinte anos abrangidos pela pesquisa em termos das normas de aplicação nacional produzidas no país, a autora avalia que, considerado o período como um todo, houve avanços importantes, com a aprovação de leis amplas e que incorporam ferramentas relevantes para as políticas públicas nesse campo. Na agenda marrom, percebe-se mais recentemente a preocupação com a integração mais efetiva dos aspectos ambientais. Os olhares do urbanismo e do sanitarismo estão evoluindo nessa perspectiva. Seria necessário caminhar mais nesse sentido, com a aprovação da LRTU. Na agenda verde, nas últimas duas fases cobertas pela pesquisa, infelizmente ocorreram retrocessos, com o avanço do poder dos desenvolvimentistas tradicionais. Por enquanto, as perdas mais significativas estão concentradas na nova lei florestal. A lei de 1965 era confusa, com deficiências graves em termos de eficácia em sua aplicação, e merecia ajustes, mas o resultado final desse debate específico, na prática, chancelou a irregularidade. Espera-se que esse sinal negativo não contamine as discussões afetas à agenda marrom.

Nas duas agendas, a autora entende que se faz fundamental que as ferramentas econômicas de política ambiental saiam da esfera do discurso e se transformem em realidade, sem abandono das medidas de comando e controle inerentes à política ambiental em qualquer

país do mundo. Ideias são sem dúvida relevantes, como se mostrou nesta pesquisa, mas precisam se consolidar em ações concretas em benefício da sociedade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2009**. Brasília: ANA, 2009.

ALLEN, Adriana. Urban environmental planning and management reviewed from a sustainability perspective: reform or transformation? **Espaço & Geografia**, v. 5, n. 2, p.1-34, 2002.

ANÁLISE EDITORIAL. **Anuário Análise Gestão Ambiental 2012/2013**. São Paulo: Análise Editorial, 2013.

ANGELO, Cláudio. Lei de florestas vira moeda no Congresso. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. A37, 15 dez. 2005.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **As áreas de preservação permanente e a questão urbana**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1083>. Acesso em: 20 mai. 2013. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **O Estatuto da Cidade e a questão ambiental**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/981>. Acesso em: 31 jan. 2011. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Reflexos do Estatuto da Cidade no Direito de Construir**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1081>. Acesso em: 12 mai. 2013. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. Dissertação (mestrado em ciência política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2007.

ARAÚJO, Suely M. V. G. Lei de Responsabilidade Territorial Urbana: situação atual do debate. **Revista de Direito Ambiental**, v. 51, p. 232-248, 2008.

ARAÚJO, Suely M. V. G. Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil. In: GANNEN, Roseli S. (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 177-221.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; CALMON, Paulo C. P. Política de Biodiversidade e Florestas no Brasil e Coalizões de Defesa. In: **34º Encontro da ANPAD**, 2010, Rio de Janeiro. XXXIV Enanpad, 2010.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; CALMON, Paulo C. P. Entidades da sociedade civil, coalizões de defesa e política ambiental no Brasil. In: **International Research Society for Public Management Regional Conference**, 2011, Brasília. IRSPM Latin America, 2011.

- ARAÚJO, Suely M. V. G.; JURAS, Ilidia A. G. M. Economic instruments for environmental control: perspectives. **WIT Transactions on Ecology and the Environment**, v. 84, p. 367-376, 2005.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; JURAS, Ilidia A. G. M. **Comentários à Lei dos Resíduos Sólidos**. São Paulo: Pillares, 2011.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; RIBEIRO, Vera Lúcia S. **Estatuto da Cidade: análise histórica e situação atual do debate**. Belo Horizonte, 2000. Trabalho apresentado no I Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico.
- ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, p. 58-74, 2012.
- ARDAILLON, Danielle. **Depoimento sobre o arquivo privado de Fernando Henrique Cardoso** [jan. 2007]. Entrevistadora: Luciana Quillet Heymann. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/acervo/historiaoral/entrevistas>. Acesso em: 20 mai. 2013.
- ARNOLD, Douglas R. **The Logic of Congressional Action**. New Haven: Yale University Press, 1990.
- ASSUNÇÃO, João V.; PESQUERO, Célia R. Dioxinas e furanos: origens e riscos. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 33, n. 5, p. 523-530, 1999.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Two faces of power. **American Political Science Review**, v. 56, p. 947-952, 1962.
- BARDET, Gaston. **L'Urbanisme**. 7. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1972.
- BAUMGARTNER, Frank R.; BERRY, Jeffrey M.; HOJNACKI, Marie; KIMBALL, David C.; LEECH, Beth L. **Lobbying and Policy Change: who wins, who loses, and why**. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 2009 [1993].
- BECKERT, Jens. **The Great Transformation of Embeddedness: Karl Polanyi and the New Economic Sociology**. Bonn, 2007. Max Planck Institute for the Study of Societies Discussion Paper. Disponível em: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-1.pdf. Acesso em: 10 jun. 2011.
- BIRKLAND, Thomas A. Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. **Journal of Public Policy**, v. 18, n. 1, p. 53-74, 1998.
- BIRKLAND, Thomas A. **Lessons of Disaster: Policy Change after Catastrophic Events**. Washington: Georgetown University Press, 2007.
- BONAFONT, Laura C. **Redes de políticas públicas**. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BONDER, Nilton. **Tirando os Sapatos: O Caminho de Abraão, um caminho para o outro**. Rio de Janeiro: Rocco Digital, 2012.

BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 4/1995**. Brasília, 1995. Comunica o veto ao Projeto de Lei nº 199, de 1993 (nº 53/1991 na Câmara dos Deputados).

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Memorando de Política Econômica**. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe02.asp>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 730/2001**. Brasília, 2001. Comunica o veto parcial ao Projeto de Lei nº 181, de 1999 (nº 5788/1990 na Câmara dos Deputados).

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Assembléia Geral das Nações Unidas – Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – CNUAH – Habitat (Istambul + 5): Relatório Nacional Brasileiro**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dts/documentos/relatoriobras-istambul.doc>. Acesso em: 10 jan. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Meeting for National Focal Points on Improving Future National Reporting to the UN Commission on Sustainable Development: Brazilian Reporting**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countryexperience/BRAZIL.PDF>. Acesso em: 10 jan. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2004**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.pmss.gov.br/snis/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=20>. Acesso em: 20 jan. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/IBGE. **Mapa de biomas do Brasil**. Brasília: IBGE, 2004.

BURREL, Gibson.; MORGAN, Garreth. **Sociological Paradigms and Organizational Analysis**. Aldershot: Ashgate Publishing Co., 1979.

BURSZTYN, Maria Augusta A.; BURSZTYN, Marcel. **E La Nave Va (... And the Spaceship goes on): poverty, governability and the environment ten years after Rio-92**. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: http://sedac.ciesin.org/openmeeting/downloads/1004964142_presentation_elanavevaandthespaceshipgoeson....doc. Acesso em: 20 jan. 2011.

C40CITIES CLIMATE LEADERSHIP GROUP. **Quantifying The Emissions Benefit of Climate Action in C40 Cities**. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <http://www.c40cities.org/media>. Acesso em: 10 abr. 2013.

CALMON, Paulo C. P. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. Brasília, 2010. Texto desenvolvido para a Secretaria de Assuntos Estratégicos/Presidência da República.

CALMON, Paulo C. P.; MARCHESINI, Marcelo. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos sobre a Formação da Agenda Governamental. In: **31º Encontro da ANPAD**, 2007, Brasília. XXXI Enanpad, 2007.

CAMPANILI, Maura; PROCHNOW, Miriam. **Mata Atlântica – uma rede pela floresta**. Brasília: RMA, 2006

CAMPOS, José Roberto B. **Estatuto da cidade: a construção de uma lei**. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (Org.). O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CAPOBIANCO, João Paulo R. Artigo-base sobre os biomas brasileiros. In: CAMARGO, Aspásia; *et al.* (Org.). **Meio ambiente no Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 117-155.

CARNEIRO, Dirceu. **Parecer ao Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989**. Brasília: Senado Federal, 1990. Estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Comissão de Assuntos Sociais.

CARVALHO, José C.; JORGE SOBRINHO, Eduardo; FELDMANN, Fabio. O crime compensa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 nov. 2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2811200808.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et. alli*. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CETESB. **Qualidade do ar no estado de São Paulo 2012**. São Paulo: CETESB, 2013.

COHEN, J. **Deliberation and Democratic Legitimacy**. [s.l.], 1997 [1989]. Disponível em: <http://philosophyfaculty.ucsd.edu/faculty/rarneson/JCOHENDELIBERATIVE%20DEM.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2010.

COHEN Michael D.; MARCH James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, p. 1-25, 1972.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991 [1987].

COMITÊ BRASIL EM DEFESA DAS FLORESTAS E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **O Código Florestal e a Ciência: o que nossos legisladores ainda precisam saber**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/Codigo-Florestal-e-a-Ciencia-o-que-nossos-legisladores-ainda-precisam-saber/618>. Acesso em: 10 mai. 2013.

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA A RECICLAGEM. **Pesquisa Ciclossoft 2010**. Disponível em: http://www.cempre.org.br/ciclossoft_2010.php. Acesso em: 7 jan. 2011.

COSTA, Francisco A. P. **Anais Pernambucanos**. 2. ed. v. 1. Recife: Fundarpe, 1983.

CRENSON, Mathew. A. **Unpolitics of Air Pollution**. Baltimore: John Hopkins Press, 1971.

CUNNINGHAM, F. **Teorias da Democracia: uma introdução crítica**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

DAHL, Robert A. **Who governs?: democracy and power in an American city**. New Haven: Yale University Press, 1964.

DAHL, Robert A. With the Consent of All. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Ed.). **Public Policy: The Essential Readings**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995 [1967]. p. 38-45.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997 [1971].

DE LEON, Peter. Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 22, n. 1, p. 176-185, mar. 1994.

DELGADO, José A. Os novos direitos de terceira geração (direitos humanos e ambientais). In: MARTINS, Ives G.; CAMPOS, Diogo L. de. **O Direito Contemporâneo em Portugal e no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 477-540.

DIÁLOGO FLORESTAL. **Por um novo Código Florestal moderno e necessário para o desenvolvimento do Brasil**. Brasília, 2012. Disponível em: www.dialogoflorestal.org.br/download.php?codigoArquivo=220. Acesso em: 12 mai. 2013.

DIAS, Bráulio. Apresentação. In: BECKER, Fátima; SEEHUSEN, Susan E. **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**. Brasília: MMA, 2011. p. 11-12.

DI MAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE**, v. 45, n. 2, abr./jun. 2005 [1983].

DINIZ, Eli. **Empresariado, Estado e Políticas Públicas no Brasil: novas tendências no limiar do novo milênio**. Porto Alegre, 2001. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_empresariado_e_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 12 mai. 2011.

DOWNS, Anthony. **Inside bureaucracy**. Boston: Little Brown, 1967.

DRUMMOND, José Augusto de. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, n. 3 e 4, p. 127-149, 1998.

DRYZEK, John S. **The Politics of Earth: Environmental Discourses**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

DRYZEK, John S.; DUNLEAVY, Patrick. **Theories of the Democratic State**. Nova Iorque: Palgrave, 2009.

DRYZEK, John S.; NIEMEYER, Simon. Pluralism and Meta-Consensus. In: DRYZEK, John S. **Foundations and Frontiers of Deliberative Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 85-118.

ENEA, Piergiacomo P. Antropocentrismo, biocentrismo, ecocentrismo: uma panorâmica di filosofia ambientale. **Energia, Ambiente, Innovazione**, [s.l.], n.2, p. 72-86, out. 2004. Disponível em <http://wds.bologna.enea.it/articoli/04-10-22-pagano-eai.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2011.

FALEIROS, Gustavo. Enfim, aprovado. **O eco**, Rio de Janeiro, 29 nov. 2006. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/oeco/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=6&pageCode=67&textCode=19815&date=1164842160000>. Acesso em: 20 set. 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001 [1957].

FARIA, Carlos A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

FELDMANN, Fabio; ARAÚJO, Suely M. V. G. Integração da Política Nacional de Resíduos Sólidos com a Política Nacional de Educação Ambiental. In: JARDIM, Arnaldo; YOSHIDA, Consuelo; MACHADO FILHO, José V. (Org.). **Política nacional, gestão e gerenciamento de resíduos sólidos**. Barueri: Manole, 2012. p. 561-572.

FENGER, Menno; KLOK, Pieter-Jan. Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework. **Policy Sciences**, n. 34, p. 157-170, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Responsabilidade territorial**. [s.l.], 2004. Disponível em: <http://www.trib.org.br/html/biblioteca/biblioteca-detalle.php?obr=151>. Acesso em: 28 jan. 2013.

FERREIRA, Mauro. **Planejamento urbano nos tempos do SERFHAU: o processo de construção e implementação do plano diretor de desenvolvimento integrado de Franca**. Tese (doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, 2008.

FIGUEIREDO, Guilherme P.; LEUZINGER, Márcia D. Anotações acerca do Processo Legislativo de Reforma do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**, n. 21, p. 83-91, jan./mar. 2001.

FISHER, Frank. Discourse *versus* Advocacy Coalition. In: **Reframing Public Policy: discursive politics and deliberative practices**. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 94-114.

FRANÇA, Étienne F. **Coalizões de advocacia na formulação da política de controle de drogas no Brasil, no período 1998/2000**. Dissertação (mestrado em ciência política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu C. *et al.* Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, jan./fev. 2009.

GANEM, Roseli S. De Estocolmo à Rio+20: avanço ou retrocesso? **Revista Aslegis**, Brasília, n. 45, p. 31-62, jan./abr. 2012.

GANEM, Roseli S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. Revisão do Código Florestal: Análise dos Projetos de Lei em Tramitação no Congresso Nacional. In: SILVA, Solange T.; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia D. (Org.). **Código Florestal: Desafios e Perspectivas**. São Paulo: Editora Fiuza, 2010, v. , p. 376-401.

GEORGE, Alexander L.; BENETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, EUA: MIT Press, 2004.

GRANOVETTER, Mark S. The strength of weak ties. **The American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p. 1360–1380, 1973.

GRANOVETTER, Mark S. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **The American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRANOVETTER, Mark S. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE eletrônica**, v. 6, n. 1, jan./jul. 2007. Disponível em: <http://homolog.scielo.br/pdf/raeel/v6n1/a06v6n1.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2011.

GUIMARÃES, Paulo C. V.; DEMAJOROVIC, Jacques; OLIVEIRA, Roberto G. Estratégias empresariais e os instrumentos econômicos de gestão ambiental. **RAE**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 5, p. 72-82, 1995.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre factibilidade e validade**. v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997 [1992].

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista**. São Paulo: Martins Fontes, 2012 [1981].

HAJER, Maarten A. Coalitions, Practices, and Meanings in Environmental Politics: From Acid Rain to BCE. In: HOWARTH, David; TORFING, Jacob. (Ed.). **Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy, and Governance**. Nova Iorque: Palgrave, 2005. p. 297-315.

HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

HALL, Peter A.; SOSKICE, David. An Introduction to Varieties of Capitalism. In: HALL, Peter A.; SOSKICE, David (Ed.). **Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-69.

HAY, Colin. Constructivism Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert (Ed.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 56-74.

HECLO, Hugh. **Social Policy in Britain and Sweden**. New Haven: Yale University Press, 1974.

HECLO, Hugh. Issues Networks and the Executive Establishment. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Ed.). **Public Policy: The Essential Readings**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995 [1978]. p. 46-58.

HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. Don Mills: Oxford University Press, 1995.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/default.shtm>. Acesso em: 10 jan. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Projeto Prodes: monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite. **Taxas anuais desde 1988**. São José dos Campos: INPE, 2013. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>. Acesso em: 15 jan. 2013.

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. The Study of Policy Processes. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 1-9.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. The Dynamics of Policy-Oriented Learning. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. 41-56.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 237-256.

JOCHIM, Ashley E.; MAY, Peter J. Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. **Policy Studies Journal**, v. 38, n. 2, p. 303-327, 2010.

JOHN, Peter. **Analysing Public Policy**. Londres: Pinter, 1998.

JONES, Michael D.; JENKINS-SMITH, Hank C. Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, 2009.

JURAS, Ilidia A. G. M. **Uso de instrumentos econômicos para a gestão ambiental: países da OCDE e América Latina**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1025>. Acesso em: 10 jan. 2011.

JURAS, Ilidia A. G. M.; GANEM, Roseli S. **Lei Florestal: tabela comparativa da Lei 12.651/2012, da Medida Provisória 571/2012 e do texto do Senado Federal**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9991>. Acesso em: 17 mai. 2013.

KELLE, Udo. Análise com auxílio do computador. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 393-415.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2. ed. Nova Iorque: Longman, 1995 [1984].

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 225-246.

LAKATOS, Imre. **História da ciência e suas reconstruções racionais**. Biblioteca de filosofia contemporânea. Lisboa: Edições 70, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LEIFELD, Philip. **Political Discourse Networks – The Missing Link in the Study of Policy-Oriented Discourse**. Trabalho apresentado no workshop "Ideas, Policy Design and Policy Instruments. Casting Light on the Missing Link", ECPR Joint Sessions of Workshops, Münster, mar. 2010. Disponível em: <http://www.philipleifeld.de/publications/publications.html>. Acesso em: 11 mai. 2012.

LIBÂNIO, Paulo A. C.; CHERNICHARO, Carlos A. L.; NASCIMENTO, Nilo O. A dimensão da qualidade de água: avaliação da relação entre indicadores sociais, de disponibilidade hídrica, de saneamento e de saúde pública. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 10, n. 3, p. 219-228, 2005.

LIMA, André. **Gestão Territorial como Função Socioambiental do Estado Brasileiro e o Zoneamento Ecológico-Econômico**. Dissertação (mestrado em desenvolvimento sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2004.

LIMA, Daniela B. **Do medo da violência à “condominiarização” das cidades brasileiras: Sobre as consequências sócio-espaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano**. Dissertação (mestrado) – Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

LIMA, Daniela B. Uma lei (in)conveniente? Contradições e frustração em torno do debate da Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. In: SOBREIRA, Fabiano J. A.; GANEM, Roseli S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. **Qualidade e Sustentabilidade do Ambiente Construído: Legislação, Gestão Pública e Projetos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. No prelo.

LINDBLOM, Charles E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2. p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6. p. 517-526, 1979.

LOPES, Júlio. **Política Nacional de Saneamento**. [s.l.], 2006. Apresentação no Comitê Setorial de Saneamento Ambiental da Abidb. Disponível em: www.abdib.org.br/arquivos_comite/11h15m_julio_lopes.pdf. Acesso em: 11 mar. 2013.

LOPES, Reinaldo J. Datafolha indica que 80% rejeitam corte de proteção a matas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 jun. 2011.

LORENZETTI, Maria Sílvia B. **Depoimento sobre o processo da LRTU** [ago. 2007]. Entrevistadora: Daniela Batista Lima. Arquivo sonoro em CD-Rom.

LUKES, Steve M. **Power: a radical view**. Londres: Macmillan, 1974.

MAC FARLAND, Andrew S. Neopluralism. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 45-66, 2007.

MACHADO, Fernanda. Anamma alerta que aprovação de PL sobre parcelamento do solo pode ocasionar graves danos ambientais nas cidades. **Ambiente Brasil**, Brasília, 26 jun. 2008.

