



UnB

**Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas (FACE)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Doutorado em Administração**

JESSICA ELOÍSA DE OLIVEIRA

**AS ESTRATÉGIAS E OS RECURSOS POLÍTICOS
UTILIZADOS PELAS COALIZÕES DE DEFESA NA
POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDADE E
FLORESTAS ENTRE 2012 E 2021**

Brasília
2022

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas (FACE)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Doutorado em Administração

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Administração.

Área de Concentração: Administração Pública e Políticas Públicas

Orientador: Dr. Diego Mota Vieira

Brasília
2022

JESSICA ELOÍSA DE OLIVEIRA

**AS ESTRATÉGIAS E OS RECURSOS POLÍTICOS UTILIZADOS PELAS COALIZÕES
DE DEFESA NA POLÍTICA NACIONAL DE BIODIVERSIDADE E FLORESTAS
ENTRE 2012 E 2021**

Tese defendida no dia 31 de outubro de 2022 perante banca examinadora composta por:

Dr. Diego Mota Vieira
Presidente
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília

Dr. Tomas de Aquino Guimaraes
Examinador Interno
Programa de Pós-Graduação em Administração
Universidade de Brasília

Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Examinadora Externa
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Dra. Lia de Azevedo Almeida
Examinadora Externa
Universidade Federal do Tocantins

*Para Roseli e Terezinha,
que me proveram todos os recursos.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Dr. Diego Mota Vieira, pelos anos de parceria na condução desse trabalho, pelas trocas, pelos ensinamentos, pelos conselhos e principalmente pelo acolhimento. Como muitos sabem, o processo não é fácil, mas, com certeza, a orientação faz toda a diferença e o Diego fez toda a diferença. Foi uma honra ser orientada por esse grande pesquisador e professor, mas sobretudo pela pessoa que ele é.

À minha família, que sempre me apoiou e me incentivou na caminhada acadêmica, que entendeu a minha ausência durante esses anos e que nunca duvidou de mim.

Aos entrevistados, que concederam seu tempo, seu conhecimento e sua ajuda para a execução desse trabalho. Sem eles, essa pesquisa não seria viável.

Aos membros da banca, Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, Dr. Tomas de Aquino Guimaraes, Dra. Lia de Azevedo Almeida e Dr. Mauro Guilherme Maidana Capelari, por cederem seu tempo para avaliarem e para contribuírem para a formação dessa pesquisadora e para o aperfeiçoamento do estudo.

Aos professores do PPGA-UnB, por todos os ensinamentos nas disciplinas e fora delas.

Às minhas amigas do Esquadrão, Juliana Legentil, Bárbara Vieira, Denise Quatrin e Letícia Serra, que me acolheram em Brasília e me apoiaram em toda a trajetória do doutorado.

Aos colegas do PPGA-UnB da turma de 2018, os sobreviventes, por todos os momentos de apoio e de descontração. Obrigada por tornar a caminhada mais leve.

Ao Grupo de Pesquisa em Governo e Políticas Públicas (GPGPP) da UnB, pelas ricas discussões e pelos aprendizados proporcionados.

À Fernanda Monferrari, que acompanhou todos os momentos do doutorado e me fortaleceu emocionalmente até o fim desse processo. Não tenho palavras para lhe agradecer, Fer.

Ao Paulo Motta, que escolheu trilhar seu caminho com uma doutoranda e com todas as renúncias que esse momento exigiu. Obrigada não apenas por estar do meu lado, mas por participar ativamente desse processo.

A todos que contribuíram direta e indiretamente para a execução dessa pesquisa, com certeza, esse trabalho é uma construção coletiva.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar como as estratégias de mobilização e de exploração de recursos realizadas pelas coalizões e seus *stakeholders* influenciam o processo político do subsistema nacional da agenda verde no período de 2012 a 2021. Para alcançar esse objetivo, foi realizada uma pesquisa qualitativa, cuja estratégia de investigação foi o estudo de caso do subsistema da agenda verde nacional brasileira, que engloba a proteção da flora e da fauna e a conservação da biodiversidade. Os dados foram coletados por meio de documentos e de entrevistas semiestruturadas em profundidade. Foram codificadas e analisadas 41 notas taquigráficas de audiências do Congresso Nacional entre 2012 e 2021, além de relatórios, de reportagens, de leis, de decretos, de portarias, de projetos de lei e seus pareceres sobre a agenda verde. As entrevistas foram realizadas com 17 atores relevantes do subsistema da agenda verde nacional. Os dados foram analisados por meio da análise de conteúdo. Os modelos teóricos que deram suporte ao estudo foram o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e a análise de *stakeholders*. Os resultados mostram que 143 *stakeholders* organizacionais participaram ativamente do processo político do subsistema, sendo que a maioria foi classificada como *stakeholders* discricionários que se comportam como colaboradores e como legitimadores. Os *stakeholders* definitivos são os mais influentes do subsistema e atuam como definidores de agenda, como reguladores e/ou como controladores. As quatro coalizões de defesa do subsistema – tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais – disputam esses *stakeholders*. As coalizões com mais *stakeholders* definitivos conseguiram o domínio do subsistema. Na fase 1 (Governo de Dilma), o domínio do subsistema esteve dividido entre socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos. Na fase 2 (Governo de Michel Temer), os desenvolvimentistas modernos assumiram o controle. Na fase 3 (Governo de Jair Bolsonaro), os desenvolvimentistas tradicionais foram a coalizão dominante. A autoridade legal e formal foi identificada como o recurso mais importante do subsistema. As coalizões mobilizaram os demais recursos do subsistema buscando influenciarem os *stakeholders* que possuíam autoridade legal e formal. Todos os recursos propostos na literatura sobre o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) foram utilizados pelas coalizões e três novos foram identificados na pesquisa: a judicialização, a mídia e o apoio da comunidade internacional. Diferentes estratégias foram empregadas pelas coalizões do subsistema para influenciarem o processo político por meio dos recursos. Os recursos políticos foram mobilizados em conjunto pelas coalizões, geralmente para acessar um recurso, foi necessário utilizar outros recursos do subsistema.