MACHADO, Paulo A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.

MAJONE, Giandomenico. Policies as theories. **Omega**, v. 8, p. 151-162, 1980.

MANCUSO, Wagner P. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. **Dados**, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

MANTOVANI, Mário; FELDMANN, Fabio. **Lei Complementar 140 e Nova Lei Florestal: efeitos sobre as normas de proteção da Mata Atlântica**. São Paulo: SOS Mata Atlântica, 2013. Disponível em: <http://www.sosma.org.br/13976/lei-complementar-140-e-nova-lei-florestal-os-efeitos-sobre-as-normas-de-protecao-da-mata-atlantica/>. Acesso em: 20 jun. 2013.

MARCH, James. G; SIMON, Herbert A. **Organizations**. 2. ed. Cambridge (USA): Blackwell Publishers: 1993 [1958].

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MEIRELLES, Hely L. **Direito de Construir**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MERCADANTE, Maurício. Uma Década de Debate e Negociação: a História da Elaboração da Lei do Snuc. In: BENJAMIN, Antônio H. (Org.). **Direito Ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MINC, Carlos *et al.* **Carta Aberta à Presidente da República e ao Congresso Nacional**. [s.l.], 2011. Disponível em: <http://www.minhamarina.org.br/blog/tag/documento/>. Acesso em: 23 nov. 2012.

MIRANDA, Mauro. **Parecer ao Substitutivo da Câmara ao Projeto de Lei do Senado nº 181, de 1989**. Brasília: Senado Federal, 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Comissão de Assuntos Sociais.

MOREIRA, Terezinha. **Saneamento Básico: Desafios e Oportunidades**. [s.l.], 1996. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Saneamento_Ambiental/199612_2.html. Acesso em: 10 jun. 2013.

MOTTA, Ronaldo S. **The Economics of Biodiversity in Brasil: the Case of Forest Conversion**. Brasília: IPEA, 1996. Texto para Discussão nº 433.

MOTTA, Ronaldo S. **O uso dos instrumentos econômicos na gestão ambiental**. [s.l.]: UNDP, 2000. Disponível em: www.undp.org/cu/eventos/instruverdes/Instr%20Econ%20Gestion%20Ambiental%20R%20Seroa%20da%20Motta.pdf. Acesso em: 31 jan. 2011.

NORBECK, Joseph; DAVIDSON, Jonathan. **An Interactive History of the Clean Air Act**. Londres: Elsevier, 2012.

NORTH, Douglas. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 140-177.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PACHECO, Regina Silva *et al.* Atores e conflitos em questões ambientais urbanas. **Espaço & Debates**, n. 35. São Paulo, p. 46-51, 1992.

PARSONS, Wayne. **Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1995.

PASQUALI, Luiz. **Instrumentos psicológicos: Manual prático de elaboração**. Brasília: LabPAM; IBAPP, 1999.

PEREIRA, Maria Francisca S. *et al.* Ciclagem do carbono do solo nos sistemas de plantio direto e convencional. **Revista ACSA**, v. 9, n. 2, p. 21- 32, abr./jun. 2013.

PEREIRA JÚNIOR, José S. **Aplicabilidade da Lei nº 11.445/2007 – diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema14/2008-4884-Juvenil.pdf>. Acesso em: 17. Abr. 2013. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINTO, Victor C.; NUSDEO, F. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PFEFFER, Jeffrey.; SALANCIK, Gerald R. **The external control of organizations: a resource dependence perspective**. Nova Iorque: Harper & Row, 1978.

RAMOS, Adriana. **Depoimento: a elaboração do Snuc**. Brasília: ISA, [s.d.]. Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/o-snuc/depoimento-a-elabora%C3%A7%C3%A3o-do-snuc>. Acesso em: 27 mai. 2013.

RIBEIRO, Maurício Andrés. **Ecologizar: pensando o ambiente humano**. 3. ed. Brasília: Universa, 2005.

RIBEIRO, Maurício Andrés. Hidratando a gestão ambiental. **Plenarium**, v. 3, p. 30-43, 2006. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/arquivos-diversos/plenarium3>. Acesso em: 15 jan. 2011.

ROSSETO, Carlos R.; ROSSETO, Adriana M. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE eletrônica**, v. 4, n. 1, jan./jun. 2006.

SABATIER, Paul A.; HUNTER, Susan; MC LAUGHLIN, Susan. The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. **Political Research Quarterly**, v. 40, n. 3, p. 449-476, 1987.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, Paul A. Policy Change over a Decade or More. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 13-39.

SABATIER, Paul A.; BRASHER, Anne M. From Vague Consensus to Clearly Differentiated Coalitions: Environmental Policy at Lake Tahoe, 1964-1985. . In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 177-208.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practioners. In: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 211-235.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SALDANHA, Johny. **The Coding Manual for Qualitative Researchers**. Londres: Sage, 2009.

SAMPAIO, João. **Parecer ao Projeto de Lei nº 3057, de 2000 e seus apensos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior.

SALISBURY, Robert. Interest Groups. In: POLSBY, N; GREENSTEIN, F. (Org.). **Handbook of Political Science**. v. 4. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. p. 171-228.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Petrópolis, 2005.

SANTILLI, Juliana. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação: uma visão socioambiental. In: SILVA, Letícia B. da. (Coord.). **Socioambientalismo: uma realidade**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 135-167.

SANTOS, Carlos Nelson F. **A Cidade como um Jogo de Cartas**. Niterói: EDUFF: São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SANTOS, Manoel Leonardo W. D. **O parlamento sob influência: o lobby da indústria na Câmara dos Deputados**. Tese (doutorado em ciência política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SANTOS, Ziraldo. **A revisão do Código Florestal: como se deu o debate político durante a discussão sobre a alteração da Lei 4771, de 1965 – Código Florestal Brasileiro, na Câmara dos Deputados, como Casa iniciadora - 1º ciclo de discussão e votação**. Monografia (especialização em instituições e processos políticos do Legislativo) – Cefor, Câmara dos Deputados, 2012.

SARNEY FILHO, José. **Depoimento sobre a política nacional de biodiversidade e florestas** [set. 2007]. Entrevistadora: Suely M. V. G. de Araújo. Brasília, DF, 2007. Arquivo sonoro em CD-Rom.

SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, dez. 1970.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da Reforma Urbana no Brasil**. Banco de textos do Dialogues, Propositions, Histoires (DPH), 2009. Disponível em <http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acesso em: 10 abr. 2013.

SCARDUA, Fernando; BURSZTYN, Maria Augusta. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, p. 291-314, jan./dez. 2003.

SCHLAGER, Edella. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 293-319.

SCHNEIDER, Volker; JANNING, Frank. **Politikfeldanalyse**. Wiesbaden: VS Verlag, 2006.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalisme, socialisme et democratie**. Paris: Payot, 1951.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.

SEEHUSEN, Susan E.; PREM, Ingrid. Por que Pagamento por Serviços Ambientais? In: BECKER, Fátima; SEEHUSEN, Susan E. **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**. Brasília: MMA, 2011. p. 15-53.

SELZNICK, Philip. **TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization**. Nova Iorque: Harper Tochtbooks, 1966 [1949].

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Gestão de Florestas Públicas – Relatório 2012**. Brasília: MMA/SFB, 2013.

SEWELL, Granville C. **Actors, Coalitions and the Framework Convention on Climate Change**. Tese (doutorado) – Massachusetts Institute of Technology, Cambridge (EUA). 2005.

SILVA, Adriana L. **Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente: usurpação das competências do Poder Legislativo?** Monografia (especialização em direito legislativo) – Unilegis, Brasília, 2008.

SILVA, Adriano da Nóbrega. **Depoimento sobre os projetos de lei relativos a matéria tributária** [mai. 2013]. Entrevistadora: Suely M. V. G. de Araújo. Brasília, DF, 2013. Arquivo sonoro em CD-Rom.

SILVA, Eduardo; JURAS, Ilidia A. G. M.; Souza, Stephania Maria. A política de meio ambiente como ela é. In: MIRANDA, Roberto C. R.; SOUZA, João Ricardo C. **O processo legislativo, o orçamento público e a casa legislativa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. p. 127-213.

SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?. **Textos para Discussão** (Senado Federal), v. 76, p. 1-37, 2010.

SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso Nacional. **Revista de Sociologia e Política**, 2013. No prelo.

SIMON, Herbert A. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 2, p. 293-304, jun. 1985.

SMITH, Adrian. Policy Networks and Advocacy Coalitions: Explaining Policy Change and Stability in UK Industrial Pollution Control. **Environmental and Planning C: Government and Policy**, [s.l.], v. 18, p. 95-114, 2000.

SOCIEDADE BRASILEIRA EM DEFESA DA TRADIÇÃO, FAMÍLIA E PROPRIEDADE. **Mensagem ao Presidente da República, ao Presidente do Senado Federal e ao Presidente da Câmara dos Deputados**. São Paulo, 1992. Contra a reforma agrária e a reforma urbana.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. **O Código Florestal e a Ciência: Contribuições para o Diálogo**. São Paulo: SBPC, 2011.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The Democratic Anchorage of Governance Networks. **Scandinavian Political Studies**, v. 28, n. 3, p. 195-218, 2005.

SPINK, P. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, M. **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. São Paulo: Cortez, 1997.

SOUSA, Rosemeri M. **Visões da natureza x vertentes ideológicas do ambientalismo: contribuição ao debate sobre sustentabilidade no Brasil**. Trabalho apresentado no II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Meio Ambiente e Sociedade. Indaiatuba, 2004. Disponível em: www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT01/rosemeri_souza.pdf. Acesso em: 10 jul. 2012.

SOUZA, Celina. “Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15983.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2011.

SOUZA, Maria Regina R.; MARASQUIN, Marilú. Solo criado e a experiência de Porto Alegre. In: MOREIRA, Mariana. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: CEPAM, 2001.

STREN, Richard. Managing the Urban Environment. In: FREIRE, Mira; STREN, Richard (Ed.). **The Challenge of Urban Government: Policies and Practices**. Washington: The World Bank Institute, 2001. p. 329-337. WBI Development Studies.

TILLY, Charles. **Democracy**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

TILLY, Charles. **Credit & Blame**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

TRIPOLI, Ricardo. **Parecer ao Projeto de Lei nº 679, de 2007**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347603>. Acesso em: 10 abr. 2013. Projeto de Lei de Consolidação da Legislação Ambiental Brasileira.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187.

TRUMAN, David B. **The governmental process: political interests and public opinion**. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1964 [1951].

ULTRAMARI, Clovis; FIRKOWSKI, Olga L. C. F. Sobre mudanças e continuidades na Gestão Urbana Brasileira. **Mercator**, v. 1, p. 73-88, 2012. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewArticle/799>. Acesso em: 02 mai. 2013.

VALENTIM, Sérgio. **Requalificação urbana em áreas de risco à saúde devido a contaminação do solo por substâncias perigosas um estudo de caso na cidade de São Paulo**. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

VIANA, Maurício B.; ARAÚJO, Suely. M. V. G. de. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. In: GANNEN, Roseli S. (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 139-176.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento na ciência social e na ciência política – 1904. In: OLIVEIRA, Paulo S. (Org.). **Metodologia das Ciências Humanas**. São Paulo: Hucitec/Unesp, 1998. p. 81-137.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WEIBLE, Cristopher M. Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: an Advocacy Coalition Approach to Policy Networks. **Political Research Quarterly**, v. 58, n. 3, set. 2005.

WEIBLE, Cristopher M.; SABATIER, Paul A. Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California. **Policy Studies Journal**, v. 33, p. 181-202, 2005.

WEIBLE, Christopher M.; and SABATIER, Paul A. A Guide to the Advocacy Coalition Framework: Tips for Researchers. In: FISCHER, Frank et al. (Eds.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. New Iorque: CRC Press, 2006.

WEIBLE, Cristopher M. An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. **Journal of public administration research and theory**, v. 17, n. 1, p. 95-117, jan. 2007.

WEIBLE, Christopher M. Expert Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. **Policy Studies Journal**, v. 36, n. 4, p. 615-635, 2008.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; FLOWERS, Jim. The Advocacy Coalition Framework. In: **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. Taylor & Francis, 2008.

WEIBLE, Cristopher M.; SABATIER, Paul A. Coalitions, Science, and Belief Change: Comparing Adversarial and Collaborative Policy Subsystems. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 2, p. 195-212, 2009.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; MCQUEEN, Kelly. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WENCESLAU, J.; ANTEZANA, Natalia; CALMON, Paulo C. P. Políticas da Terra: Existe um novo discurso ambiental pós Rio +20?. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, p. 584-604, 2012.

WILDAVSKY, Aaron. Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation. **American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 3-22, 1987.

YOUNG, Carlos Eduardo F. (Coord.). **Fundamentos Econômicos da Proposta de Pacto Nacional pela Valorização da Floresta e pelo Fim do Desmatamento na Floresta Amazônica – Relatório Final**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/documentos/amazonia/fundamentos-econ-micos-da-prop-2>. Acesso em: 23 jan. 2011.

ZAFONTE, Matthew; SABATIER, Paul A. Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems. **Journal of Theoretical Politics**, v. 10, n. 4, p. 473-505, 1998.

ZAFONTE, Matthew; SABATIER, Paul A. Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963-1989. **Policy Studies Journal**, v. 32, n. 1, p. 75-107, 2004.

OBSERVAÇÃO: para acesso direto à base documental da pesquisa, ver: <http://goo.gl/blVHzb>.

APÊNDICE 1 – Código de análise documental – *deep core* e *policy core*

DEEP CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
<p>DC1. Visão sobre a relação homem-natureza</p> <p><i>Postura sobre a relação ética homem-natureza.</i></p>	<p>DC1.1. Visão antropocêntrica pura</p> <p><i>O homem é o centro do universo e a natureza tem valor instrumental.</i></p>
	<p>DC1.2. Visão antropocêntrica moderada</p> <p><i>Inclui responsabilidades relacionadas à responsabilidade do homem perante a natureza.</i></p>
	<p>DC1.3. Ecocentrismo</p> <p><i>Ênfase na interação. Crítica à visão instrumental. Posição conciliadora entre antropocentrismo e biocentrismo.</i></p>
	<p>DC1.4. Biocentrismo</p> <p><i>Reverência diante do valor intrínseco da natureza.</i></p>
<p>DC2. Visão sobre a justiça distributiva</p> <p><i>Postura sobre a justiça distributiva, compreendida como o tratamento equitativo em relação à distribuição de benefícios e ônus sociais, comparativamente entre os indivíduos.</i></p>	<p>DC2.1. Baixa preocupação com a equidade</p> <p><i>Posição individualista ou de preocupação apenas com a presente geração que desconsidere questões de equidade.</i></p>
	<p>DC2.2. Foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional</p> <p><i>Preocupação com a presente geração.</i></p>
	<p>DC2.2.1. Com nível intermediário de preocupação quanto às iniquidades sociais</p> <p>DC2.2.2. Com nível elevado de preocupação quanto às iniquidades sociais</p>
	<p>DC2.3. Foco na equidade intrageracional e intergeracional</p> <p><i>Manifestação que demonstre preocupação com a presente e as futuras gerações.</i></p>
	<p>DC2.4. Foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional</p> <p><i>Preocupação com as futuras gerações.</i></p>
<p>DC3. Visão essencial sobre os recursos naturais</p> <p><i>Postura em relação aos recursos naturais e sua proteção.</i></p> <p>OBSERVAÇÃO:</p> <p><i>Perspectiva aplicada às diferentes políticas públicas, e não apenas à política ambiental.</i></p>	<p>DC3.1. Utilitarismo puro</p> <p><i>Os recursos naturais vistos meramente como insumo do meio socioeconômico.</i></p>
	<p>DC3.2. Foco exclusivo ou priorização do uso sustentável</p> <p><i>O uso dos recursos naturais com cuidados que assegurem a sustentabilidade ambiental é o caminho para sua proteção.</i></p>
	<p>DC3.3. Conciliação entre uso sustentável e preservação</p> <p><i>Manifestação que implique conciliação entre as posturas conservacionista e preservacionista.</i></p>

DEEP CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
	DC3.4. Foco exclusivo ou priorização da preservação <i>Ao máximo possível, os recursos naturais devem ser protegidos sem uso direto.</i>
DC4. Visão sobre o conhecimento <i>Postura sobre o conhecimento como valor.</i>	DC4.1. Desconsideração do conhecimento como valor
	DC4.2. Foco exclusivo ou priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais
	DC4.3. Valorização explícita tanto do conhecimento científico quanto do saber tradicional
	DC4.4. Foco exclusivo ou priorização do conhecimento técnico-científico
DC5. Visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico <i>Postura sobre o grau de intervenção estatal e os mecanismos de mercado.</i>	DC5.1. Os mecanismos de mercado devem ser sempre priorizados em relação à intervenção do Estado
	DC5.2. Os mecanismos de mercado devem ser priorizados, assegurando-se a intervenção do Estado nas suas falhas
	DC5.3. A intervenção do Estado deve ser priorizada em relação aos mecanismos de mercado, porque as falhas de mercado são graves
	DC5.4. A intervenção do Estado deve ser ampla, eliminando-se ao máximo possível os mecanismos de mercado
DC6. Visão sobre a relação entre governo e democracia <i>Postura sobre a participação da sociedade nos processos decisórios governamentais.</i>	DC6.1. Foco exclusivo ou priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente, com desconsideração da participação da sociedade civil
	DC6.2. Foco exclusivo ou priorização de decisões governamentais efetivadas pelas autoridades competentes de forma conjunta com grupos selecionados da sociedade civil
	DC6.3. Ampla participação da sociedade como elemento-chave das decisões governamentais e de seu acompanhamento
DC7. Visão sobre o valor das políticas públicas <i>Postura sobre as políticas públicas como valor. Visão sobre qual é a base das políticas públicas corretas.</i>	DC7.1. Desconsideração do valor das políticas públicas
	DC7.2. Políticas públicas corretas são as que refletem as demandas da comunidade, independentemente de sua essência ou resultados <i>Perspectiva descritiva.</i>
	DC7.3. Políticas públicas corretas são as que se orientam, sobretudo, pelo deontologismo <i>Perspectiva prescritiva. Foco em princípios, pressupostos básicos, diretrizes e conceitos.</i>
	DC7.4. Políticas públicas corretas são as que se orientam, sobretudo, pelo consequencialismo

DEEP CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
	<i>Perspectiva prescritiva. Foco nos resultados. Pragmatismo. Se necessário, os fins justificam os meios.</i>