Palavras-chave: Política ambiental; Agenda verde; Coalizões de defesa; *Stakeholders*; Política de biodiversidade e florestas.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to analyze how mobilization strategies and exploration of resources performed by advocacy coalitions and its stakeholders affected the political process of the national green agenda subsystem in the period between 2012 and 2021. In order to achieve this objective, a qualitative research has been carried out, whose investigation strategy was the case study of Brazilian green agenda subsystem, which includes flora and fauna protection and biodiversity conservation. The data were collected by means of documents and in-depth, semi-structured interviews. In total, 41 stenographic reports from public hearings of National Congress between 2012 and 2021 were coded and analyzed, in addition to general reports, media articles, laws, regulatory decrees, ordinances, draft bills and their remarks regarding the green agenda. The interviews were carried out with 17 key players from the Brazilian green agenda subsystem. The data were analyzed via content analysis. The theoretical models that supported the study were the Advocacy Coalition Framework (ACF) and stakeholders analysis. The results depicts that 143 organizational stakeholders actively participated of the political process of the subsystem, the majority classified as discretionary stakeholders, behaving as contributors and legitimators. Definitive stakeholders are the most influential under the subsystem and act as agenda setters, as regulators and/or as controllers. The four subsystem's defense advocacy coalitions – enlightened technocrats, social environmentalists, modern developmental actors, traditional developmental actors – dispute these stakeholders. The coalitions with the most definitive stakeholders achieved dominion under the subsystem. In phase 1 (Dilma administration), the subsystem dominion was divided between social environmentalists and modern developmental actors. In phase 2 (Michel Temer administration), the modern developmental actors took control. In phase 3 (Jair Bolsonaro administration), the traditional developmental actors were the dominant advocacy coalition. Formal legal authority was identified as the most important resource of the subsystem. The coalitions mobilized the remained subsystem's resources in order to influence the stakeholders that possessed formal legal authority. All resources proposed in the Advocacy Coalition Framework (ACF) literacy were used by advocacy coalitions and three new were identified on research: judicialization, media and international community support. Different strategies were applied by advocacy coalitions of the subsystem to influence the political process by means of resources. Political resources were mobilized collectively by coalitions, usually to access a resource, the use of others resources in the subsystem were necessary.