POLICY CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
<p>PC1. Atribuições dos níveis de governo em política ambiental</p> <p><i>Prioridade com relação à repartição de atribuições entre os níveis de governo.</i></p> <p>OBSERVAÇÃO: <i>Estão abrangidas as agendas marrom e verde.</i></p>	<p>PC1.1 Centralização na União</p> <p><i>Posição tendente à centralização de atribuições na União.</i></p>
	<p>PC1.2 Descentralização para Estados e Municípios</p> <p><i>Defesa da descentralização sem chegar à municipalização plena.</i></p>
	<p>PC1.3 Municipalização plena</p>
	<p>PC1.4 Descentralização ponderada</p> <p><i>Defesa de descentralização conforme a matéria em pauta.</i></p>
	<p>PC1.5 Visão integradora</p> <p><i>Gestão articulada entre os entes federados. O conflito centralização versus descentralização deve ser resolvido com “todos vamos trabalhar juntos”.</i></p>
<p>PC2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental</p> <p><i>Prioridade com relação aos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental.</i></p>	<p>PC2.1 Oposição aos instrumentos de política ambiental</p> <p><i>Os instrumentos de política ambiental atrapalham as atividades econômicas e sociais.</i></p>
	<p>PC2.2 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos voluntários</p> <p><i>Importância dos instrumentos voluntários: certificação ambiental, servidão ambiental etc.</i></p>
	<p>PC2.3 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos econômicos</p> <p><i>Destaque para os instrumentos econômicos: tributação ambiental, cobrança pelo uso de recursos naturais, compensações financeiras, bem como subsídios e outras formas de fomento financeiro.</i></p> <p>PC2.3.1 Envolvendo benefícios diretos para a população de baixa renda PC2.3.2 Envolvendo benefícios diretos para o empresariado PC2.3.3 Com benefícios difusos</p>
	<p>PC2.4 Foco exclusivo ou priorização dos</p>

POLICY CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
	<p>instrumentos regulatórios</p> <p><i>Destaque para os instrumentos regulatórios (comando e controle). Estabelecimento de regras, fiscalização e aplicação de sanções administrativas e penais.</i></p>
	<p>PC2.5 Visão integradora</p> <p><i>Conciliação entre os diferentes tipos de instrumentos. Manifestação explícita nesse sentido.</i></p>
<p>PC3. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais</p> <p><i>Visão sobre a relevância da participação do setor privado na solução dos problemas relativos às agendas marrom e verde.</i></p> <p>OBSERVAÇÃO:</p> <p><i>Foco em ações executivas e não no sistema participativo de decisão.</i></p>	<p>PC3.1 Pouca consideração</p> <p><i>Ênfase nos problemas gerados pela participação ou oposição a ela.</i></p>
	<p>PC3.2 Pode ser relevante</p> <p><i>A participação é considerada, mas não colocada como elemento-chave da política.</i></p> <p>PC3.2.1 Foco exclusivo ou priorização da concessão ou terceirização de serviços públicos</p> <p>PC3.2.2 Foco exclusivo ou priorização de sistemas de produção limpa</p> <p>PC3.2.3 Posições mais abrangentes (ou não inclusas nos itens anteriores)</p>
	<p>PC3.3 É essencial</p> <p><i>A participação do setor privado é elemento-chave da política.</i></p> <p>PC3.3.1 Foco exclusivo ou priorização da concessão ou terceirização de serviços públicos</p> <p>PC3.3.2 Foco exclusivo ou priorização de sistemas de produção limpa</p> <p>PC3.3.3 Posições mais abrangentes (ou não inclusas nos itens anteriores)</p>
<p>PC4. Controle do desmatamento e de outras intervenções sobre o meio natural</p> <p><i>Visão sobre o caminho correto para a prevenção e o controle da degradação ambiental.</i></p>	<p>PC4.1 Não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos</p> <p><i>O crescimento econômico é mais relevante do que a proteção ambiental. Na agenda marrom, aplica-se também, no que couber, a atividades Voltadas à garantia do direito à moradia.</i></p>
	<p>PC4.2 Foco exclusivo ou priorização do fomento a atividades ambientalmente sustentáveis</p>
	<p>PC4.3 Foco exclusivo ou priorização do reforço da fiscalização e controle, e das sanções</p>

POLICY CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
	<p>PC4.4 Visão integradora</p> <p><i>Conciliação entre fomento a atividades ambientalmente sustentáveis e fiscalização e controle.</i></p>
<p>PC5. Relação entre direito de propriedade e direito de uso do imóvel</p> <p><i>Visão sobre os limites do direito de uso (uso, parcelamento e ocupação) da propriedade imobiliária e o grau de controle pelo poder público.</i></p>	<p>PC5.1 O direito de uso do imóvel é inerente ao direito de propriedade e devem ser evitadas limitações administrativas em relação a ele</p> <p><i>Postura reativa aos controles administrativos do uso do imóvel, estabelecidos pelas normas ambientais ou outras.</i></p>
	<p>PC5.2 O direito de uso do imóvel é inerente ao direito de propriedade, admitidas limitações administrativas</p> <p><i>Visão civilista do direito de uso do imóvel restrito apenas pelas regras gerais impostas pelo poder público.</i></p>
	<p>PC5.3 O direito de uso do imóvel é uma concessão do poder público, não constituindo decorrência direta do direito de propriedade</p> <p><i>Dissociação entre o direito de propriedade do imóvel e o direito de uso. Publicização do direito de construir e opções similares.</i></p>
	<p>PC5.4 O direito de propriedade só existe se cumpridas as obrigações sociais e ambientais relativas a seu uso</p> <p><i>As obrigações sociais e ambientais vistas como conformadoras do próprio direito de propriedade.</i></p>
<p>PC6. Peculiaridades regionais e locais</p> <p><i>Grau de preocupação com as peculiaridades e/ou os interesses regionais e locais</i></p>	<p>PC6.1 Baixa preocupação</p> <p><i>Manifestação que reflita pouca ou nenhuma preocupação com as peculiaridades/interesses regionais e locais.</i></p>
	<p>PC6.2 Nível intermediário de preocupação</p> <p><i>As peculiaridades e/ou os interesses regionais e locais são relevantes, mas não colocados como aspectos essenciais para nortear as decisões.</i></p>
	<p>PC6.3 Preocupação elevada</p> <p><i>Manifestação que reflita preocupação elevada com as peculiaridades e/ou os interesses regionais e locais.</i></p>
<p>PC7. Atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil</p> <p><i>Visão sobre o papel dos conselhos e outros órgãos colegiados com a participação da sociedade.</i></p> <p>OBSERVAÇÃO: <i>Estão abrangidas as agendas marrom e verde.</i></p>	<p>PC7.1 Pouca consideração</p>
	<p>PC7.2 É relevante, restringindo-se a funções consultivas</p>
	<p>PC7.3 É essencial e deve abarcar funções consultivas e deliberativas</p>
<p>PC8. Causas da biopirataria</p>	<p>P.3.1 Foco exclusivo ou priorização da cobiça estrangeira sobre nosso patrimônio, combinada</p>

POLICY CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
<p><i>Visão sobre as causas da biopirataria, compreendida como o acesso irregular aos recursos genéticos ou ao conhecimento tradicional associado.</i></p>	<p>com a falta de capacidade operacional do Poder Público para controle da evasão de recursos</p>
	<p>P.3.2 Foco exclusivo ou priorização da pobreza e abandono das populações tradicionais e comunidades locais</p>
	<p>P.3.3 Foco exclusivo ou priorização da falta de investimento em pesquisa e biotecnologia</p>
	<p>P.3.4 Foco exclusivo ou priorização da falta de regras claras sobre a bioprospecção e outras formas de pesquisa.</p> <p><i>Inclui também regras sobre repartição de benefícios e sanções para atos ilícitos.</i></p>
	<p>P.3.5 Visão integradora</p> <p><i>Manifestação que reflita a percepção de a biopirataria estar associada a causas múltiplas.</i></p>
<p>PC9. Acesso aos recursos genéticos</p> <p><i>Visão sobre o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, regulados pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).</i></p>	<p>PC9.1 Deve ser objeto de regras que não criem dificuldades desnecessárias para a pesquisa científica ou para o investimento em ciência e tecnologia, independentemente das questões da titularidade ou de repartição de benefícios</p>
	<p>PC9.2 Deve ser regido por um regime <i>sui generis</i> (não se aplicando as regras tradicionais de direito de propriedade), com proteção dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado</p> <p><i>O acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado não pode ser regido pelas regras tradicionais de direito de propriedade que regem os bens públicos e privados. Os detentores do conhecimento tradicional associado devem ter seus direitos reconhecidos e poder participar do processo decisório sobre o acesso.</i></p>
	<p>PC9.3 A União, titular do patrimônio genético brasileiro, deve centralizar a regulação e o controle do acesso aos recursos genéticos e, também, da repartição de benefícios</p> <p><i>Patrimônio genético como propriedade da União. Os direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado não são necessariamente desconsiderados.</i></p>
<p>PC10. Criação de Unidades de Conservação (UCs)</p> <p><i>Prioridade quanto ao tipo de área protegida (UCs de Uso Sustentável ou UCs de Proteção Integral).</i></p>	<p>PC10.1 Oposição à criação de UCs de ambos os grupos</p> <p><i>Oposição tanto às UCs de Uso Sustentável quanto às UCs de Proteção Integral.</i></p>
	<p>PC10.2 Foco exclusivo ou priorização das UCs de Uso Sustentável</p> <p><i>O poder público deve priorizar a criação de UCs de Uso Sustentável – áreas de proteção ambiental, florestas nacionais, reservas extrativistas etc.</i></p>

POLICY CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
	<p>PC10.3 Foco exclusivo ou priorização das UCs de Proteção Integral</p> <p><i>O Poder Público deve priorizar a criação de UCs de Proteção Integral – parques nacionais, estações ecológicas, reservas biológicas etc.</i></p>
	<p>PC10.4 Equilíbrio entre UCs de Uso Sustentável e de Proteção Integral</p>
<p>PC11. Direitos das populações tradicionais e proteção ambiental</p> <p><i>Postura sobre os conflitos entre os direitos das populações tradicionais e as unidades de conservação (ou outros instrumentos relacionados à proteção ambiental ou ao uso dos recursos naturais).</i></p> <p>OBSERVAÇÃO: <i>As comunidades indígenas também foram incluídas no conceito de população tradicional.</i></p>	<p>PC11.1 Desconsideração dos direitos das populações tradicionais por razões econômicas ou outras, exceto a proteção ambiental</p>
	<p>PC11.2 Defesa exclusiva ou priorização dos direitos das populações tradicionais</p> <p><i>A proteção dos direitos das populações tradicionais é fundamental para a eficácia da política ambiental.</i></p>
	<p>PC11.3 O que verdadeiramente importa é a proteção ambiental</p> <p><i>As UCs não são instrumentos de justiça social. Há adeptos dessa postura que priorizam explicitamente as UCs de Proteção Integral e outros que, em menor ou maior grau, também valorizam as UCs de Uso Sustentável.</i></p>
	<p>PC11.4 Visão integradora</p> <p><i>Posição conciliadora entre as duas últimas posições.</i></p>
<p>PC12. Presença humana em Unidades de Conservação (UCs)</p> <p>OBSERVAÇÕES:</p> <ol style="list-style-type: none"> <i>Trata-se da presença permanente, não apenas de visitação.</i> <i>Foco em diferentes tipos de conflitos, não apenas os relacionados às populações tradicionais.</i> 	<p>PC12.1 Demandas de flexibilização da ocupação em todos os tipos de UCs por razões econômicas ou outras.</p>
	<p>PC12.2 Questão a ser gerenciada e, conforme o tipo de UCs em tela, incentivada</p> <p><i>Mesmo em UCs de Proteção Integral, não se pode simplesmente pretender desalojar os ocupantes de imediato.</i></p>
	<p>PC12.3 Nas UCs de Proteção Integral, não pode ser aceita de forma alguma</p>
<p>PC13. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral</p> <p><i>Posição sobre a melhor destinação de áreas florestadas de titularidade do Poder Público, não integrantes de UCs de Proteção Integral.</i></p>	<p>PC13.1 Transferência de domínio a produtores privados, para exploração florestal ou uso alternativo do solo</p>
	<p>PC13.2 Concessões florestais à iniciativa privada, sem referência à criação prévia de Flonas</p>
	<p>PC13.3 Destinação prioritária às populações tradicionais ou comunidades locais</p> <p><i>Destinação por meio de reservas extrativistas ou outros instrumentos.</i></p>
	<p>PC13.4 Criação de Florestas Nacionais (Flonas), para exploração direta ou indireta (concessões florestais)</p>
	<p>PC13.5 Conciliação entre concessões, Flonas e</p>

POLICY CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
	destinação às populações tradicionais <i>Manifestação explícita nesse sentido.</i>
<p>PC14. Licenciamento ambiental do uso de áreas urbanas</p> <p><i>Visão sobre a licença ambiental em atividades essencialmente urbanas. Posição quanto à relação entre os licenciamentos ambiental e urbanístico.</i> OBSERVAÇÃO: <i>Estão considerados na expressão “uso” o uso em senso estrito, o parcelamento e a ocupação do solo urbano.</i></p>	PC14.1 Não se justifica, em face do licenciamento urbanístico
	PC14.2 Deve ser atribuição do poder público municipal e não se confunde com o licenciamento urbanístico
	PC14.3 Deve ser atribuição do poder público municipal e integrado ao licenciamento urbanístico <i>Defesa da licença ambiental e urbanística integrada, a cargo da municipalidade.</i>
	PC14.4 Deve ser em regra estadual, podendo ser delegado aos municípios em empreendimentos de pequeno impacto ambiental
<p>P15. Abrangência do planejamento urbano e da gestão ambiental em áreas urbanas</p> <p>OBSERVAÇÕES: <i>Consideraram-se água e esgoto como um setor, e resíduos sólidos como outro, para não concentrar os atores na posição PC15.2. A visão ampla sobre o saneamento, a visão integradora da água e esgoto, ou dos resíduos sólidos, com pelo menos duas outras questões (meio ambiente e urbanização, por exemplo), ou outras visões mais amplas, estão computadas na posição PC15.4 ou, se for o caso, na PC15.5.</i></p>	PC15.1 Desconsideração da relevância do planejamento e da gestão ambiental em áreas urbanas
	PC15.2 Foco exclusivo ou priorização de aspectos específicos de setores determinados
	PC15.3 Foco exclusivo ou priorização de setor determinado, com articulação intrasetorial
	PC15.4 Foco exclusivo ou priorização da intersetorialidade, a partir da articulação técnica e política
	PC15.5 Foco exclusivo ou priorização da intersetorialidade, a partir do gerenciamento de projetos estratégicos <i>Planos estratégicos sobrepõem-se, na prática, aos planos diretores municipais; a recepção de eventos internacionais de porte ganha mais atenção do que o dia a dia da gestão urbana; operações urbanas que incluam investimentos privados são adotadas com prioridade em relação a outros instrumentos da política urbana.</i>
<p>PC16. Plano Diretor (PD) municipal e meio ambiente</p> <p><i>Visão sobre o caráter essencial do plano diretor municipal (técnico ou político) e sua relação com a questão ambiental, entendida em senso estrito.</i></p>	PC16.1 Desconsideração da relevância do PD
	PC16.2 O PD é sobretudo um documento técnico que abarca essencialmente questões urbanísticas
	PC16.3 O PD é sobretudo um pacto político que abarca essencialmente questões urbanísticas
	PC16.4 O PD é sobretudo um documento técnico que abarca questões urbanísticas e também aspectos ambientais
	PC16.5 O PD é sobretudo um pacto político que abarca questões urbanísticas e também aspectos ambientais
PC17. Regularização fundiária urbana e	PC17.1 Desconsideração da relevância da regularização fundiária, por fatores diferentes da

POLICY CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
<p>meio ambiente</p> <p><i>Opção nos conflitos entre regularização fundiária e a questão ambiental, entendida em senso estrito.</i></p> <p>OBSERVAÇÕES:</p> <p><i>A regularização de interesse social direciona-se à população de baixa renda. A regularização de interesse específico envolve os demais casos.</i></p>	questão ambiental
	PC17.2 Prioridade para a regularização, mesmo nos casos de regularização de interesse específico
	PC17.3 Prioridade para o direito à moradia sobre a questão ambiental, nos casos de regularização de interesse social
	PC17.4 A análise da possibilidade de regularização necessita ser realizada caso a caso, ponderando-se aspectos sociais e ambientais
	PC17.5 Prioridade para a questão ambiental, mesmo nos casos de regularização de interesse social
<p>PC18. Gestão da limpeza urbana e do manejo dos resíduos sólidos urbanos</p> <p><i>Posição sobre a organização básica desse serviço público. O foco vai além da titularidade.</i></p>	PC18.1 Deve envolver regiões organizadas segundo a ótica do planejamento mais eficiente desses serviços, não se atendo a limites municipais e estaduais
	PC18.2 É sempre responsabilidade do poder público municipal, mesmo nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (estruturando-se, se for o caso, consórcios intermunicipais)
	<p><i>Estruturando-se, se for o caso, consórcios intermunicipais. Inclui também propostas de, nas regiões metropolitanas, municípios responderem pelo provimento dos serviços em conjunto e de forma articulada com o estado (em compartilhamento a partir de decisão municipal).</i></p>
<p>PC19. Provimento dos serviços de água e esgoto</p> <p><i>Posição sobre a organização básica desse serviço público. O foco vai além da titularidade.</i></p>	PC18.3 Nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, deve ser tarefa dos estados
	<p><i>Inclui também propostas de, nas regiões metropolitanas, estados e municípios responderem pelo provimento dos serviços (em compartilhamento a partir de decisão estadual).</i></p>
	PC19.1 Deve envolver regiões organizadas segundo a ótica do planejamento mais eficiente desses serviços, não se atendo a limites municipais e estaduais
<p>PC19.2 É sempre responsabilidade do poder público municipal, mesmo nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (estruturando-se, se for o caso, consórcios intermunicipais)</p> <p><i>Estruturando-se, se for o caso, consórcios intermunicipais. Inclui também propostas de, nas regiões metropolitanas, municípios responderem pelo provimento dos serviços em conjunto e de forma articulada com o estado (em compartilhamento a partir de decisão municipal).</i></p>	PC19.2 É sempre responsabilidade do poder público municipal, mesmo nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (estruturando-se, se for o caso, consórcios intermunicipais)
	<p><i>Estruturando-se, se for o caso, consórcios intermunicipais. Inclui também propostas de, nas regiões metropolitanas, municípios responderem pelo provimento dos serviços em conjunto e de forma articulada com o estado (em compartilhamento a partir de decisão municipal).</i></p>
	PC19.3 É responsabilidade municipal nos

POLICY CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
	<p>resíduos sólidos, podendo ser estadual nos serviços de água e esgoto, especialmente nos casos de serviços historicamente prestados por empresas estaduais</p> <p><i>Inclui também propostas de, nas regiões metropolitanas, estados e municípios responderem pelo provimento dos serviços (em compartilhamento a partir de decisão estadual).</i></p>
	PC19.4 Deve ser tarefa dos estados, sobretudo nos casos de serviços historicamente prestados por companhias estaduais
	<p>PC19.5 Deve ser tarefa dos estados ou municípios, parcial ou totalmente, conforme a infraestrutura em tela</p> <p><i>Envolve propostas de titularidade/gestão por infraestrutura e pelo conjunto de infraestruturas componentes do serviço.</i></p>
<p>PC20. Responsabilidade pós-consumo de produtos e embalagens</p> <p><i>Visão sobre a responsabilidade do produtor e de outros atores sobre o retorno de embalagens e produtos após o uso pelo consumidor, para que se dê a destinação ambientalmente adequada a eles. Logística reversa.</i></p>	PC20.1 Deve envolver consumidores e o poder público (refutando-se a logística reversa)
	PC20.2 Deve envolver fabricantes, comerciantes, consumidores e o poder público
	PC20.3 Deve envolver fabricantes, comerciantes e consumidores, de forma independente do poder público
	PC20.4 Deve estar centrada nos fabricantes
<p>PC21. Participação dos catadores na gestão dos resíduos sólidos urbanos</p> <p><i>Visão sobre o papel dos catadores e sobre a atividade de catação.</i></p>	PC21.1 A atividade de catação é degradante, não é relevante para a gestão dos resíduos sólidos urbanos e deve ser eliminada
	PC21.2 A atividade de catação é degradante, mas é relevante no curto prazo para a gestão dos resíduos sólidos, devendo ser eliminada progressivamente
	PC21.3 Pouca consideração pelo papel dos catadores
	PC21.4 Pode ser relevante
	PC21.5 É essencial
<p>PC22. Contaminação de áreas urbanas e rurais</p> <p><i>Visão sobre a responsabilidade pelas áreas degradadas.</i></p> <p>OBSERVAÇÃO: <i>Ampliou-se para a prevenção da contaminação, se aplicável.</i></p>	PC22.1 Tendência a centrar a responsabilidade pela descontaminação de áreas no poder público
	PC22.2 A responsabilidade pela descontaminação de áreas, quando o poluidor não puder ser identificado ou não tiver recursos para a descontaminação, é do poder público
	PC22.3 A responsabilidade pela descontaminação de áreas é do poluidor
<p>PC23. Controle da poluição por veículos automotores</p> <p><i>Posição sobre como atuar no controle da poluição veicular.</i></p>	PC23.1 Desconsideração do controle da poluição por veículos automotores
	PC23.2 Foco exclusivo ou priorização do transporte público e da redução do número de veículos individuais
	PC23.3 Foco exclusivo ou priorização de

<i>POLICY CORE</i>	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
	combustíveis e veículos menos poluentes
	PC23.4 Foco na mobilidade urbana e na conexão com outros aspectos do planejamento urbano e ambiental
	PC23.5 Visão integradora <i>Considerando o conjunto das alternativas.</i>

Fonte: elaboração da autora (com validação pelos juízes)

Notas: Os componentes do *deep core* aplicam-se às agendas marrom e verde.

No *policy core*:

- os componentes PC1 a PC7 aplicam-se às agendas marrom e verde;
- os componentes PC8 a PC13 aplicam-se apenas à agenda verde; e
- os componentes PC14 a PC23 aplicam-se apenas à agenda marrom.

APÊNDICE 2 – Aspectos instrumentais analisados e resultados obtidos

ASPECTOS INSTRUMENTAIS – CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL E RESULTADOS												
CI1. Locus preferível para decisão governamental em nível nacional sobre política ambiental	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
CI1.1 Congresso Nacional	32	13,8	48	28,9	23	25,5	38	41,7	23	38,3	61	78,2
CI1.2 Conama	23	9,9	39	23,5	12	13,3	27	29,7	8	13,3	8	10,25
CI1.3 MMA (incluindo Ibama, Instituto Chico Mendes ou ANA)	9	3,8	9	5,4	6	6,6	8	8,8	0	0	0	0
CI1.4 Outros órgãos do Poder Executivo federal	21	9,0	28	16,9	-	-	-	-	1	1,6	1	1,3
CI1.5 Visão integradora	34	14,7	42	25,3	10	11,1	18	19,8	6	10,0	8	10,25
TOTAL	-	-	166	100,0	-	-	91	100,0	-	-	78	100,0

CI2. Áreas de preservação permanente em perímetros urbanos	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)			
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
CI2.1 Devem ser delimitadas e controladas apenas pelo poder público municipal	10	4,3	15	21,1	-	-	-	-	2	3,3	3	15,8
CI2.2 Devem ter limites e restrições de uso mais flexíveis, fixados pela legislação federal	12	5,1	18	25,4	-	-	-	-	3	5,0	5	26,3
CI2.3 Devem obedecer aos limites mínimos aplicáveis às áreas rurais, mas ter uso flexibilizado	11	4,7	13	18,3	-	-	-	-	3	5,0	6	31,6
CI2.4 Devem obedecer aos limites mínimos aplicáveis às áreas rurais e ter uso flexibilizado apenas nos casos de regularização fundiária de interesse social	13	5,6	17	23,9	-	-	-	-	0	-	0	-
CI2.5 Devem obedecer aos parâmetros mínimos e restrições de uso aplicáveis às áreas rurais, podendo apenas ser estabelecidas regras ambientalmente mais protetivas	7	3,0	8	11,3	-	-	-	-	5	8,3	5	26,3
TOTAL	-	-	71	100,0	-	-	-	-	-	-	19	100,0

ASPECTOS INSTRUMENTAIS – CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL E RESULTADOS

CI6. Regularização ambiental em áreas rurais	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)				
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
CI6.1. Deve ser assegurada, de forma ampla, para as ocupações até 2008, envolvendo APP e reserva legal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30	50,0	134	61,5
CI6.2. Pode ser assegurada para as ocupações até 2008, com análise caso a caso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19	31,6	39	17,9
CI6.3. Pode ser assegurada para as ocupações até 1999, com análise caso a caso	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	13,3	12	5,5
CI6.4. Deve ser aplicada exigindo a recomposição ambiental plena	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	26,6	33	15,1
TOTAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	218	100,0

CI7. Reserva legal dos imóveis rurais	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)				
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
CI7.1. Não se justifica e pode ser eliminada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23	38,3	43	31,4
CI7.2. Deve ser objeto de regras mais flexíveis quanto a uso, dimensão, localização e registro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10	16,6	13	9,5
CI7.3. Deve ser objeto de regras mais flexíveis (apenas) quanto à dimensão, localização e registro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	25	41,6	36	26,3
CI7.4. Deve ser objeto de regras mais flexíveis (apenas) quanto ao uso econômico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	6,6	6	4,4
CI7.5. Deve ser mantida, no mínimo, com as regras protetivas presentes na MPV nº 2.166	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19	31,6	39	28,4
TOTAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	137	100,0

ASPECTOS INSTRUMENTAIS – CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL E RESULTADOS													
CI8. Pagamento por serviços ambientais	Agenda marrom (fases 1 a 5)				Agenda verde (fases 1 a 3)**				Agenda verde (fases 4 e 5)				
	FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		FONTES*		REGISTROS		
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
CI8.1. É devido a quem se submete às restrições ambientais, independentemente da renda do beneficiário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	40,0	37	35,9
CI8.2. Deve ser destinado às populações tradicionais e comunidades locais que asseguram o uso sustentável dos recursos ambientais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12	20,0	18	17,5
CI8.3. Deve ser aplicado para proteção de situações ambientalmente relevantes, independentemente da renda do beneficiário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21	35,0	44	42,7
CI8.4 Deve ser aplicado para proteção de situações ambientalmente relevantes, independentemente da renda do beneficiário, mas apenas para a proteção que vá além do demandado em lei	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	6,6	4	3,9
TOTAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	103	100,0

Fonte: dados da pesquisa.

Notas: *Na agenda marrom, foram codificados 231 documentos (fontes); na agenda verde, fases 1 a 3, noventa; na agenda verde, fases 4 e 5, sessenta.

** Dados relativos à pesquisa anterior (ARAÚJO, 2007).

APÊNDICE 3 – Coalizões e prioridades em relações às crenças
(desvio do posicionamento esperado)

ITEM (CRENÇA)	Tecnocratas esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas modernos	Desenvolvimentistas tradicionais	Sociourbanistas	Urbanocratas
CI1.1	-2,25	-2,25	0	0	0	0
CI1.2	0	0	-1,5	-3	-3	-3
CI1.3	-0,75	-0,75	-2,25	-2,25	-2,25	-2,25
CI1.4	-3	-3	-3	-1,5	-1,5	-1,25
CI1.5	-1,5	-1,5	-0,75	-0,75	-0,75	-0,75
CI2.1	-3	-3	-1,5	0	0	0
CI2.2	-2,25	-2,25	-0,75	-0,75	-1,5	-0,75
CI2.3	-1,5	-0,75	0	-1,5	-2,25	-1,5
CI2.4	-0,75	0	-2,25	-2,25	-0,75	-2,25
CI2.5	0	-1,5	-3	-3	-3	-3
CI3.1	-3	-3	-2	0	-3	0
CI3.2	-2	-2	0	0	-2	0
CI3.3	-1	-1	-1	-1,5	-1	-1,5
CI3.4	0	0	-3	-3	0	-3
CI4.1	-3	-3	-2	0	-3	0
CI4.2	-2	-2	0	-1	-2	-1
CI4.3	-1	-1	-1	-2	-1	-2
CI4.4	0	0	-3	-3	0	-3
CI5.1	-	-1	0	0	-3	0
CI5.2	-	0	-1	-1	-2	-1
CI5.3	-	-2	-2	-2	-1	-2
CI5.4	-	-3	-3	-3	0	-3

ITEM (CRENÇA)	Tecnocratas esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas modernos	Desenvolvimentistas tradicionais	Sociourbanistas	Urbanocratas
CI6.1	-3	-3	-2	0	-	-
CI6.2	-2	-2	0	-1	-	-
CI6.3	-1	0	-1	-2	-	-
CI6.4	0	-1	-3	-3	-	-
CI7.1	-3	-3	-3	0	-	-
CI7.2	-2	-2,25	-1,5	-1	-	-
CI7.3	-1	-1,5	-0,75	-2	-	-
CI7.4	-1	-0,75	0	-2	-	-
CI7.5	0	0	-2,25	-3	-	-
CI8.1	-3	-3	-3	0	-	-
CI8.2	-2	0	-2	-2	-	-
CI8.3	-1	-2	0	-1	-	-
CI8.4	0	-1	-1	-3	-	-
DC1.1	-2	-3	-1	0	0	0
DC1.2	-1	0	0	-1	-1	-1
DC1.3	0	0	-2	-2	-2	-2
DC1.4	0	-1,5	-3	-3	-3	-3
DC2.1	-3	-3	-3	0	-3	-0,75
DC2.2.1	-1,5	-2,25	0	-0,75	-0,75	0
DC2.2.2	-2,25	-0,75	-1,5	-1,5	0	-1,5
DC2.3	-0,75	0	-0,75	-2,25	-1,5	-2,25
DC2.4	0	-1,5	-2,25	-3	-2,25	-3
DC3.1	-3	-3	-1	0	0	0
DC3.2	-2	-1	0	-1	-1	-1
DC3.3	-1	0	-2	-2	-2	-2

ITEM (CRENÇA)	Tecnocratas esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas modernos	Desenvolvimentistas tradicionais	Sociourbanistas	Urbanocratas
DC3.4	0	-2	-3	-3	-3	-3
DC4.1	-3	-3	-3	0	-3	-3
DC4.2	-2	-1	-2	-1	-1	-2
DC4.3	-1	0	-1	-2	0	-1
DC4.4	0	-2	0	-3	-2	0
DC5.1	-3	-3	0	-2	-3	-3
DC5.2	-2	-2	-1	-1	-2	-2
DC5.3	0	0	-2	0	-1	0
DC5.4	-1	-1	-3	-3	0	-1
DC6.1	0	-3	-1,5	0	-3	0
DC6.2	-1,5	-1,5	0	-1,5	-1,5	-1,5
DC6.3	-3	0	-3	-3	0	-3
DC7.1	-3	-3	-1	0	-3	-3
DC7.2	-2	-1	-3	-2	0	-2
DC7.3	0	0	-2	-3	-1	-1
DC7.4	-1	-2	0	-1	-2	0
PC1.1	0	-2,25	-1,5	-2,25	-3	0
PC1.2	-2,25	-1,5	-2,25	0	-0,75	-2,25
PC1.3	-3	-3	-3	-0,75	0	-3
PC1.4	-0,75	-0,75	0	-1,5	-2,25	-0,75
PC1.5	-1,5	0	-0,75	-3	-1,5	-1,5
PC2.1	-3	-3	-3	0	0	0
PC2.2	-2,5	-2	-1	-0,5	-1	-0,5
PC2.3.1	-2	-1	-2	-2	-0,5	-2

ITEM (CRENÇA)	Tecnocratas esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas modernos	Desenvolvimentistas tradicionais	Sociourbanistas	Urbanocratas
PC2.3.2	-1,5	-2,5	-0,5	-1	-2,5	-1
PC2.3.3	-1	-1,5	0	-1,5	-1,5	-1,5
PC2.4	0	-0,5	-2,5	-3	-3	-3
PC2.5	-0,5	0	-1,5	-2,5	-2	-2,5
PC3.1	0	-3	-3	-1	0	0
PC3.2.1	-1,5	-2	-2,25	0	-2,5	-0,5
PC3.2.2	-0,5	-1	-2,25	-1,5	-0,5	-1,5
PC3.2.3	-2,5	0	-1,5	-2,5	-1,5	-2,5
PC3.3.1	-2	-2,5	-0,75	-0,5	-3	-1
PC3.3.2	-1	-1,5	-0,75	-2	-1	-2
PC3.3.3	-3	-0,5	0	-3	-2	-3
PC4.1	-3	-3	-1	0	0	0
PC4.2	-2	-1	0	-1	-1	-1
PC4.3	0	-2	-3	-3	-3	-3
PC4.4	-1	0	-2	-2	-2	-2
PC5.1	-3	-3	-1	0	-3	-1
PC5.2	-1	-2	0	-1	-2	0
PC5.3	-2	0	-2	-2	0	-2
PC5.4	0	-1	-3	-3	-1	-3
PC6.1	0	-3	-3	-3	-3	0
PC6.2	-1,5	-1,5	0	-1,5	-1,5	-1,5
PC6.3	-3	0	-1,5	0	0	-3
PC7.1	-1,5	-3	-1,5	0	-3	0
PC7.2	0	-1,5	0	-1,5	-1,5	-1,5
PC7.3	-3	0	-3	-3	0	-3

ITEM (CRENÇA)	Tecnocratas esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas modernos	Desenvolvimentistas tradicionais	Sociourbanistas	Urbanocratas
PC8.1	-3	-3	-3	0	-	-
PC8.2	-2,25	-1,5	-2,25	-1,5	-	-
PC8.3	-1,5	-2,25	0	-3	-	-
PC8.4	0	-0,75	-0,75	-0,75	-	-
PC8.5	-0,75	0	-1,5	-2,25	-	-
PC9.1	-1,5	-3	0	-3	-	-
PC9.2	-3	0	-1,5	-1,5	-	-
PC9.3	0	-1,5	-3	0	-	-
PC10.1	-3	-3	-1	0	-	-
PC10.2	-2	0	0	-1	-	-
PC10.3	0	-2	-3	-3	-	-
PC10.4	-1	-1	-2	-2	-	-
PC11.1	-3	-3	0	0	-	-
PC11.2	-2	0	-1	-1	-	-
PC11.3	0	-2	-3	-3	-	-
PC11.4	-1	-1	-2	-2	-	-
PC12.1	-3	-1,5	-1,5	0	-	-
PC12.2	-1,5	0	0	-1,5	-	-
PC12.3	0	-3	-3	-3	-	-
PC13.1	-3	-3	-0,75	0	-	-
PC13.2	-2,25	-2,25	0	-0,75	-	-
PC13.3	-1,5	0	-3	-3	-	-
PC13.4	0	-1,5	-2,25	-2,25	-	-
PC13.5	-0,75	-0,75	-1,5	-1,5	-	-
PC14.1	-3	-3	-1	0	0	0

ITEM (CRENÇA)	Tecnocratas esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas modernos	Desenvolvimentistas tradicionais	Sociourbanistas	Urbanocratas
PC14.2	-1	-2	-2	-1	-2	-1
PC14.3	-2	-1	0	-2	-1	-2
PC14.4	0	0	-3	-3	-3	-3
PC15.1	-3	-3	-3	0	-3	-3
PC15.2	-0,75	-2,25	-2,25	-0,75	-0,75	0
PC15.3	0	-0,75	-0,75	-1,5	0	-0,75
PC15.4	-1,5	0	-1,5	-3	-1,5	-1,5
PC15.5	-2,25	-1,5	0	-2,25	-2,25	-2,25
PC16.1	-3	-3	-3	0	-3	-3
PC16.2	-0,75	-2,25	-0,75	-0,75	-0,75	0
PC16.3	-2,25	-1,5	-2,25	-1,5	0	-1,5
PC16.4	0	-0,75	0	-2,25	-2,25	-0,75
PC16.5	-1,5	0	-1,5	-3	-1,5	-2,25
PC17.1	-3	-3	-3	0	-2,25	-0,75
PC17.2	-2,25	-2,25	-2,25	-0,75	-0,75	0
PC17.3	-1,5	0	-1,5	-1,5	0	-1,5
PC17.4	-0,75	-0,75	0	-2,25	-1,5	-2,25
PC17.5	0	-1,5	-0,75	-3	-3	-3
PC18.1	-1,5	-1,5	0	-1,5	-1,5	-1,5
PC18.2	0	0	-1,5	0	0	0
PC18.3	-3	-3	-3	-3	-3	-3
PC19.1	-2,25	-0,75	0	-2,25	-1,5	-2,25
PC19.2	-3	0	-3	-3	0	-3
PC19.3	-0,75	-3	-2,25	-0,75	-2,25	-0,75
PC19.4	0	-2,25	-1,5	0	-0,75	0
PC19.5	-1,5	-1,5	-0,75	-1,5	-3	-1,5

ITEM (CRENÇA)	Tecnocratas esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas modernos	Desenvolvimentistas tradicionais	Sociourbanistas	Urbanocratas
PC20.1	0	-3	-3	0	-1	0
PC20.2	-1	-2	0	-1	0	-1
PC20.3	-2	-1	-1	-2	-2	-2
PC20.4	-3	0	-2	-3	-3	-3
PC21.1	0	-3	-3	0	-3	0
PC21.2	-0,75	-2,25	-2,25	-0,75	-2,25	-0,75
PC21.3	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
PC21.4	-2,25	-0,75	0	-2,25	-0,75	-2,25
PC21.5	-3	0	-0,75	-3	0	-3
PC22.1	-3	-3	-3	0	-3	-3
PC22.2	-1,5	0	0	-1,5	0	0
PC22.3	0	-1,5	-1,5	-3	-1,5	-1,5
PC23.1	-3	-3	-3	0	-3	0
PC23.2	-0,75	-1,5	-0,75	-1,5	0	-1,5
PC23.3	0	-0,75	0	-1,5	-2,25	-1,5
PC23.4	-1,5	-2,25	-1,5	-1,5	-0,75	-1,5
PC23.5	-2,25	0	-2,25	-3	-1,5	-3

Fonte: dados da pesquisa.

Nota: considerar (0) a posição padrão da coalizão e (-3) a mais distante do posicionamento esperado no grupo.