Keywords: Environmental policy; Green agenda; Advocacy coalitions; Stakeholders; Biodiversity and forests policy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma do <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF)	24
Figura 2 – Tipologia dos <i>stakeholders</i> : um, dois ou três atributos presentes	40
Figura 3 – Fórmula de cálculo do componente.....	57
Figura 4 – Fórmula de cálculo do desvio médio do posicionamento esperado	57
Figura 5 – Orçamento do Ministério do Meio Ambiente Executado.....	105
Figura 6 – Desmatamento na Amazônia e autuações do Ibama	110
Figura 7 – Gráfico de codificação dos recursos políticos nas audiências públicas do Congresso Nacional sobre a agenda verde (2012-2021)	111
Figura 8 – Ricardo Salles recebe o prêmio “Exterminador do Futuro” em audiência.....	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução das hipóteses do <i>Advocacy Coalition Framework</i> (ACF)	26
Quadro 2 – Resumo dos atributos apresentados na tipologia de Mitchell, Agle e Wood (1997)...	39
Quadro 3 – Recursos mobilizados por cada grupo de <i>stakeholders</i>	41
Quadro 4 – Descrição das categorias de análise por modelo teórico.....	44
Quadro 5 – Fases da análise de conteúdo	45
Quadro 6 – Síntese dos componentes do código de análise documental	49
Quadro 7 – Código dos recursos políticos para análise documental	58
Quadro 8 – Resumo dos procedimentos metodológicos por etapa	59
Quadro 9 – Classificação dos <i>stakeholders</i> de acordo com Mitchell, Agle e Wood (1997) e Gomes, Liddle e Gomes (2010)	66
Quadro 10 – Código de crenças por coalizão	68
Quadro 11 – <i>Stakeholders</i> da coalizão tecnocrata esclarecido por fase.....	72
Quadro 12 – <i>Stakeholders</i> da coalizão socioambientalista por fase	75
Quadro 13 – <i>Stakeholders</i> da coalizão desenvolvimentista moderno por fase.....	79
Quadro 14 – <i>Stakeholders</i> da coalizão desenvolvimentista tradicional por fase	82
Quadro 15 – Comparativo das ações e crenças da coalizão desenvolvimentista tradicional.....	83
Quadro 16 – Ações do “pacote verde” no Supremo Tribunal Federal	100
Quadro 17 – Lideranças hábeis do subsistema da agenda verde nacional.....	103
Quadro 18 – Dez (10) principais eixos temáticos nos editais lançados entre 2001 e 2018.....	107
Quadro 19 – Estratégias das coalizões de defesa para utilização dos recursos políticos.....	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Dados das entrevistas realizadas.....	46
Tabela 2 - Exemplo de consulta gerada no NVivo de casos relacionados com os códigos.....	51
Tabela 3 - Coalizões e prioridades em relações às crenças (desvio do posicionamento esperado)	53
Tabela 4 - Exemplo de cálculo do desvio médio p/ ONGs ambientalistas na fase 1, em relação a coalizão socioambientalista	56
Tabela 5 - Classificação dos <i>stakeholders</i> coletivos de acordo com a coalizão de defesa	87
Tabela 6 - Valores do Fundo Amazônia por tipo de beneficiário (acumulado 31 de março de 2022)	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abema – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ABRAMPA – Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente
ACF – *Advocacy Coalition Framework*
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
Aerus – Instituto de Seguridade Social
AIMEX – Associação de Exportadores da Amazônia
ANA – Agência Nacional de Águas
Anamma – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
APP – Área de Preservação Permanente
ARSX – Associação Rede de Sementes do Xingu
ASIBRAM – Associação dos Servidores do IBRAM
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BVRio – Instituto Bolsa de Valores Ambientais do Rio de Janeiro
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
CFTA – Comitê Técnico do Fundo Amazônia
CMA – Comissão de Meio Ambiente
CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNPCT – Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRPPN – Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural
CNS – Conselho Nacional de Extrativistas
Codebar – Companhia de Desenvolvimento de Barcarena

COFA – Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA)
Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COP – Conferência das Partes
CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
CTT – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
DM – Desvio Médio
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embratur – Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo
ET – Embrapa Territorial
EUA – Estados Unidos da América
FA – Fundo Amazônia
FAMASUL – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso do Sul
FAMATO – Federação de Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso
FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz
Flona – Floresta Nacional
FNMA – Fundo Nacional de Meio Ambiente
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária
Funai – Fundação Nacional do Índio
FUNBIO – Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
GEF – *Global Environment Facility*
GIZ – Agência Alemã de Cooperação Internacional
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDS – Instituto Democracia e Sustentabilidade
Imaflora – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
Imazon – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
Incrá – 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
Inpi – Instituto Nacional de Propriedade Industrial
Ipam – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISA – Instituto Socioambiental
JBRJ – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro
LPVM – Lei de Proteção à Vida Marinha da Califórnia
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios
MPF – Ministério Público Federal
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPU – Ministério Público da União
MPV – Medida Provisória
MTUR – Ministério do Turismo
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PGR – Procuradoria Geral da República
PPCDAm – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PSA – Pagamento por Serviços Ambientais
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PT – Partido dos Trabalhadores
PV – Partido Verde

RIV – Rede de Integração Verde
SFB – Serviço Florestal Brasileiro
Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente
Snuc – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
TNC – *The Nature Conservancy*
UC – Unidade de Conservação
UFMA – Universidade Federal do Maranhão
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB – Universidade de Brasília
USP – Universidade de São Paulo
WWF – *World Wide Fund for Nature*

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA	17
1.2	OBJETIVOS DE PESQUISA	20
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	<i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i>	21
2.2	OS RECURSOS DAS COALIZÕES DE DEFESA	30
2.3	ACF, <i>STAKEHOLDERS</i> E OS RECURSOS DAS COALIZÕES DE DEFESA	37
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	43
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	43
3.2	ETAPAS DA PESQUISA	47
4	RESULTADOS	60
4.1	SUBSISTEMA DA AGENDA VERDE	60
4.2	<i>STAKEHOLDERS</i>	62
4.3	COALIZÕES DE DEFESA	68
4.3.1	Tecnocratas esclarecidos	69
4.3.2	Socioambientalistas	73
4.3.3	Desenvolvimentistas modernos	77
4.3.4	Desenvolvimentistas tradicionais	80
4.4	RECURSOS DAS COALIZÕES DE DEFESA	95
4.4.1	Autoridade legal e formal	95
4.4.2	Judicialização	98
4.4.3	Liderança hábil	102
4.4.4	Recursos financeiros	105
4.4.5	Informação	110
4.4.6	Mídia	116
4.4.7	Opinião pública	119
4.4.8	Apoiadores mobilizáveis	121
4.4.9	Apoio da comunidade internacional	122
4.5	ESTRATÉGIAS DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS POLÍTICOS	124
4.6	AVANÇANDO NAS HIPÓTESES DO ACF	132
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
	REFERÊNCIAS	141
	APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA	149
	APÊNDICE 2 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE	151
	APÊNDICE 3 – DADOS DAS AUDIÊNCIAS DO CMADS E DO CMA CODIFICADAS	152
	APÊNDICE 4 – CLASSIFICAÇÃO DOS <i>STAKEHOLDERS</i> INDIVIDUAIS POR COALIZÃO	157
	ANEXO 1 - CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL	162