APÊNDICE 4 – Organizações na agenda marrom – classificação segundo as coalizões de defesa

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	DM COAL. 5	DM COAL. 6	CLASSIFICAÇÃO
Abcon (fase 2)	-1,56	-1,19	-1,11	-0,89	-1,50	-1,28	Desenvolvimentista Tradicional
Abcon (fase 3)	-1,66	-2,36	-1,02	-0,64	-1,59	-0,82	Desenvolvimentista Tradicional
Abcon (fase 4)	-1,67	-2,58	-1,21	-0,42	-2,17	-0,63	Desenvolvimentista Tradicional
Abes (fase 1)	-1,22	-1,38	-0,78	-1,57	-1,54	-1,28	Desenvolvimentista Moderno
Abes (fase 2)	-1,29	-0,84	-1,71	-1,94	-1,08	-1,61	Socioambientalista
Abes (fase 3)	-1,32	-1,89	-1,05	-1,07	-1,75	-0,89	Urbanocrata
Abetre (fase 2)	-1,22	-1,63	-1,09	-1,38	-1,66	-0,44	Urbanocrata
Abetre (fase 3)	-0,92	-1,64	-0,94	-1,25	-1,53	-0,78	Urbanocrata
Abetre (fase 4)	-1,33	-2,08	-1,19	-1,15	-1,67	-0,50	Urbanocrata
Abidb (fase 3)	-1,11	-1,89	-1,08	-0,69	-1,80	-1,00	Desenvolvimentista Tradicional
Abidb (fase 4)	-2,08	-2,08	-0,58	-0,50	-1,25	-0,67	Desenvolvimentista Tradicional
Abidb (fase 5)	-2,05	-2,60	-1,63	-0,70	-1,90	-0,98	Desenvolvimentista Tradicional
Abip (fase 3)	-2,34	-2,32	-1,55	-0,76	-1,64	-1,44	Desenvolvimentista Tradicional
Abipet (fase 2)	-1,48	-1,41	-1,05	-0,89	-0,91	-1,11	Desenvolvimentista Tradicional
Abiquim (fase 2)	-1,31	-1,41	-0,72	-0,72	-0,91	-0,75	Desenvolvimentista Moderno
Abiquim (fase 4)	-1,71	-1,48	-1,07	-1,16	-1,14	-1,09	Desenvolvimentista Moderno
Abividro (fase 2)	-1,17	-1,14	-0,94	-1,08	-1,25	-1,00	Desenvolvimentista Moderno
Abividro (fase 5)	-1,12	-1,98	-1,21	-1,40	-1,73	-0,83	Urbanocrata
Aesbe (fase 1)	-1,21	-1,66	-1,29	-1,13	-1,14	-0,77	Urbanocrata
Aesbe (fase 2)	-0,88	-1,50	-0,80	-1,00	-1,10	-0,65	Urbanocrata
Aesbe (fase 3)	-1,31	-1,92	-0,83	-0,87	-1,34	-0,96	Desenvolvimentista Moderno
ANA (fase 2)	-0,95	-1,73	-1,23	-1,41	-2,14	-0,86	Urbanocrata
ANA (fase 3)	-1,09	-1,35	-0,78	-1,51	-1,55	-1,11	Desenvolvimentista Moderno
Anamma (fase 3)	-1,54	-0,57	-2,32	-2,29	-1,18	-2,11	Socioambientalista
Anamma (fase 4)	-0,71	-0,79	-1,92	-1,58	-1,63	-1,83	Tecnocrata esclarecido

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	DM COAL. 5	DM COAL. 6	CLASSIFICAÇÃO
Anfavea (fase 1)	-0,91	-1,12	-0,78	-1,72	-1,81	-1,25	Desenvolvimentista Moderno
Anfavea (fase 4)	-1,42	-1,52	-0,54	-1,50	-1,94	-1,31	Desenvolvimentista Moderno
Anip (fase 3)	-1,45	-1,40	-0,96	-1,39	-1,21	-1,27	Desenvolvimentista Moderno
ANP (fase 3)	-1,92	-1,99	-1,17	-1,18	-1,19	-0,96	Urbanocrata
ANP (fase 4)	-2,25	-2,50	-0,83	-0,42	-0,83	-0,42	Urbanocrata
APCO (fase 2)	-0,88	-0,56	-2,15	-2,15	-1,10	-1,88	Socioambientalista
Asfamas (fase 1)	-1,89	-1,58	-0,88	-1,31	-1,03	-1,25	Desenvolvimentista Moderno
Asfamas (fase 2)	-0,98	-0,98	-0,80	-1,28	-1,42	-1	Desenvolvimentista Moderno
Assemae (fase 1)	-1,60	-1,01	-1,65	-1,52	-0,51	-1,35	Sociourbanista
Assemae (fase 2)	-1,45	-0,67	-1,71	-1,84	-0,83	-1,53	Socioambientalista
Assemae (fase 3)	-1,5	-0,62	-1,62	-1,60	-0,65	-1,36	Socioambientalista
CBIC (fase 1) – com Secovi	-1,93	-2,38	-1,08	-0,80	-1,33	-0,93	Desenvolvimentista Tradicional
CBIC (fase 2)	-1,89	-1,88	-1,43	-0,84	-0,76	-0,74	Urbanocrata
CBIC (fase 3)	-1,33	-1,78	-0,84	-1,17	-1,70	-0,75	Urbanocrata
CBIC (fase 4)	-1,83	-1,76	-0,81	-1,17	-1,48	-0,85	Desenvolvimentista Moderno
Cedae (fase 1)	-1,46	-0,97	-0,53	-1,58	-1,37	-1,13	Desenvolvimentista Moderno
CEF (fase 1)	-1,14	-2,33	-1,31	-1,39	-1,92	-0,47	Urbanocrata
CEF (fase 2)	-1,29	-1,36	-0,26	-1,16	-1,51	-0,93	Desenvolvimentista Moderno
CEF (fase 3)	-1,35	-1,82	-0,73	-1,21	-1,65	-0,89	Desenvolvimentista Moderno
CEF (fase 4)	-1,28	-1,22	-0,56	-1,63	-1,78	-1,22	Desenvolvimentista Moderno
Cempre (fase 2)	-1,79	-0,98	-0,57	-1,30	-1,05	-1,25	Desenvolvimentista Moderno
Cempre (fase 3)	-1,42	-1,42	-0,81	-1,35	-1,21	-0,94	Desenvolvimentista Moderno
Cempre (fase 4)	-1,44	-1,23	-0,60	-1,21	-0,98	-1,10	Desenvolvimentista Moderno
Cempre (fase 5)	-1,43	-1,52	-0,56	-1,53	-1,41	-1,09	Desenvolvimentista Moderno
Cesan (fase 3)	-0,81	-1,56	-1,38	-1,00	-1,22	-0,56	Urbanocrata
Cetesb (fase 1)	-0,90	-0,65	-1,26	-1,89	-1,40	-1,23	Socioambientalista
Cetesb (fase 2)	-1,22	-0,76	-1,47	-1,69	-1,54	-1,69	Socioambientalista
Cetesb (fase 4)	-1,03	-0,38	-1,68	-1,65	-1,40	-1,98	Socioambientalista

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	DM COAL. 5	DM COAL. 6	CLASSIFICAÇÃO
CNI (fase 2)	-1,98	-2,20	-0,83	-1,00	-1,30	-1,03	Desenvolvimentista Moderno
CNI (fase 4)	-1,73	-1,34	-0,71	-1,25	-1,23	-1,15	Desenvolvimentista Moderno
CNI (fase 5)	-1,58	-1,96	-0,81	-1,25	-1,69	-1,00	Desenvolvimentista Moderno
CNM (fase 2)	-1,36	-1,24	-1,38	-1,07	-1,09	-1,15	Desenvolvimentista Tradicional
CNM (fase 4)	-1,69	-0,73	-1,42	-1,56	-0,92	-1,54	Socioambientalista
CNM (fase 5)	-1,48	-1,09	-0,80	-1,31	-0,95	-1,17	Desenvolvimentista Moderno
Conam (fase 2)	-0,86	-1,46	-1,75	-1,64	-0,46	-1,00	Sociourbanista
Conam (fase 3)	-1,72	-1,30	-2,30	-1,70	-0,50	-1,56	Sociourbanista
Copasa (fase 1)	-1,63	-0,25	-1,38	-1,58	-1,13	-2,08	Socioambientalista
Copasa (fase 3)	-1,32	-1,68	-0,57	-0,80	-1,20	-0,91	Desenvolvimentista Moderno
Corsan (fase 2)	-1,15	-1,15	-1,42	-1,02	-0,60	-1,25	Sociourbanista
DNC (fase 1)	-1,77	-2,18	-1,13	-1,39	-1,70	-0,79	Urbanocrata
Fiemg (fase 2)	-1,78	-1,59	-0,78	-1,28	-1,59	-0,94	Desenvolvimentista Moderno
Fiergs (fase 2)	-1,22	-1,06	-0,81	-1,67	-1,11	-1,28	Desenvolvimentista Moderno
Fiesp (fase 2)	-1,90	-2,29	-1,47	-0,46	-1,43	-1,21	Desenvolvimentista Tradicional
Fiesp (fase 3)	-1,35	-1,27	-0,54	-1,00	-1,04	-0,88	Desenvolvimentista Moderno
FNP (fase 2)	-1,35	-0,89	-1,30	-1,57	-0,95	-1,27	Socioambientalista
FNP (fase 3)	-1,47	-0,55	-1,69	-1,57	-0,77	-1,56	Socioambientalista
FNP (fase 4)	-1,38	-1,17	-1,34	-1,71	-1,30	-1,40	Socioambientalista
FNP (fase 5)	-1,25	-0,77	-0,55	-1,80	-1,09	-1,18	Desenvolvimentista Moderno
FNRU (fase 1)	-2,06	-0,92	-2,09	-1,52	-0,24	-1,84	Sociourbanista
FNRU (fase 2)	-1,62	-1,00	-1,89	-1,64	-0,39	-1,42	Sociourbanista
FNRU (fase 3)	-1,91	-1,06	-1,88	-1,68	-0,60	-1,56	Sociourbanista
FNRU (fase 4)	-1,70	-0,65	-1,78	-1,53	-0,33	-1,35	Sociourbanista
FNSA (fase 2)	-1,50	-0,75	-1,68	-1,71	-0,52	-1,39	Sociourbanista
FNSA (fase 3)	-1,46	-0,50	-1,79	-1,88	-0,48	-1,46	Sociourbanista
FNU (fase 1)*	-1,37	-1,19	-1,97	-1,80	-0,35	-1,17	Sociourbanista
FNU (fase 2)*	-1,60	-0,85	-1,94	-1,77	-0,46	-1,52	Sociourbanista
FNU (fase 3)*	-1,37	-1,11	-1,32	-1,76	-1,08	-1,25	Sociourbanista

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	DM COAL. 5	DM COAL. 6	CLASSIFICAÇÃO
Fórum Lixo e Cidadania (fase 3)	-1,56	-0,48	-1,35	-1,58	-0,52	-1,31	Socioambientalista
Funasa (fase 1)	-1,64	-0,54	-1,60	-1,68	-0,68	-1,56	Socioambientalista
Funasa (fase 2)	-1,50	-0,83	-1,00	-1,18	-1,18	-1,05	Socioambientalista
Funasa (fase 3)	-1,45	-0,76	-1,39	-1,52	-0,80	-1,34	Socioambientalista
GDF (fase 4)	-1,66	-1,87	-1,10	-1,04	-1,51	-0,84	Urbanocrata
GOV PI (fase 3)	-1,40	-1,38	-0,75	-1,23	-1,10	-0,83	Desenvolvimentista Moderno
GOV PR (fase 3)	-1,53	-1,66	-0,84	-1,03	-1,28	-0,81	Urbanocrata
GOV RJ (fase 2)	-1,23	-1,32	-1,09	-1,52	-0,91	-0,95	Sociourbanista
GOV RJ (fase 3)	-1,00	-1,34	-1,13	-1,56	-1,72	-0,75	Urbanocrata
GOV RS (fase 2)	-1,18	-1,21	-2,04	-1,86	-0,14	-1,04	Sociourbanista
GOV SP (fase 2)	-1,04	-1,47	-1,04	-1,47	-1,61	-1,15	Desenvolvimentista Moderno
Greenpeace (fase 3)	-0,98	-0,53	-1,63	-1,88	-1,08	-1,58	Socioambientalista
IAP PR (fase 3)	-0,93	-0,53	-1,38	-1,68	-1,55	-1,55	Socioambientalista
Ibam (fase 1)	-1,28	-0,34	-0,91	-1,31	-1,06	-1,31	Socioambientalista
Ibam (fase 2)	-1,64	-0,96	-1,38	-1,28	-0,97	-1,24	Socioambientalista
Ibam (fase 3)	-1,34	-0,73	-1,02	-1,65	-1,08	-1,20	Socioambientalista
Ibama (fase 1)	-1,09	-0,91	-0,73	-1,86	-1,64	-1,54	Desenvolvimentista Moderno
Ibama (fase 3)	-0,70	-0,84	-1,39	-2,09	-1,47	-1,58	Tecnocrata esclarecido
IBDU (fase 4)	-1,96	-1,23	-1,69	-1,40	-0,58	-1,46	Sociourbanista
Ibram DF (fase 4)	-1,50	-0,88	-0,38	-1,63	-1,38	-1,09	Desenvolvimentista Moderno
Ipea (fase 2)	-1,75	-1,98	-0,81	-0,99	-1,37	-0,75	Urbanocrata
Ipea (fase 4)	-1,55	-1,52	-0,82	-1,11	-1,07	-0,68	Urbanocrata
Ipea (fase 5)	-1,37	-1,20	-0,71	-1,46	-1,19	-0,86	Desenvolvimentista Moderno
Lide (fase 4)	-1,81	-0,94	-0,53	-1,31	-0,87	-1,44	Desenvolvimentista Moderno
Lide (fase 4) com SOS Mata Atlântica	-1,71	-1,00	-0,54	-1,79	-1,21	-1,93	Desenvolvimentista Moderno
MCidades e antecessores (fase 1)**	-1,38	-1,58	-1,00	-1,17	-1,37	-0,76	Urbanocrata
MCidades e antecessores (fase 2)**	-1,22	-1,58	-0,53	-1,35	-1,72	-0,92	Desenvolvimentista Moderno

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	DM COAL. 5	DM COAL. 6	CLASSIFICAÇÃO
MCidades (fase 3)	-1,47	-0,97	-1,36	-1,59	-0,91	-1,42	Sociourbanista
MCidades (fase 4)	-1,80	-1,26	-1,27	-1,43	-0,92	-1,33	Sociourbanista
MCidades (fase 5)	-1,72	-1,57	-1,12	-1,31	-1,17	-1,26	Desenvolvimentista Moderno
MCT e antec. (fase 1) ***	-1,31	-1,10	-0,83	-1,79	-1,73	-1,31	Desenvolvimentista Moderno
MCT (fase 3)	-1,03	-1,18	-0,70	-1,80	-1,75	-1,40	Desenvolvimentista Moderno
MCT (fase 5)	-0,38	-0,90	-1,08	-2,19	-2,13	-1,52	Tecnocrata esclarecido
Min. da Saúde (fase 1)	-2,04	-0,44	-1,73	-1,50	-0,56	-1,90	Socioambientalista
Min. da Saúde (fase 2)	-1,49	-0,82	-1,60	-1,89	-0,88	-1,51	Socioambientalista
Min. da Saúde (fase 3)	-2,14	-1,81	-2,19	-0,75	-1,47	-1,72	Desenvolvimentista Tradicional
MMA (fase 2)	-1,16	-0,50	-1,26	-1,87	-1,33	-1,66	Socioambientalista
MMA (fase 3)	-1,11	-0,53	-1,45	-2,03	-1,15	-1,75	Socioambientalista
MMA (fase 4)	-1,39	-0,90	-1,12	-1,87	-1,18	-1,56	Socioambientalista
MMA (fase 5)	-1,41	-1,07	-0,83	-1,67	-1,29	-1,44	Desenvolvimentista Moderno
MNLM (fase 2)	-1,75	-1,11	-1,64	-1,57	-0,32	-1,36	Sociourbanista
MNLM (fase 5)	-2,18	-0,68	-2,07	-2,00	-0,21	-1,79	Sociourbanista
Mov. dos catadores (fase 2)	-1,59	-0,86	-1,91	-1,53	-0,44	-1,44	Sociourbanista
Mov. dos catadores (fase 3)	-1,77	-0,80	-1,52	-1,41	-0,55	-1,39	Sociourbanista
Mov. dos catadores (fase 4)	-1,67	-0,85	-1,52	-1,48	-0,62	-1,38	Sociourbanista
Mov. dos catadores (fase 5)	-1,75	-0,54	-1,46	-1,93	-0,36	-1,93	Sociourbanista
Nossa SP (fase 3)	-1,18	-0,68	-1,30	-2,38	-1,72	-2,04	Socioambientalista
Nossa SP (fase 4)	-1,13	-1,06	-1,27	-1,90	-1,46	-1,50	Socioambientalista
Petrobrás (fase 1)	-1,71	-2,16	-1,21	-1,25	-1,50	-0,70	Urbanocrata
Petrobrás (fase 3)	-1,60	-2,00	-0,90	-0,95	-1,19	-0,58	Urbanocrata
Petrobrás (fase 4)	-2,33	-3,00	-1,75	0,00	-1,00	0,00	Urbanocrata
Pólis (fase 3)	-1,84	-1,97	-1,58	-0,89	-0,53	-0,94	Sociourbanista
Pólis (fase 5)	-1,43	-0,69	-1,74	-1,96	-0,74	-1,63	Socioambientalista
SAE/PR (fase 1)	-1,14	-0,58	-0,48	-1,50	-1,39	-0,98	Desenvolvimentista Moderno

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	DM COAL. 5	DM COAL. 6	CLASSIFICAÇÃO
Sanepar (fase 3)	-0,64	-1,82	-1,18	-0,68	-0,57	-0,32	Urbanocrata
Secovi (fase 1) – com CBIC	-1,93	-2,38	-1,08	-0,80	-1,33	-0,93	Desenvolvimentista Tradicional
Secovi (fase 2)	-1,90	-1,98	-1,16	-0,77	-0,79	-0,79	Desenvolvimentista Tradicional
Secovi (fase 3)	-1,65	-1,47	-0,69	-1,19	-1,63	-1,05	Desenvolvimentista Moderno
SMA RJ (fase 3)	-1,25	-0,93	-1,00	-1,11	-1,36	-1,27	Socioambientalista
SMA RS (fase 2)	-1,34	-0,63	-1,58	-1,52	-0,74	-1,66	Socioambientalista
SMA SP (fase 3)	-1,11	-0,39	-1,43	-2,18	-1,50	-2,07	Socioambientalista
Sopral (fase 1)	-2,30	-2,73	-1,75	-0,43	-1,60	-0,58	Desenvolvimentista Tradicional
SOS Mata Atlântica (fase 3)	-1,08	-0,28	-1,37	-2,19	-1,36	-1,78	Socioambientalista
TFP (fase 1)	-2,60	-2,93	-1,75	-0,43	-2,10	-1,38	Desenvolvimentista Tradicional
UNMP (fase 2)	-1,75	-0,89	-1,61	-1,57	-0,57	-1,36	Sociourbanista
UNMP (fase 4)	-2,39	-1,54	-2,00	-1,36	-0,21	-1,32	Sociourbanista
WWF (fase 3)	-1,36	-0,17	-1,44	-2,42	-1,50	-2,08	Socioambientalista

Fonte: Dados da pesquisa. Para controle dos cálculos, acessar: goo.gl/pZXyPW, habilitando macros nas planilhas.

Notas: DM = desvio médio; Coal. 1 = tecnocratas esclarecidos; Coal. 2 = socioambientalistas; Coal. 3 = desenvolvimentistas modernos; Coal. 4 = desenvolvimentistas tradicionais; Coal. 5 = sociourbanistas; Coal. 6 = urbanocratas.