1 INTRODUÇÃO

O processo político, até meados da década de 1980, era definido como uma série de estágios ou de etapas sequenciais relacionadas às políticas públicas. Sendo as principais etapas: a definição da agenda, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas (BENSON; JORDAN, 2015; SABATIER, 2007). Com essa divisão, os pesquisadores começaram a estudar, entre as décadas de 1970 e 1980, estágios específicos do processo político, como o estabelecimento de agendas e a implementação de políticas. No entanto, no final da década de 1980, essa definição do processo político passou a sofrer diversas críticas. A sequência de estágios foi apontada como imprecisa e simplista demais, pois negligenciava os vários ciclos interativos que envolvem inúmeras propostas de políticas em vários níveis de governo (SABATIER, 2007).

Segundo Sabatier (2007), o processo político engloba um conjunto extremamente complexo de elementos que interagem com o tempo. O processo político envolve: (1) centenas de atores (individuais ou organizacionais) de diversos grupos de interesse com valores, percepções da situação e preferências políticas potencialmente diferentes; (2) períodos longos, geralmente de uma década ou mais, pois compreende desde o surgimento de um problema até a avaliação razoavelmente justa do impacto da política implementada; (3) vários programas diferentes em diversos níveis de governo; (4) debates sobre políticas que envolvem disputas técnicas; e (5) as disputas envolvem valores e interesses profundamente enraizados, grandes quantias de dinheiro e coerção autorizada.

Devido à complexidade inerente do processo político, os pesquisadores buscam maneiras de simplificá-lo para poder entendê-lo. Assim, cientistas têm utilizado estruturas, teorias e modelos como uma lente para compreender o processo político. Algumas dessas estruturas conceituais são: o Modelo de Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2014); a Teoria Institucional (CAMPBELL, 2004; DIMAGGIO; POWELL, 2005; NORTH, 1991; OSTROM, 2007); a Teoria do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER; JONES, 1993; TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007); o Modelo de Coalizões de Defesa (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER, 1988; WEIBLE *et al.*, 2019); entre outras.

O Modelo de Coalizões de Defesa (em inglês, *Advocacy Coalition Framework – ACF*) é um dos modelos teóricos utilizados para análise das políticas públicas e para compreensão do processo político. O ACF é uma estrutura de análise de políticas para lidar com problemas que envolvam conflitos, disputas técnicas importantes e múltiplos atores, governamentais e não-governamentais (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018; SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-

SMITH, 1999, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007; WEIBLE *et al.*, 2019). Esses atores dispõem de recursos políticos que podem influenciar os subsistemas de políticas públicas (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018).

O ACF, com o passar dos anos, foi revisado por diversos autores e evoluiu regularmente ao longo do tempo (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014, 2018; PIERCE *et al.*, 2017; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007; WEIBLE *et al.*, 2019). Em algumas revisões recentes (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; PIERCE *et al.*, 2017; SABATIER; WEIBLE, 2007; VIEIRA *et al.*, 2021), foi identificado que as pesquisas sobre o ACF têm se concentrado no conteúdo dos sistemas de crenças, negligenciando os recursos das coalizões. Apesar disso, o Modelo de Coalizões de Defesa propõe que o acesso e a exploração dos vários recursos políticos são importantes para as coalizões nos processos de coordenação interna e entre si, bem como nas disputas hegemônicas e contra-hegemônicas (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014).

Em sua revisão sobre o ACF, Jenkins-Smith *et al.* (2018) chamam novamente a atenção dos pesquisadores para a necessidade de se aprofundar os estudos sobre os recursos políticos. Diante da relevância dos recursos políticos para as coalizões e do número limitado de estudos que enfatizam a análise desses elementos, Jenkins-Smith *et al.* (2018) convidaram os pesquisadores a investigarem como as coalizões mobilizam e exploram recursos no processo político e a desenvolverem uma hierarquia para recursos políticos das coalizões. Segundo os autores, alguns recursos são mais importantes que outros no processo de influência política. Assim, os recursos poderiam ser organizados hierarquicamente em relação à sua utilidade e à sua eficácia para as coalizões.

A análise dos *stakeholders* tem sido apresentada e utilizada como uma complementação ao ACF por diversos autores (FIDELMAN *et al.*, 2014; SIDDIKI; GOEL, 2015; VIEIRA, 2021; WEIBLE, 2006). O foco do ACF está nas coalizões e suas crenças compartilhadas, já a análise dos *stakeholders* nos diversos atores individuais e organizacionais e suas características. Por meio da análise dos *stakeholders* é possível complementar o ACF ao especificar a composição das coalizões de defesa. A análise dos *stakeholders* ainda ajuda a entender as percepções dos atores sobre a gravidade, as causas e as propostas de um problema, a distribuição de recursos entre coalizões e os locais políticos acessíveis para influenciar as políticas públicas (BULCK, 2019; PEDROSO, 2011; VIEIRA, 2021; WEIBLE, 2006).

Diante da lacuna identificada pelos pesquisadores do ACF, este estudo contribui com o debate sobre a mobilização e sobre a exploração de recursos e sua influência no processo político, a luz do ACF e da análise dos *stakeholders*.

O ACF, desde a sua criação, na década de 80, e publicação do seu artigo seminal (SABATIER, 1988), tornou-se um dos modelos mais utilizados pelos estudiosos do campo de políticas públicas por permitir a análise de diferentes questões políticas e de sistemas de governo (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018), tais como a política de aquicultura marinha nos Estados Unidos da América (SIDDIKI; GOEL, 2015), a política madeireira em Gana (MARFO; MCKEOWN, 2013), a política de tabagismo no Irã (KHAYATZADEH-MAHANI *et al.*, 2017), e até a crise no sistema de transporte aéreo europeu (NOHRSTEDT, 2013).

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) fornece um conjunto de questões gerais sobre o processo de políticas públicas para os pesquisadores que buscam entendê-lo. A estrutura do ACF é considerada mais útil para analisar situações de alto conflito envolvendo coalizões, aprendizados e mudanças políticas no nível de análise de um subsistema político. No entanto, o modelo já foi aplicado em outros contextos, como em análises intraorganizacionais e em ambientes colaborativos (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014).

A análise dos *stakeholders* tem suas raízes nos estudos de gestão e organização da década de 1970, desde então tem sido utilizada por diversos campos de conhecimento para compreensão do papel dos atores envolvidos em determinados processos (BULCK, 2019). A definição clássica de *stakeholder*, apresentada por Freeman (1984, p. 25, tradução nossa)¹, descreve que o termo engloba “qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos objetivos da empresa”. Gomes e Gomes (2007, p. 82, tradução nossa)², influenciados por Freeman (1984), definem *stakeholders* como “pessoas, grupos e organizações que têm interesse no sucesso de uma organização. Eles têm poder para influenciar o comportamento e o desempenho da organização e são afetados pelas suas operações e resultados”. Na definição apresentada por Gomes e Gomes (2007), caberia trocar o termo “organização” por “subsistema” para adequar ao campo estudado neste trabalho.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA

O convite feito pelos pesquisadores Jenkins-Smith *et al.* (2014) e reforçado em Jenkins-Smith *et al.* (2018) para analisar os recursos políticos mobilizados pelas coalizões de defesa demonstra que esse conceito merece a atenção dos estudiosos do campo e que pode fornecer respostas para assuntos que não foram profundamente explorados. Nesse sentido, após o

¹ Any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the firm's objectives.

² people, groups and organizations that have some interest in an organization's success. They have power to influence the organization's behavior and performance and they are affected by the organization's operation and outcomes.

chamamento dos autores e a análise de estudos teóricos-empíricos que abordam os recursos das coalizões de defesa (ALBRIGHT, 2011; BABON et al., 2014; FIDELMAN et al., 2014; GRALEPOIS et al., 2016; HUGHES et al., 2017; INGOLD, 2011; KHAYATZADEH-MAHANI et al., 2017; MARFO; MCKEOWN, 2013; NOHRSTEDT, 2011; PAYÁN et al., 2017; PIERCE, 2016; SIDDIKI; GOEL, 2015; VIEIRA, 2021), definiu-se o seguinte problema de pesquisa: **como stakeholders em coalizões de defesa mobilizam e exploram recursos no processo político?**

Este trabalho caracteriza e analisa a aplicação desses recursos por parte das coalizões de defesa tomando em consideração uma perspectiva dinâmica. Assim, não importa apenas a posse de determinados recursos políticos, mas também a capacidade de mobilização e de exploração desses recursos. O foco está, portanto, não nos recursos em si, mas nos recursos em ação. Os recursos políticos fornecem “[...] a alavanca teórica para o entendimento da capacidade de uma coalizão de tomar decisões estratégicas e se engajar em várias atividades para influenciar os subsistemas de políticas” (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018, p. 151, tradução nossa)³.

Para responder ao problema de pesquisa, este trabalho faz a aplicação empírica do modelo em um estudo de caso. O caso analisado foi o subsistema da agenda verde nacional brasileira, que engloba a proteção da flora e da fauna e a conservação da biodiversidade (ARAÚJO, 2013), no período de 2012 até 2021. Esse período de dez anos foi definido para atender as recomendações dos autores do ACF que propõem um intervalo de análise de uma década ou mais para completar, pelo menos, um ciclo de formulação/implementação/reformulação e para obter um retrato razoavelmente preciso do sucesso e/ou fracasso de uma política ou de um programa (SABATIER, 1988).