* Inclui o Comando Nacional dos Trabalhadores em Saneamento e também as organizações ligadas à FNU manifestando-se isoladamente.

** Inclui as secretarias do MAS e do MBES, a Sepurb/MPO e a Sedu/PR.

*** Inclui a secretaria de ciência e tecnologia da Presidência da República, embrião do MCT.

APÊNDICE 5 - Organizações na agenda verde – classificação dos principais atores segundo as coalizões de defesa

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	CLASSIFICAÇÃO
Abic (fase 5)	-2,13	-2,46	-1,04	-0,29	Desenvolvimentista Tradicional
Abrabi/Extracta (fase 2)	-1,90	-2,15	-0,30	-2,30	Desenvolvimentista Moderno
Abrabi/Extracta (fase 3)	-1,58	-1,75	-0,33	-1,83	Desenvolvimentista Moderno
Abraf (fase 5)	-2,19	-2,00	-1,00	-0,56	Desenvolvimentista Tradicional
Agroecologia (fase 4)	-1,70	-0,55	-1,67	-1,81	Socioambientalista
Amigos da Terra (fase 1)	-1,55	-0,65	-0,30	-1,05	Desenvolvimentista Moderno
Amigos da Terra (fase 3)	-1,91	-1,36	-0,11	-1,23	Desenvolvimentista Moderno
Amigos da Terra (fase 5)	-1,38	-1,13	-0,59	-1,88	Desenvolvimentista Moderno
ANA (fase 5)	-1,31	-0,73	-0,75	-1,93	Desenvolvimentista Moderno
Antaq (fase 4)	-1,35	-0,70	-1,20	-1,80	Socioambientalista
ANTT (fase 4)	-1,60	-1,70	-0,55	-1,00	Desenvolvimentista Moderno
Ass.Min.Silvicultura (fase 5)	-2,22	-1,89	-1,14	-0,89	Desenvolvimentista Tradicional
CBIC (fase 5)	-2,46	-2,08	-1,03	-0,17	Desenvolvimentista Tradicional
CEBDS (fase 2)	-1,75	-1,14	-0,54	-1,82	Desenvolvimentista Moderno
CEBDS (fase 3)	-1,60	-1,40	0,00	-1,30	Desenvolvimentista Moderno
CNA (fase 2)	-1,80	-2,10	-1,80	-0,20	Desenvolvimentista Tradicional
CNA (fase 3)	-2,70	-2,40	-0,75	-0,30	Desenvolvimentista Tradicional
CNA (fase 4)	-2,50	-2,38	-1,43	-0,40	Desenvolvimentista Tradicional
CNA (fase 5)	-2,30	-2,70	-1,70	-0,30	Desenvolvimentista Tradicional
CNI (fase 3)	-1,75	-1,47	-0,50	-0,92	Desenvolvimentista Moderno
Codevasf (fase 4)	-1,45	-0,57	-0,93	-1,50	Socioambientalista
Confea (fase 5)	-1,48	-0,98	-1,05	-1,23	Socioambientalista
Contag (fase 5)	-1,90	-1,06	-1,35	-1,58	Socioambientalista
DNIT (fase 4)	-2,71	-2,75	-1,54	0,00	Desenvolvimentista Tradicional
Embrapa (fase 2)	-0,97	-1,06	-1,06	-1,66	Tecnocrata esclarecido
Embrapa (fase 3)	-1,67	-1,50	-0,50	-0,67	Desenvolvimentista Moderno
Embrapa (fase 4)	-1,69	-1,25	-0,68	-1,52	Desenvolvimentista Moderno
Embrapa (fase 5)	-1,25	-1,18	-0,64	-1,34	Desenvolvimentista Moderno
Embrapa informática (fase 4)	-1,22	-0,88	-1,13	-1,59	Socioambientalista
Embrapa meio ambiente (fase 4)	-1,57	-1,11	-0,43	-1,61	Desenvolvimentista Moderno

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	CLASSIFICAÇÃO
FBOMS (fase 1)	-1,50	-0,38	-1,13	-1,13	Socioambientalista
FBOMS (fase 2)	-1,67	-0,25	-1,08	-1,75	Socioambientalista
FBOMS (fase 3)	-1,45	-0,16	-1,28	-1,68	Socioambientalista
Fed. Agr. PA (fase 2)	-2,57	-2,79	-1,82	0,00	Desenvolvimentista Tradicional
Fed. Agr. PA (fase 3)	-2,63	-2,63	-0,94	-0,38	Desenvolvimentista Tradicional
Fed. Agr. SC (fase 3)	-2,40	-3,00	-2,00	0,00	Desenvolvimentista Tradicional
Federarroz (fase 5)	-2,38	-2,40	-2,05	-0,15	Desenvolvimentista Tradicional
Fiepa (fase 2)	-1,89	-0,96	-0,32	-0,68	Desenvolvimentista Moderno
Fiepa (fase 3)	-1,96	-1,58	-0,62	-1,04	Desenvolvimentista Moderno
Fiesc (fase 1)	-3,00	-2,20	-1,70	0,00	Desenvolvimentista Tradicional
Fiesc (fase 3)	-2,13	-1,88	-0,29	-1,04	Desenvolvimentista Moderno
Fed. Plantio Palha (fase 4)	-1,90	-1,25	-0,98	-1,44	Desenvolvimentista Moderno
Funai (fase 1)	-2,10	-0,40	-0,50	-0,70	Socioambientalista
Funai (fase 2)	-1,95	-0,50	-1,35	-1,40	Socioambientalista
Funai (fase 3)	-0,94	-0,50	-0,88	-1,56	Socioambientalista
Funatura (fase 2)	-0,63	-1,25	-1,75	-2,04	Tecnocrata esclarecido
Fund. Amaz. Sustentável (fase 5)	-1,18	-0,68	-1,36	-1,77	Socioambientalista
GOV AC (fase 3)	-1,33	-0,55	-0,98	-1,40	Socioambientalista
GOV AM (fase 3)	-1,31	-0,82	-1,13	-1,37	Socioambientalista
GOV MG (fase 3)	-1,99	-1,00	-1,09	-0,78	Desenvolvimentista Tradicional
GOV PA (fase 3)	-2,29	-1,59	-1,27	-0,58	Desenvolvimentista Tradicional
GOV PI (fase 5)	-1,61	-1,03	-0,58	-1,36	Desenvolvimentista Moderno
GOV SC (fase 3)	-2,16	-2,06	-1,52	-0,39	Desenvolvimentista Tradicional
<i>Greenpeace</i> (fase 2)	-1,40	-0,25	-1,00	-1,23	Socioambientalista
<i>Greenpeace</i> (fase 3)	-1,59	-0,44	-1,28	-1,64	Socioambientalista
<i>Greenpeace</i> (fase 4)	-0,85	-0,54	-1,60	-2,02	Socioambientalista
<i>Greenpeace</i> (fase 5)	-0,69	-0,40	-1,48	-2,08	Socioambientalista
GTA (fase 1)	-1,79	-0,50	-0,64	-1,29	Socioambientalista
GTA (fase 3)	-1,64	-0,28	-1,11	-1,69	Socioambientalista
Ibama (fase 1)	-0,58	-1,30	-1,87	-1,92	Tecnocrata esclarecido
Ibama (fase 2)	-0,36	-1,51	-2,22	-2,35	Tecnocrata esclarecido
Ibama (fase 3)	-0,88	-0,76	-1,28	-1,63	Socioambientalista
Ibama (fase 4)	-0,31	-0,44	-1,81	-2,75	Tecnocrata esclarecido

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	CLASSIFICAÇÃO
Imaflora (fase 5)	-1,65	-1,30	-0,54	-1,50	Desenvolvimentista Moderno
Imazon (fase 2)	-1,50	-0,14	-0,86	-1,50	Socioambientalista
Imazon (fase 3)	-1,42	-0,81	-0,41	-1,23	Desenvolvimentista Moderno
Imazon (fase 5)	-1,50	-1,06	-0,59	-1,69	Desenvolvimentista Moderno
Inpa (fase 3)	-0,57	-1,61	-1,86	-2,02	Tecnocrata esclarecido
Inpa (fase 5)	-1,19	-0,38	-1,58	-1,73	Socioambientalista
Ipam (fase 1)	-1,56	-0,28	-1,17	-1,72	Socioambientalista
Ipam (fase 2)	-1,50	-0,50	-1,00	-1,40	Socioambientalista
Ipam (fase 3)	-1,34	-0,38	-1,13	-1,47	Socioambientalista
Ipam (fase 4)	-0,81	-0,79	-1,21	-2,02	Socioambientalista
Ipam (fase 5)	-1,32	-1,04	-0,92	-1,79	Desenvolvimentista Moderno
ISA (fase 1)	-1,39	-0,32	-1,18	-1,81	Socioambientalista
ISA (fase 2)	-1,58	-0,53	-1,28	-1,60	Socioambientalista
ISA (fase 3)	-1,44	-0,03	-1,44	-1,78	Socioambientalista
ISA (fase 4)	-0,95	-0,59	-1,39	-1,83	Socioambientalista
ISA (fase 5)	-0,80	-0,77	-1,35	-1,79	Socioambientalista
Mapa (fase 2)	-1,44	-1,50	-1,06	-0,89	Desenvolvimentista Tradicional
Mapa (fase 4)	-2,32	-2,38	-0,97	-0,60	Desenvolvimentista Tradicional
Mapa (fase 5)	-1,90	-2,42	-1,40	-0,77	Desenvolvimentista Tradicional
MCidades (fase 5)	-1,54	-0,91	-0,59	-1,39	Desenvolvimentista Moderno
MCT geral (fase 1)*	0,00	-1,19	-1,81	-2,50	Tecnocrata esclarecido
MCT geral (fase 2)*	-1,12	-1,03	-1,03	-1,17	Desenvolvimentista Moderno
MCT geral (fase 3)*	-0,52	-1,63	-1,91	-1,96	Tecnocrata esclarecido
MCT geral (fase 4)*	-0,97	-0,69	-1,31	-2,00	Socioambientalista
MCT sozinho (fase 1)	0,00	-1,19	-1,81	-2,50	Tecnocrata esclarecido
MCT sozinho (fase 2)	-0,75	-1,36	-1,21	-1,39	Tecnocrata esclarecido
MCT sozinho (fase 3)	-0,50	-1,18	-1,43	-1,43	Tecnocrata esclarecido
MMA (fase 1)	-0,55	-1,14	-1,73	-1,93	Tecnocrata esclarecido
MMA (fase 2)	-0,87	-0,83	-1,50	-1,71	Socioambientalista
MMA (fase 3)	-1,43	-0,50	-1,03	-1,62	Socioambientalista
MMA (fase 4)	-1,15	-0,83	-1,14	-1,73	Socioambientalista
MMA (fase 5)	-1,52	-0,88	-0,82	-2,24	Desenvolvimentista Moderno
MMA/PNF (fase 3)**	-1,53	-0,94	-0,71	-1,50	Desenvolvimentista Moderno

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	CLASSIFICAÇÃO
MPSP (fase 2)	-0,54	-1,08	-1,25	-1,96	Tecnocrata esclarecido
MPSP (fase 3)	-0,58	0,00	-1,17	-1,75	Socioambientalista
Ongs Mata Atlântica (fase 1)	-1,11	-1,04	-1,45	-1,98	Socioambientalista
Ongs Mata Atlântica (fase 2)	-0,41	-0,97	-2,26	-2,64	Tecnocrata esclarecido
Ongs Mata Atlântica (fase 3)	-0,56	-0,88	-2,25	-2,44	Tecnocrata esclarecido
Planeta Verde (fase 4)	-0,48	-0,73	-2,02	-2,84	Tecnocrata esclarecido
Prod. Florestais Certificados da Amazônia (fase 3)	-2,06	-0,88	-0,72	-1,06	Desenvolvimentista Moderno
Rede pró-UCs/Funatura (fase 1)	0,00	-2,17	-2,89	-2,67	Tecnocrata esclarecido
SBPC (fase 2)	-0,78	-0,94	-1,42	-1,92	Tecnocrata esclarecido
Secovi (fase 5)	-1,20	-1,00	-0,70	-1,63	Desenvolvimentista Moderno
Sema MT (fase 4)	-1,27	-1,39	-0,82	-1,36	Desenvolvimentista Moderno
Seringueiros (fase 5)	-1,83	-0,78	-1,00	-0,75	Desenvolvimentista Tradicional
Soc. Bras. Silvicultura (fase 3)	-1,96	-1,54	0,00	-1,21	Desenvolvimentista Moderno
SOS Mata atlântica (fase 5)	-0,70	-1,05	-1,53	-2,30	Tecnocrata esclarecido
Ufam (fase 2)	-1,19	0,00	-1,00	-1,31	Socioambientalista
Ufam (fase 3)	-0,35	-1,05	-2,15	-2,65	Tecnocrata esclarecido
UnB (fase 3)	-0,50	-1,17	-1,00	-1,83	Tecnocrata esclarecido
UnB (fase 3)	-0,64	-1,32	-2,36	-2,68	Tecnocrata esclarecido
USP (fase 1)	-1,75	-0,19	-0,88	-1,69	Socioambientalista
USP (fase 2)	-1,63	-0,33	-1,83	-1,96	Socioambientalista
WWF (fase 1)	-1,29	-0,35	-1,37	-1,86	Socioambientalista
WWF (fase 2)	-1,56	-0,53	-0,61	-1,72	Socioambientalista

Fonte: Dados da pesquisa. Para controle dos cálculos, acessar: goo.gl/pZXyPW, habilitando macros nas planilhas.

Notas: DM = desvio médio; Coal. 1 = tecnocratas esclarecidos; Coal. 2 = socioambientalistas; Coal. 3 = desenvolvimentistas modernos; Coal. 4 = desenvolvimentistas tradicionais.

*Inclui os posicionamentos do MCT e também das entidades a ele vinculadas.

** Posicionamentos dos técnicos do Programa Nacional de Florestas, hoje integrantes do Serviço Florestal Brasileiro (SFB).

APÊNDICE 6 – Parlamentares e atores individuais na agenda marrom – classificação segundo as coalizões de defesa

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	DM COAL. 5	DM COAL. 6	CLASSIFICAÇÃO
Atores individuais considerados em conjunto							
Membros do Ministério Público (fase 3)	-1,06	-0,79	-1,33	-2,06	-1,37	-1,59	Socioambientalista
Membros do Ministério Público (fase 4)	-1,09	-1,18	-1,17	-1,92	-1,57	-1,34	Tecnocrata esclarecido
Membros do Ministério Público (fase 5)	-1,33	-0,43	-1,05	-1,20	-1,23	-1,43	Socioambientalista
Parlamentares não ambientalistas (fase 1)	-1,39	-1,16	-1,09	-1,37	-1,03	-1,16	Sociourbanista
Parlamentares não ambientalistas (fase 2)	-1,46	-1,36	-1,32	-1,32	-1,19	-1,20	Sociourbanista
Parlamentares não ambientalistas (fase 3)	-1,58	-1,37	-1,14	-1,27	-1,14	-1,21	Desenvolvimentista Moderno
Parlamentares não ambientalistas (fase 4)	-1,51	-1,36	-1,36	-1,52	-0,99	-1,22	Sociourbanista
Parlamentares não ambientalistas (fase 5)	-1,70	-1,63	-1,40	-1,16	-1,14	-1,09	Urbanocrata
Parlamentares ambientalistas (fase 1)*	-0,91	-0,83	-1,00	-1,90	-1,54	-1,28	Socioambientalista
Parlamentares ambientalistas (fase 2)*	-1,32	-0,93	-1,11	-1,99	-1,25	-1,55	Socioambientalista
Parlamentares ambientalistas (fase 3)*	-1,22	-0,71	-1,49	-1,99	-0,99	-1,77	Socioambientalista
Parlamentares ambientalistas (fase 4)*	-1,25	-1,01	-0,87	-1,53	-1,36	-1,33	Desenvolvimentista Moderno
Relatores de processos legislativos							
Adolfo Marinho (fase 2)	-1,15	-1,45	-0,96	-1,61	-1,76	-0,93	Urbanocrata
Arnaldo Jardim (fase 3)	-1,45	-1,10	-0,70	-1,51	-1,36	-1,40	Desenvolvimentista Moderno
Arnaldo Jardim (fase 4)	-1,52	-0,91	-0,88	-1,79	-1,16	-1,70	Desenvolvimentista Moderno
Barbosa Neto (fase 3)	-1,52	-0,89	-1,18	-1,73	-1,23	-1,58	Socioambientalista
Emerson Kapaz (fase 3)	-1,35	-0,99	-0,77	-1,59	-1,25	-1,37	Desenvolvimentista Moderno
Inácio Arruda (fase 2)	-1,78	-0,52	-1,76	-1,78	-0,22	-1,67	Sociourbanista

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	DM COAL. 5	DM COAL. 6	CLASSIFICAÇÃO
Ivo José (fase 3)**	-1,72	-1,18	-0,89	-1,37	-1,06	-1,16	Desenvolvimentista Moderno
Júlio Lopes (fase 3)	-1,32	-1,62	-0,79	-1,15	-1,53	-0,97	Desenvolvimentista Moderno
Nilmário Miranda (fase 1)	-1,57	-0,72	-1,71	-1,68	-0,53	-1,40	Sociourbanista
Renato Amary (fase 3)	-1,64	-1,02	-0,99	-1,55	-1,35	-1,32	Desenvolvimentista Moderno
Atores individuais selecionados							
Carlos Eduardo F. Young – UFRJ (fase 4)***	-1,29	-1,08	-1,08	-1,88	-1,79	-1,58	Desenvolvimentista Moderno
Ermínia Maricato – MCidades/USP/FNURU (fase 2)	-1,41	-0,79	-1,40	-1,83	-0,78	-1,30	Sociourbanista
Ermínia Maricato – MCidades/USP/FNURU (fase 3)	-1,62	-0,59	-1,27	-1,44	-0,80	-1,42	Socioambientalista
Fabio Feldmann (fase 1)	-0,96	-0,90	-1,10	-1,85	-1,61	-1,32	Socioambientalista
Herman Benjamin – MPSP/Universidade do Texas (fase 3)	-0,77	-0,92	-1,45	-1,78	-1,67	-1,22	Tecnocrata Esclarecido
João A. Ferreira – UERJ (fase 2)	-1,42	-0,98	-1,35	-1,38	-0,94	-1,27	Sociourbanista
Luciano Zica (fase 2)	-1,20	-0,54	-1,56	-2,28	-1,10	-1,78	Socioambientalista
Luciano Zica (fase 3)	-1,45	-0,59	-1,78	-2,12	-0,68	-1,78	Socioambientalista
Maria do Carmo Lara (fase 2)	-1,79	-0,91	-1,77	-1,51	-0,47	-1,43	Sociourbanista
Maria do Carmo Lara (fase 3)	-1,48	-0,78	-1,47	-1,52	-0,76	-1,24	Sociourbanista
Paulo Saldiva – USP (fase 3)	-1,00	-0,44	-1,11	-2,31	-1,50	-1,58	Socioambientalista
Raquel Rolnik – MCidades/USP/FNURU (fase 3)	-1,61	-1,08	-1,68	-1,51	-0,71	-1,54	Sociourbanista
Ricardo S. Moretti – PUC Campinas (fase 3)	-1,28	-0,42	-1,28	-1,78	-0,89	-1,28	Socioambientalista

ORGANIZAÇÃO	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	DM COAL. 5	DM COAL. 6	CLASSIFICAÇÃO
Sabetai Calderoni – USP/Brasil Ambiente (fase 2)	-1,05	-1,39	-1,00	-1,80	-1,75	-0,91	Urbanocrata
Sabetai Calderoni – USP/Brasil Ambiente (fase 3)	-0,98	-1,63	-1,35	-1,23	-1,83	-0,60	Urbanocrata
Sérgio Novais (fase 2)	-1,46	-1,06	-1,38	-1,65	-0,57	-1,18	Sociourbanista
Waldir A. Bizzo – Unicamp (fase 3)	-1,17	-0,17	-1,83	-2,22	-1,28	-1,67	Socioambientalista
Waldir A. Bizzo – Unicamp (fase 2)	-0,88	-0,33	-1,50	-1,92	-1,38	-1,54	Socioambientalista

Fonte: Dados da pesquisa. Para controle dos cálculos, acessar: goo.gl/pZXyPW, habilitando macros nas planilhas.