Na agenda verde, incluem-se assuntos relacionados à política de biodiversidade e às florestas. Apesar do Brasil contar com uma ampla gama de normas e de regulações direcionadas ao meio ambiente, como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), a Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e a Lei de Proteção à Fauna Silvestre (Lei nº 5.197/1967), os atores governamentais que atuam nessa área enfrentam diversas dificuldades. Araújo (2013) aponta como principais aspectos críticos desta política: centralização excessiva de atribuições nos órgãos federais; escassa atenção para os instrumentos econômicos de política ambiental; carência de diálogo entre o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e os sistemas voltados a áreas específicas da

³ Resources are an important contribution that provide the theoretical leverage for understanding the capacity of a coalition to make strategic decisions and engage in various activities to influence policy subsystems.

gestão ambiental; prevalência da visão utilitarista quanto aos recursos naturais sobre a ambientalista nas decisões governamentais de maior impacto; e elevado grau de descumprimento das determinações inseridas em sua base normativa.

Apesar da agenda verde ter sido objeto de análise entre 1992 e 2012 (ARAÚJO, 2013), os recursos não foram o foco da pesquisa. Assim, fez-se necessário um estudo para verificar outros elementos do “jogo” político, como os recursos das coalizões de defesa nesse subsistema. Conforme aponta a autora Araújo (2013), a ênfase no sistema de crenças pode levar a subvalorização de outros elementos importantes no processo político. Portanto, verificar as modificações nesse subsistema nos últimos dez anos e analisar um aspecto pouco abordado em pesquisas anteriores, tanto nacionais e quanto internacionais, constituem uma justificativa para escolha dessa unidade de análise.

A aplicabilidade do ACF às políticas de meio ambiente tem suporte em uma série de pesquisas desenvolvidas em diversos países. Pierce *et al.* (2017) analisaram 161 aplicações do modelo publicadas em periódicos revisados por pares em inglês entre 2007 e 2014. A revisão constatou que a maioria dos pesquisadores que aplicam o ACF estudam questões ambientais e energéticas em seus respectivos continentes no nível nacional. As aplicações evidenciam o enquadramento teórico do modelo à questão ambiental.

No contexto brasileiro, as questões relativas às políticas públicas ambientais ainda são pouco exploradas pelos pesquisadores da administração pública (OLIVEIRA *et al.*, 2021). Uma análise da produção científica em periódicos nacionais da área de Administração entre 2013 e 2017 revelou que as pesquisas que tratam de políticas públicas ambientais representam apenas 0,69% das publicações no período (OLIVEIRA *et al.*, 2021). Entende-se que outras áreas, como a Ciência Política, por exemplo, podem apresentar um percentual maior de pesquisas sobre o tema, mas defende-se que a área de administração precisa olhar para a política ambiental como um amplo e um importante campo de pesquisa, principalmente ao se considerar o avanço dos problemas e das questões relacionados ao meio ambiente nas sociedades contemporâneas.

Dessa forma, ao responder à questão de pesquisa sobre as estratégias de mobilização e exploração de recursos realizadas pelos *stakeholders* e sua influência no processo político, contribui-se com o avanço teórico do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) ao suprir uma lacuna indicada pelos autores do modelo e verificada na análise de artigos teóricos-empíricos publicados sobre o tema, disponíveis na base de dados *Web of Science* (ver seção 2.2), e na revisão sistemática de literatura de teses e dissertações nacionais publicada por Vieira *et al.* (2021). Diante da relativa ausência de estudos que tratam da mobilização e da exploração dos recursos das coalizões de defesa, este trabalho contribui para a maior compreensão e

conhecimento da dinâmica que envolve os recursos das coalizões e dá suporte a novos estudos empíricos e a teóricos sobre o tema. O estudo ainda levanta questões para futuras pesquisas sobre as estratégias e sobre as características dos recursos mobilizados pelas coalizões de defesa.

No campo da administração pública brasileira, ainda se contribuiu para a evolução do debate acadêmico sobre as questões relacionadas ao meio ambiente. A área ambiental, apesar de contar com um arcabouço de normas e de legislações, ainda enfrenta vários problemas, conforme relatado por Araújo (2013). Assim, o estudo contribui para o avanço do debate teórico e empírico sobre o tema dentro da administração pública brasileira ao fornecer dados e análises sobre o “jogo” de mobilização e de exploração de recursos realizados pelos *stakeholders* do subsistema da agenda verde nacional.

1.2 OBJETIVOS DE PESQUISA

O objetivo geral desta pesquisa é analisar como as estratégias de mobilização e de exploração de recursos realizadas pelas coalizões e seus *stakeholders* influenciam o processo político do subsistema nacional da agenda verde no período de 2012 a 2021. Para alcançar o objetivo proposto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Mapear os principais *stakeholders* que atuaram na agenda verde no âmbito nacional no período de 2012 a 2021;
- Caracterizar as coalizões de defesa que atuaram na agenda verde em âmbito nacional no período de 2012 a 2021;
- Identificar os recursos políticos disponíveis no subsistema da agenda verde nacional no período de 2012 a 2021;
- Descrever as estratégias de utilização dos recursos políticos pelas coalizões de defesa do subsistema da agenda verde nacional no período de 2012 a 2021.

Este projeto está dividido em cinco capítulos. Além desta introdução, na sequência, é apresentado o marco teórico utilizado na pesquisa. Na terceira parte do trabalho, são indicados os procedimentos metodológicos adotados para se alcançar os objetivos propostos. No quarto capítulo, os resultados são apresentados e discutidos. Por fim, o último capítulo é dedicado às considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, são apresentados os principais conceitos e modelos teóricos que serão utilizados na pesquisa. Na primeira seção deste capítulo, é apresentado o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), suas principais revisões e alterações do modelo ao longo do tempo. Na sequência, são apresentados os recursos das coalizões de defesa e como cada um foi abordado em diferentes aplicações do ACF. A seção seguinte trata dos modelos de análise de *stakeholders* e dos recursos agregados por cada perfil de atores.

2.1 ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) é uma estrutura de análise de políticas para lidar com problemas que envolvam conflitos, disputas técnicas importantes e múltiplos atores, de vários níveis de governo (SABATIER; WEIBLE, 2007). O modelo possui três premissas básicas: (1) compreender o processo de mudança política requer uma perspectiva de tempo de uma década ou mais; (2) o subsistema de políticas é a unidade principal de análise para entender os processos políticos; e (3) as políticas/programas públicos incorporam teorias implícitas sobre como atingir seus objetivos e, assim, podem ser conceituados da mesma maneira que os sistemas de crenças (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER, 1988).

O foco, em intervalos de tempo de uma década ou mais, é necessário para completar pelo menos um ciclo de formulação/implementação/reformulação e para obter um retrato razoavelmente preciso do sucesso e/ou do fracasso de uma política ou um programa (SABATIER, 1988). Apesar dessa ainda ser uma premissa básica do ACF, Jenkins-Smith *et al.* (2014), em sua revisão do modelo, alertaram que seguir esta interpretação de maneira muito literal (mínimo de 10 anos), muitas vezes, impede que pesquisadores apliquem o *Advocacy Coalition Framework*, mesmo que a estrutura possa ajudar a responder as suas perguntas de pesquisa.

Os subsistemas de políticas são definidos a partir de um tema ou de uma questão política, de uma determinada abrangência territorial e pela presença de atores que influenciam direta ou indiretamente os assuntos do subsistema (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Os subsistemas de políticas apresentam, ao menos, cinco características definidoras que ajudam na interpretação e na aplicação do ACF. A primeira é que os subsistemas dispõem de diversos componentes que interagem entre si de forma dinâmica para gerarem saídas e resultados em um determinado tópico da política. Tais componentes incluem características físicas e institucionais, atributos dos atores, sistemas de crenças e recursos políticos. A segunda característica definidora de um

subsistema de políticas é a demarcação dos atores que integram uma determinada questão política. Um subsistema político não é composto por todas as pessoas interessadas e afetadas pelas decisões políticas, mas pelo conjunto de atores que tentam regularmente influenciar os assuntos do subsistema. A terceira característica corresponde ao fato de que os subsistemas de políticas são semi-independentes, mas se sobrepõem e interagem com outros subsistemas. Além disso, os subsistemas geralmente oferecem alguma autoridade ou algum potencial para autoridade política. Por fim, a quinta característica diz respeito a ideia de que os subsistemas de políticas passam por períodos de estase, de mudanças incrementais e de grandes mudanças (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018).

As características do subsistema limitam o escopo de atuação do ACF, mas permitem verificar que esse modelo teórico é dinâmico e se adapta a diferentes contextos políticos, assim como os componentes que integram o subsistema político. Os recursos das coalizões, por exemplo, podem apresentar características específicas de acordo com o subsistema político analisado.

Dentro do subsistema, assume-se que os indivíduos podem ser agregados em uma ou mais coalizões de defesa. As coalizões podem ser caracterizadas como dominantes, aquelas que controlam amplamente as políticas do subsistema (provavelmente pela superioridade de recursos), ou minoritárias, aquelas que buscam influenciar o processo político, mas obtêm pouco ou nenhum sucesso (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014).

No subsistema, as coalizões são compostas por indivíduos de várias organizações (representantes do setor privado, membros de organizações sem fins lucrativos, membros da mídia, cientistas e pesquisadores, consultores, lobistas, entre outros). A concepção de indivíduo no ACF se baseia na premissa de que a mudança no mundo é primariamente dirigida por pessoas e não por organizações. O modelo assume que os indivíduos são racionalmente limitados, ou seja, são motivados por metas, mas não sabem claramente como alcançá-las e são limitados em suas habilidades cognitivas para processarem informações e experiências. Devido a essa limitação, os indivíduos do subsistema processam os estímulos por meio do seu sistema de crenças. Assim, as coalizões, por compartilhar desse conjunto de crenças, apresentam um grau não trivial de atividades coordenadas ao longo do tempo (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018; SABATIER, 1988). As crenças são divididas em três níveis (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER; WEIBLE, 2007):