Notas: DM = desvio médio; Coal. 1 = tecnocratas esclarecidos; Coal. 2 = socioambientalistas; Coal. 3 = desenvolvimentistas modernos; Coal. 4 = desenvolvimentistas tradicionais; Coal. 5 = sociourbanistas; Coal. 6 = urbanocratas.

* Parlamentares expõem posições oficiais da Frente Parlamentar Ambientalista (não basta integrar a frente), membros do Partido Verde ou com atuação claramente especializada em meio ambiente.

** Esse parlamentar apresentou parecer no processo de formulação da Lei dos Resíduos Sólidos cujo conteúdo refletia demandas dos desenvolvimentistas tradicionais, relativas à importação de pneus usados.

*** Classificação realizada ponderando-se os posicionamentos na agenda verde. Ver o Apêndice 7.

APÊNDICE 7 – Parlamentares e atores individuais na agenda verde (fases 4 e 5) – classificação segundo as coalizões de defesa

ATOR	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	CLASSIFICAÇÃO
Atores individuais considerados em conjunto					
Membros do Ministério Público (fase 5)	-0,81	-0,72	-1,50	-1,89	Socioambientalista
Parlamentares não ambientalistas (fase 4)	-2,16	-2,31	-1,36	-0,51	Desenvolvimentista Tradicional
Parlamentares não ambientalistas (fase 5)	-2,06	-1,99	-1,46	-0,86	Desenvolvimentista Tradicional
Parlamentares ambientalistas (fase 4)*	-1,04	-0,88	-1,52	-1,97	Socioambientalista
Parlamentares ambientalistas (fase 5)*	-1,32	-0,92	-1,05	-1,77	Socioambientalista
Relatores de processos legislativos					
Aldo Rebelo (fase 4)	-1,54	-2,11	-1,10	-0,87	Desenvolvimentista Tradicional
Aldo Rebelo (fase 5)	-2,06	-2,08	-1,39	-0,76	Desenvolvimentista Tradicional
Jorge Viana (fase 5)	-1,51	-0,91	-1,00	-1,68	Socioambientalista
Luiz Henrique (fase 5)	-1,64	-1,67	-0,67	-0,84	Desenvolvimentista Moderno
Paulo Piau (fase 4)	-2,24	-2,44	-1,43	-0,54	Desenvolvimentista Tradicional
Paulo Piau (fase 5)	-2,50	-2,65	-1,30	-0,32	Desenvolvimentista Tradicional
Atores individuais selecionados					
Alysson Paulinelli (fase 5)	-1,80	-1,80	-0,92	-0,76	Desenvolvimentista Tradicional
Antônio Carlos R. Amaral – Mackenzie (fase 5)	-2,25	-2,50	-1,25	-0,33	Desenvolvimentista Tradicional
José Carlos A. Azevedo (fase 4)	-2,60	-2,93	-1,60	-0,20	Desenvolvimentista Tradicional
Carlos A. Joly – Unicamp (fase 5)	-0,43	-0,68	-1,46	-2,32	Tecnocrata esclarecido
Carlos Eduardo F. Young – UFRJ (fase 4)	-1,15	-0,85	-0,85	-1,85	Desenvolvimentista Moderno
Carlos Eduardo F. Young – UFRJ (fase 5)	-1,22	-1,11	-0,44	-1,72	Desenvolvimentista Moderno
Carlos Minc (fase 5)	-1,34	-0,91	-1,09	-1,51	Socioambientalista

ATOR	DM COAL. 1	DM COAL. 2	DM COAL. 3	DM COAL. 4	CLASSIFICAÇÃO
Celso Manzato – SBPC/Embrapa (fase 4)	-1,54	-1,10	-0,63	-1,31	Desenvolvimentista Moderno
Celso Manzato – SBPC/Embrapa (fase 5)	-1,94	-1,39	-0,50	-1,16	Desenvolvimentista Moderno
Elíbio L. Rech Filho – ABC (fase 5)	-1,83	-1,53	-0,56	-1,04	Desenvolvimentista Moderno
Fabio Feldmann (fase 4)	-0,70	-0,57	-1,57	-2,57	Socioambientalista
Francisco A. Costa – UFPA (fase 4)	-1,46	-0,65	-1,38	-1,77	Socioambientalista
Flávio B. Gandara – USP (fase 4)	-1,50	-1,33	-0,35	-1,31	Desenvolvimentista Moderno
Gerd Sparovek – USP (fase 5)	-0,67	-0,56	-1,58	-2,33	Socioambientalista
Helena B. Nader – SBPC (fase 5)	-1,15	-0,80	-0,15	-1,65	Desenvolvimentista Moderno
Herman Benjamin – STJ/Universidade do Texas (fase 4)	-0,13	-0,94	-2,56	-2,50	Tecnocrata esclarecido
Herman Benjamin – STJ/Universidade do Texas (fase 5)	-0,81	-1,13	-1,88	-2,00	Tecnocrata esclarecido
Izabella Teixeira (fase 5)	-1,38	-1,13	-1,04	-1,74	Desenvolvimentista Moderno
José Antônio A. Silva – UFRPE/SBPC (fase 5)	-1,31	-1,38	-0,22	-1,44	Desenvolvimentista Moderno
Luiz Carlos B. Molion – Ufal (fase 4)	-1,46	-1,81	-1,58	-1,10	Desenvolvimentista Tradicional
Luiz Carlos S. Moraes – Unorp (fase 4)	-2,17	-2,50	-1,83	-0,33	Desenvolvimentista Tradicional
Luiz Carlos S. Moraes – Unorp (fase 5)	-2,00	-2,59	-1,45	-0,59	Desenvolvimentista Tradicional
Marina Silva (fase 5)	-0,83	-0,33	-2,02	-2,42	Socioambientalista
Nelson Jobim (fase 5)	-1,08	-1,48	-0,15	-1,30	Desenvolvimentista Moderno
Paulo A. Leme Machado – Unimep (fase 4)	-0,67	-0,69	-1,94	-2,60	Tecnocrata esclarecido
Paulo A. Leme Machado – Unimep (fase 5)	-0,46	-0,57	-2,14	-2,75	Tecnocrata esclarecido
Paulo Y. Kageyama – USP (fase 4)	-0,68	-0,43	-1,34	-2,07	Socioambientalista
Reinhold Stephanes (fase 4)	-2,32	-2,38	-0,97	-0,60	Desenvolvimentista Tradicional
Reinhold Stephanes (fase 5)	-1,76	-2,14	-0,88	-0,84	Desenvolvimentista Tradicional

Fonte: Dados da pesquisa. Para controle dos cálculos, acessar: goo.gl/pZXyPW, habilitando macros nas planilhas.

Notas: DM = desvio médio; Coal. 1 = tecnocratas esclarecidos; Coal. 2 = socioambientalistas; Coal. 3 = desenvolvimentistas modernos; Coal. 4 = desenvolvimentistas tradicionais.

* Parlamentares expondo posições oficiais da Frente Parlamentar Ambientalista (não basta integrar a frente), membros do Partido Verde ou com atuação claramente especializada em meio ambiente.

APÊNDICE 8 – Quadro de relações submetido aos especialistas – exemplo preenchido (processo da Lei do Snuc – 1992/2000)

ATOR	Relevância no processo* [1, 2, 3 ou 4]	Posicionamento**		Relações entre os atores***			
		favorável à lei [1, 2, 3 ou 4]	contrário à lei [-1, -2, -3 ou -4]	coordenação			conflito
				crenças	articulação política	dependência organizacional ou de recursos	
SNUC – FASE 1 (ATÉ 1998)							
01	MMA (Bráulio)	1	4		02 03	02 03	
02	FUNATURA	4	4		01 03	01 03	08
03	IBAMA (Eduardo Martins; Sônia Vidmann; Gilberto Sales; Ubiraci Araújo)	3	4		01 02	01 02	01 06 08
04	Ministério da Reforma Agrária (Sebastião Azevedo)	1					
05	FUNAI (Walter Coutinho Jr.; Knopp; Múcio Nobre; Caribé)	1					
06	WWF (Garo)	3	4		11	08 11 22	04
07	Ipê (Suzana Pádua)	3	4		08 22	08 22	
08	ISA (Adriana; Capobianco)	4	4		06 09 11 22	06 09 10 11 22	02 03
09	INESC (Iara)	1			08 22	08 22	02 03
10	IPAM (Benatti)	1			08 22	08	02
11	C.International (Luiz Paulo Pinto)	2	4		06	06 08 22	

ATOR		Relevância no processo* [1, 2, 3 ou 4]	Posicionamento**		Relações entre os atores***			
			favorável à lei [1, 2, 3 ou 4]	contrário à lei [-1, -2, -3 ou - 4]	coordenação			conflito
					crenças	articulação política	dependência organizacional ou de recursos	
12	Comissão de Direito Ambiental da OAB (Maria Artemísia)	1						
13	UNB (prof. Henyo Barreto)	2	4		08 09 22	08 09 22		02 03
14	BANCO MUNDIAL (Anthony Anderson; Schneider)	1	4		08	08		
15	UFPA (prof. Débora Lima)	1	4		08 10			03
16	London School (Anthony Hall)	1						
17	USP (Prof. Diegues)	3	3		08 09 22			02
18	SOS AMAZÔNIA (Miguel Scarcello)	1			06 11			
19	PRODEAGRO MT	1						
20	CTA ZONA DA MATA MG	1						
21	PROTER SP	1			08			02
22	ISPN (D. Sawyer)	2	4		08 09	06 08 11		
23	Soc. Civil	1	4		08 10			

	ATOR	Relevância no processo* [1, 2, 3 ou 4]	Posicionamento**		Relações entre os atores***			
			favorável à lei [1, 2, 3 ou 4]	contrário à lei [-1, -2, -3 ou - 4]	coordenação			conflito
					crenças	articulação política	dependência organizacional ou de recursos	
	Mamirauá							
24	CIMI (Damasceno)	1						
25	Escritório Bahai do Meio Ambiente	1						
26	Fundação Vitória Amazônica (Regina Oliveira)	1	4		08			
27	Carlos Ponce (International Convention do Peru)	1						
28	WWF da Colômbia (Catalina Toro)	1						
29	Fundação Estadual de MA de Goiás (Sula Moreira)	1						
30	Secretaria de MA do DF (Marlos Jhonny)	1						
31	CNPQ (Márcio Ayres)	1	4		08 10			
32	ADEMA SP	3	4		06 11	01 03		

ATOR	Relevância no processo* [1, 2, 3 ou 4]	Posicionamento**		Relações entre os atores***			
		favorável à lei [1, 2, 3 ou 4]	contrário à lei [-1, -2, -3 ou - 4]	coordenação			conflito
				crenças	articulação política	dependência organizacional ou de recursos	
	(Paulo Nogueira Neto)						
33	CNPT (Rueda)	1					
34	Instituto Paranaense de Des. Social (Maude Mota)	1	4		02	02	08
35	Vítor Kaniac (Câmara dos Deputados)	1					
36	Mercadante – Consultoria Câmara	4	4		08 09 10	06 08 11 22	02 03
SNUC – FASE 2 (1999 E 2000)							
37	WWF (Garo)	3	4		41	40 41 42 44	39 43
38	MMA (Soavinsk; José Pedro de Oliveira Costa)	3	4		39	02	
39	FUNATURA	4	4		43	43	42 44
40	Greenpeace	3	4		41 42	37 41 42	39 43
41	SOS Mata Atlântica (Mantovani)	3	4		42	37 40 42 44	39 43
42	ISA	4	4		41	37 40 41 44	39 43
43	IBAMA (Sérgio Brant)	3	3		39	39	38 37 38 40 41 42 44
44	Mercadante - Consultoria Câmara	4	4		42	37 40 41 42	39 43

ATOR	Relevância no processo* [1, 2, 3 ou 4]	Posicionamento**		Relações entre os atores***			
		favorável à lei [1, 2, 3 ou 4]	contrário à lei [-1, -2, -3 ou -4]	coordenação			conflito
				crenças	articulação política	dependência organizacional ou de recursos	
(opcional)							
COMPLEMENTAÇÕES DO ENTREVISTADO (INDICAR TAMBÉM A FASE)							
	Nota acrescida pelo respondente: A questão sobre o posicionamento é difícil de responder, porque quase todos, senão todos os atores, relevantes eram a favor da lei. O problema (o conflito) estava no conteúdo de alguns elementos importantes da lei.						

NOTAS:

* CONSIDERAR (4) COMO A MAIOR RELEVÂNCIA.

** CONSIDERAR (4) COMO A POSIÇÃO MAIS FAVORÁVEL E (-4) COMO A POSIÇÃO MAIS CONTRÁRIA.

*** IDENTIFICAR PELO NÚMERO ALGUNS ATORES QUE TENHAM ESSE TIPO DE RELAÇÃO COM O ATOR EM FOCO.

OBSERVAÇÕES:

- REGISTRE APENAS O QUE VEM DIRETAMENTE À MENTE, SEM PESQUISAR.
- O CONTROLE SERÁ FEITO PREFERENTEMENTE POR ORGANIZAÇÕES. O NOME DA PESSOA FOI COLOCADO PRINCIPALMENTE PARA AUXILIAR A LEMBRANÇA DO ENTREVISTADO. AS PESSOAS IDENTIFICADAS FALARAM NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS OU REUNIÕES ANALISADAS PREVIAMENTE.

APÊNDICE 9 – Leis ambientais pós-1988 e processo legislativo

Lei ⁴	Tema	Tipo de regulação ¹	Iniciativa	Trâmite (tempo)	Quantidade de artigos		Alterações no processo de debate ²	Vetos
					inicial	final		
Lei 7.679/1988	proibição da pesca em período de reprodução	específica	poder executivo (MPV)	1 mês	11	11	mantido o texto original	–
Lei 7.754/1989	proteção da vegetação nas nascentes dos rios	específica	parlamentar	9 anos e 11 meses	7	7	mera atualização de valores monetários	1 artigo e 1 parágrafo
Lei 7.797/1989	Lei do Fundo Nacional do Meio Ambiente	ampla	poder executivo (PL – urgência constitucional)	2 meses	8	8	ajuste nas fontes de recursos e previsão de controle pelo Legislativo	–
Lei 7.802/1989	Lei dos Agrotóxicos	ampla	poder executivo (PL – urgência constitucional)	2 meses	não ³ disponível	23	mais de 50% de alteração	–
Lei 7.803/1989	alterações no Código Florestal (CF)	específica	poder executivo (PL – urgência constitucional)	3 meses	5	4	mais de 50% de alteração	–
Lei 7.804/1989	alterações na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)	específica	poder executivo (PL – urgência constitucional)	3 meses	10	5	mais de 50% de alteração	–
Lei 7.875/1989	cobrança de ingresso em parques – alteração no CF	específica	parlamentar	7 meses	3	3	mantido o texto original	–
Lei 8.723/1993	Lei da Poluição Veicular	ampla	parlamentar	5 anos e 2 meses	5	18	mais de 50% de alteração	3 artigos, 1 parágrafo e 2 incisos
Lei 9.111/1995	alteração na Lei de Proteção à Fauna Silvestre	específica	parlamentar	9 anos e 8 meses	3	3	supressão da referência à apreensão de produtos	–
Lei 9.433/1997	Lei dos Recursos Hídricos	ampla	poder executivo (PL)	5 anos	23	57	mais de 50% de alteração	4 artigos, 3 parágrafos e 6 incisos
Lei 9.605/1998	infrações penais e administrativas (Lei de Crimes Ambientais)	ampla	poder executivo (PL)	6 anos e 8 meses	9	82	mais de 50% de alteração	7 artigos, 1 parágrafo e dois incisos
Lei 9.795/1999	política nacional de educação ambiental	ampla	parlamentar	5 anos e 11 meses	26	21	mais de 50% de alteração	1 artigo

Lei ⁴	Tema	Tipo de regulação ¹	Iniciativa	Trâmite (tempo)	Quantidade de artigos		Alterações no processo de debate ²	Vetos
					inicial	final		
Lei 9.960/2000	taxa de fiscalização ambiental – alteração na Lei da PNMA	específica	poder executivo (MPV)	1 mês	11	11	ajuste pontual com supressão de cobrança relativa à pesca	–
Lei 9.966/2000	poluição hídrica por óleo	ampla	poder executivo (PL)	7 anos e 11 meses	58	35	mais de 50% de alteração	1 parágrafo
Lei 9.974/2000	responsabilidade pós-consumo – alteração na Lei dos Agrotóxicos	específica	parlamentar	5 anos e 3 meses	não ³ disponível	7	mais de 50% de alteração	1 artigo
Lei 9.985/2000	Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc)	ampla	poder executivo (PL)	8 anos e 1 mês	42	60	mais de 50% de alteração	4 artigos, 1 parágrafo e 4 incisos
Lei 10.165/2000	taxa de fiscalização ambiental – alteração na Lei da PNMA	específica	poder executivo (PL)	1 mês	5	6	inserção de anexo com valores de cobranças	2 itens pontuais do quadro de valores
Lei 10.203/2001	alteração na Lei da Poluição Veicular	específica	poder executivo (MPV)	2 anos e 8 meses	2	3	inserção de dispositivos sobre os governos estaduais e municipais	–
Lei 10.650/2003	acesso a informação nos órgãos ambientais	ampla	parlamentar	4 anos e 10 meses	10	10	ajuste pontual em dispositivo sobre grupo de trabalho	2 artigos
Lei 11.132/2005	limitação administrativa provisória – alteração na Lei do Snuc	específica	poder executivo (MPV)	4 meses	2	2	mais de 50% de alteração	–
Lei 11.284/2006	gestão das florestas públicas	ampla	poder executivo (PL – urgência constitucional)	1 ano	84	86	mais de 50% de alteração	1 artigo e 4 parágrafos
Lei 11.428/2006	proteção da Mata Atlântica	ampla	parlamentar	14 anos e 11 meses	12	51	mais de 50% de alteração	7 artigos, 3 parágrafos e 4 incisos
Lei 11.460/2007	OGMs junto a unidades de conservação	específica	poder executivo (MPV)	4 meses	4	7	mais de 50% de alteração	1 artigo
Lei 11.516/2007	ajustes no licenciamento ambiental (e criação do Instituto Chico	específica	poder executivo (MPV)	4 meses	13	16	inserção de dispositivos sobre licenciamento ambiental por colegiado	–

Lei ⁴	Tema	Tipo de regulação ¹	Iniciativa	Trâmite (tempo)	Quantidade de artigos		Alterações no processo de debate ²	Vetos
					inicial	final		
	Mendes)							
Lei 11.794/2008	uso científico de animais	ampla	parlamentar	12 anos e 11 meses	25	27	mais de 50% de alteração	3 parágrafos
Lei 11.959/2009	pesca	ampla	parlamentar	14 anos	40	38	mais de 50% de alteração	4 artigos, 1 parágrafo e 1 inciso
Lei 12.114/2009	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	ampla	parlamentar ³	2 anos e 1 mês	1	14	mais de 50% de alteração	–
Lei 12.187/2009	Política Nacional sobre Mudança do Clima	ampla	parlamentar ³	2 anos e 10 meses	9	13	mais de 50% de alteração	1 artigo e 2 itens
Lei 12.305/2010	Política Nacional de Resíduos Sólidos	ampla	parlamentar ³	21 anos e 9 meses	31	57	mais de 50% de alteração	–
Lei Complementar 140/2011	cooperação entre os entes federados em matéria ambiental	ampla	parlamentar ³	8 anos e 10 meses	15	22	mais de 50% de alteração	–
Lei 12.651/2012	nova lei florestal	ampla	parlamentar	12 anos e 7 meses	34	84	mais de 50% de alteração	5 artigos, 6 parágrafos e 1 inciso
Lei 12.727/2012	alterações na nova lei florestal	específica	poder executivo (MPV)	5 meses	2 (alterando 24 da lei)	2 (alterando 23 da lei)	ajustes pontuais	1 artigo, 4 parágrafos e 4 incisos (considerada a lei florestal)
LEIS RELACIONADAS								
Lei 10.257/2001	Estatuto da Cidade	ampla	parlamentar	12 anos	72	58	mais de 50% de alteração	1 seção (6 artigos), 1 parágrafo, 4 incisos e 1 item.
Lei 11.445/2007	Lei do Saneamento Básico	ampla	poder executivo	1 ano e 7 meses	76	60	mais de 50% de alteração	8 artigos, 5 parágrafos e 2 incisos
Lei 12.608/2012	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil	ampla	poder executivo (MPV)	6 meses	6	31	mais de 50% de alteração	–

Fonte: elaboração da autora, com base nas informações disponíveis nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidência da República.

Notas:

¹ As categorias adotadas – regulação ampla e regulação específica – dizem respeito à amplitude e complexidade do texto legal, e não aos grupos ou parcela territorial a que a lei está direcionada.

² Para a análise das mudanças ocorridas nos processos que geraram as leis ambientais pós-1988, o projeto inicial ou projetos iniciais foram comparados qualitativamente dispositivo a dispositivo (considerados artigos, parágrafos, incisos e alíneas) com o texto aprovado. Não foram computadas mudanças pontuais de redação que não interferissem no mérito.

³ O projeto de lei aprovado é de autoria de parlamentar, mas no curso do processo houve envio de proposição pelo Poder Executivo, que foi apensada.

⁴ Não se incluíram na tabela as medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional nº 32/2001 que estão em vigor, a MPV 2.166-67/2001, que altera a Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal) e a MPV 2.186-16/2001, que disciplina o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado. Também não se incluíram a Lei nº 7.735/1989, que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), e a Lei nº 9.984/2000, que criou a Agência Nacional de Águas, por se inserirem no âmbito da competência privativa do Presidente da República. Leis de alteração de limites de Unidades de Conservação, por seu turno, não foram consideradas por terem característica essencialmente de ato administrativo, não de lei em senso estrito. Todas as outras leis ambientais aprovadas após a promulgação da Constituição de 1988 constam na tabela.

APÊNDICE 10 – Juízes do código de análise documental e especialistas

JUÍZES DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

1. Claudio Moura Silva: graduado em administração (UCB, 1990), especialista em elaboração, análise e avaliação de projetos (FGV, 1996), especialista em gestão ambiental e ordenamento territorial (UNB, 1998) e MBA em Administração Financeira (FGV, 2001), consultor legislativo Câmara dos Deputados (área XIII da Conle/CD – transportes e desenvolvimento urbano) desde 2003, trabalhou na CEF, tem experiência no apoio técnico à formulação de legislação sobre política urbana e habitacional;
2. Ilidia da Ascensão Garrido Martins Juras: bióloga (USP, 1974), mestre em oceanografia biológica (USP, 1980) e doutora em ciências (USP, 1989), consultora legislativa da Câmara dos Deputados (área XI da Conle/CD – meio ambiente e desenvolvimento urbano) desde 1994, trabalhou na Eletronorte, tem experiência em gestão ambiental e no apoio técnico à formulação de legislação nesse campo;
3. Maria Sílvia Barros Lorenzetti: arquiteta e urbanista (UnB, 1984), especialista em políticas públicas e governo (UFRJ, 1998), consultora legislativa da Câmara dos Deputados (área XIII da Conle/CD – transportes e desenvolvimento urbano) desde 1994, tem experiência no apoio técnico à formulação de legislação sobre política urbana e habitacional;
4. Maurício Boratto Viana: geólogo (UFMG, 1983) e graduado em direito (UFMG, 1994), mestre e doutor em desenvolvimento sustentável, consultor legislativo da Câmara dos Deputados (área XI da Conle/CD – meio ambiente e desenvolvimento urbano) desde 2003, tem experiência em avaliação de impacto ambiental e no apoio técnico à formulação de legislação no âmbito do direito ambiental;
5. Paulo Cesar Vaz Guimarães: economista (UnB, 1984), mestre (FGV/SP, 1993) e doutor em administração pública e governo (FGV, 2010), especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tem experiência em trabalhos de gestão ambiental e política social;
6. Roseli Senna Ganem: bióloga (1982), mestre em ecologia (UnB, 1988) e doutora em desenvolvimento sustentável (UnB, 2007), consultora legislativa da Câmara dos Deputados (área XI da Conle/CD – meio ambiente e desenvolvimento urbano) desde 2005, tem experiência em gestão ambiental e no apoio técnico à formulação de legislação nesse campo;
7. Sílvia Fazzolari Correa: bióloga (USP, 1986), doutora em zoologia (USP, 1995), responsável técnica pela Domínio Consultores e professora do Centro Universitário Senac/SP, tem experiência acadêmica e em trabalhos de avaliação de impacto ambiental.

ESPECIALISTAS QUE RESPONDERAM OS QUESTIONÁRIOS SOBRE AS REDES DE ATORES

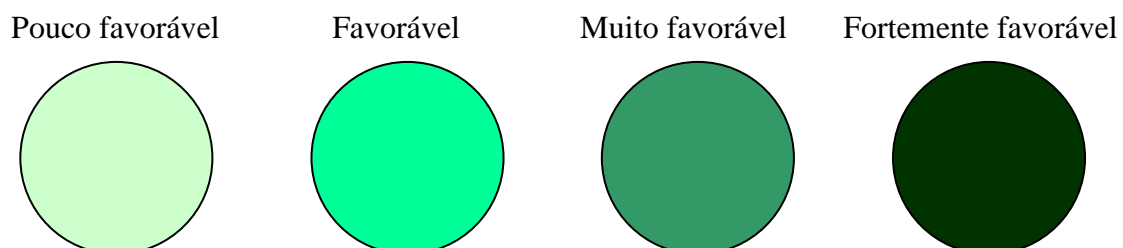
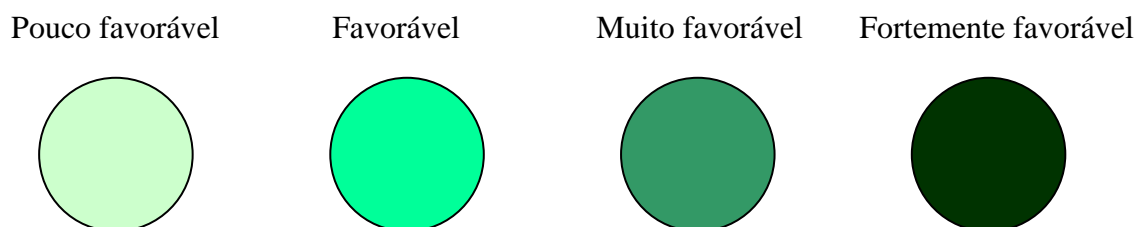
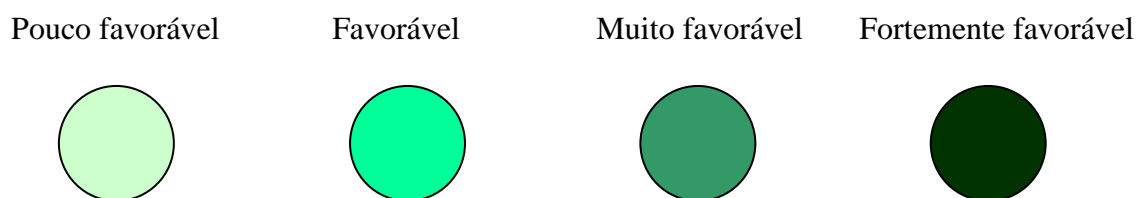
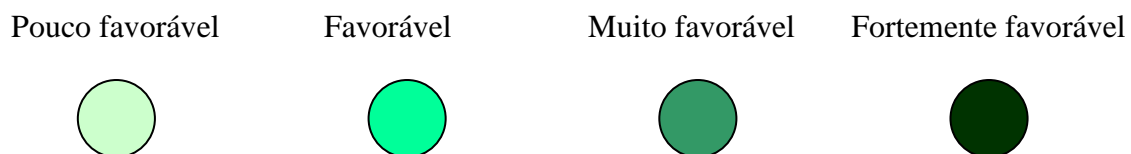
✓ Que também atuaram como juízes do código de análise documental:

1. Cláudio Moura Silva;
2. Ilidia da Ascensão Garrido Martins Juras;
3. Maria Sílvia Barros Lorenzetti;
4. Roseli Senna Ganem.

✓ Que não atuaram como juízes do código de análise documental:

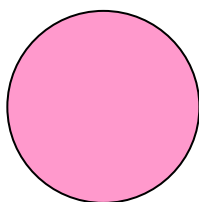
1. Alda Lopes Camelo: graduada em ciências econômicas (UFMG) e bacharel em direito (UnB), consultora legislativa da Câmara dos Deputados (área VIII da Conle/CD – administração pública) desde 1993, foi especialista em políticas públicas e gestão governamental do MPOG;
2. Carmen Raquel Scavazzi: bióloga (USP), mestre em ecologia (UnB), consultora legislativa do Senado Federal (área de meio ambiente), foi pesquisadora no Instituto de Ciências Biológicas da UnB e gerente de licenciamento e fiscalização ambiental da Secretaria de Meio Ambiente do Distrito Federal;
3. Iracilde Titan Lima e Silva: graduado em administração, especialista em sistemas de gestão ambiental e em resíduos sólidos, é assessor técnico da Liderança do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, nas áreas de meio ambiente e saneamento ambiental;
4. José de Sena Pereira Júnior: engenheiro civil e sanitaria (UnB), especialista em saúde pública (USP), foi consultor legislativo da Câmara dos Deputados (área XI da Conle/CD – meio ambiente e desenvolvimento urbano) entre 1991 e 2010, e professor do departamento de engenharia civil da UnB; aposentado, atua como consultor independente;
5. José Valverde Machado Filho: graduado em ciências jurídicas (PUC/SP), especialista em direito ambiental (PUC/SP) e em gestão ambiental (Senac/SP), é assessor parlamentar na Câmara dos Deputados e preside o Instituto Cidadania Ambiental; ministra cursos e palestras nas áreas de direito ambiental e gestão ambiental;
6. Luis Antônio Guerra Conceição Silva: engenheiro agrônomo e bacharel em direito, consultor legislativo da Câmara dos Deputados (área VI da Conle/CD – direito agrário e política fundiária);
7. Maria Celeste Guimarães: bióloga, assessora técnica da Liderança do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) na Câmara dos Deputados, atuou no apoio técnico à Frente Nacional de Ação Ecológica na Assembleia Nacional Constituinte e foi Secretária de Assuntos Parlamentares da Secretaria-Geral da Presidência da República no governo Fernando Henrique Cardoso;

8. Maurício Mercadante Alves Coutinho: engenheiro florestal (UFV) e mestre em ecologia (UnB), consultor legislativo da Câmara dos Deputados (área XI da Conle/CD – meio ambiente e desenvolvimento urbano) desde 1991, foi diretor de áreas protegidas do MMA;
9. Rodrigo César Neiva Borges: engenheiro civil, mestre em administração (UnB), especialista em direito legislativo (Unilegis), consultor legislativo Câmara dos Deputados (área XIII da Conle/CD – transportes e desenvolvimento urbano) desde 2003;
10. Rodrigo Hermeto Dolabella: agrônomo (UFV), especialista em engenharia de irrigação (UnB) e mestre em agronomia (UnB), consultor legislativo da Câmara dos Deputados (área X da Conle/CD – política agrícola e desenvolvimento rural) desde 2003;
11. Tânia Maria de Souza: graduada em filosofia (USP) e em ciências políticas e sociais (FESPSP); mestre em administração pública (FGV); analista ambiental do MMA; professora universitária, leciona atualmente no FGV Online e na ACADEBio/MMA;
12. Vera Lúcia Santos Ribeiro: engenheira civil (UFMG), doutora em urbanismo (Universidade de Paris), trabalhou como assessora técnica da Liderança do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados, nas secretarias que antecederam o Ministério das Cidades (Sedu/PR e Sepurb/MPO), no Ministério das Cidades e na Petrobrás; aposentada, atua como consultora independente;
13. Victor Carvalho Pinto: bacharel em direito (USP), doutor em direito econômico e financeiro (USP), consultor legislativo do Senado Federal (transportes e desenvolvimento urbano) desde 2002, foi especialista em políticas públicas e gestão governamental do MPOG.

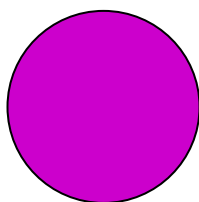
APÊNDICE 11 – Legenda das redes de relacionamento**A - POSICIONAMENTO E RELEVÂNCIA**Extremamente relevanteMuito relevanteRelevantePouco relevante

Extremamente relevante

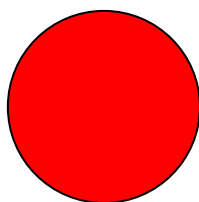
Pouco desfavorável



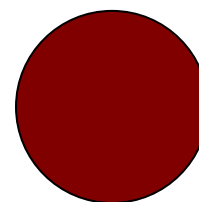
Desfavorável



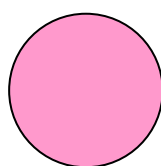
Muito desfavorável



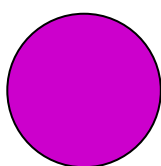
Fortemente desfavorável

Muito relevante

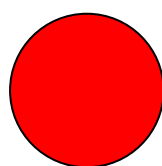
Pouco desfavorável



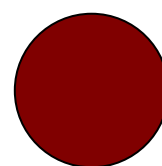
Desfavorável



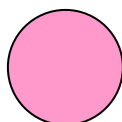
Muito desfavorável



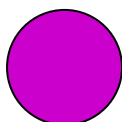
Fortemente desfavorável

Relevante

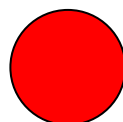
Pouco desfavorável



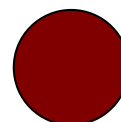
Desfavorável



Muito desfavorável



Fortemente desfavorável

Pouco relevante

Pouco desfavorável



Desfavorável



Muito desfavorável



Fortemente desfavorável



B – VÍNCULOS ENTRE OS ATORES

Conflito:



Crenças compartilhadas:



Articulação política:



Dependência de recursos :



Observações: Os círculos em cinza referem-se a atores cujas posições em relação às propostas em debate não foi registrada pelos especialistas. Ver também o Apêndice 8.

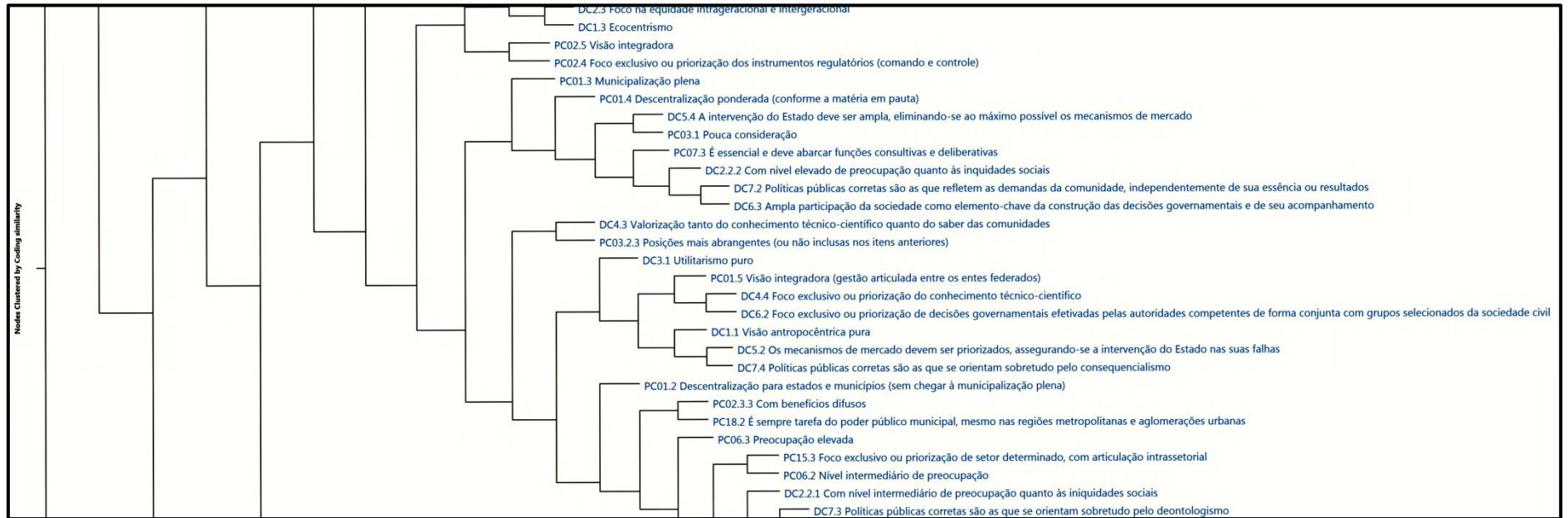
ANEXO 1 – Exemplo de mapa de codificação gerado pelo NVIVO 10 (agenda marrom)



Fonte: dados da pesquisa.

Nota: esse mapa sintetiza os resultados de codificação em cada nó, incluindo os nós relativos aos diferentes tipos de atores. Há como visualizar cada parte de forma mais detalhada.

ANEXO 2 – Exemplo de dendograma gerado pelo NVIVO 10 (agenda marrom)



Fonte: dados da pesquisa.

Nota: são indicados nesse dendograma nós relativos aos itens do código de análise documental (crenças) que têm similaridade quanto ao conteúdo codificado.