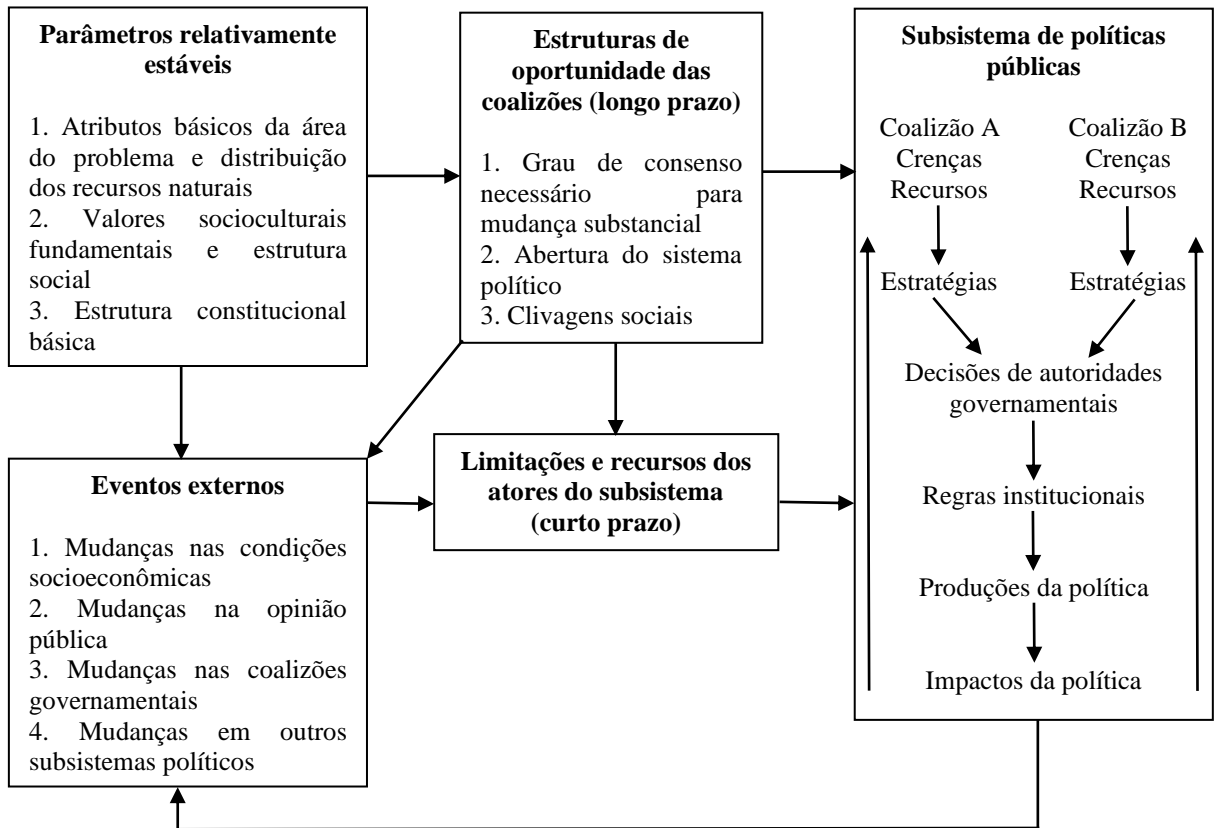
- *Deep core beliefs*: envolvem pressupostos normativos e ontológicos muito gerais sobre a natureza humana, a prioridade relativa de valores fundamentais como liberdade e

igualdade, a prioridade relativa do bem-estar de diferentes grupos, o papel apropriado do governo versus mercados em geral e sobre quem deve participar na tomada de decisão governamental. As crenças profundas não são específicas da política e, portanto, podem ser aplicáveis a vários subsistemas de políticas.

- *Policy core beliefs*: são vinculadas ao subsistema de políticas e, portanto, têm componentes territoriais e tópicos políticos. As crenças básicas da política podem ser normativas, podem refletir orientação básica e prioridades de valor para os sistemas de políticas ou cujo bem-estar no subsistema de políticas é de extrema preocupação, e empíricas, incluem avaliações gerais da gravidade do problema, suas causas básicas e soluções preferenciais para abordá-lo
- *Secondary beliefs*: têm um alcance relativamente estreito (subconjunto do subsistema ou meios instrumentais específicos) e abordam, por exemplo, regras detalhadas e aplicações orçamentárias dentro de um programa específico, a gravidade e as causas de problemas em um local específico, em diretrizes de participação pública dentro de um estatuto específico.

A partir das premissas básicas (tempo, subsistema e crenças), o ACF pode ser representado pelo seguinte fluxograma (Figura 1):

Figura 1 – Fluxograma do *Advocacy Coalition Framework* (ACF)



Fonte: Jenkins-Smith *et al.* (2014).

Os dois quadros do lado esquerdo da Figura 1 representam um conjunto de variáveis que podem limitar o leque de alternativas viáveis ou podem afetar os recursos e as crenças dos atores do subsistema. O primeiro quadro apresenta os parâmetros razoavelmente estáveis que podem estar dentro ou fora do subsistema (SABATIER, 1988). Esse conjunto de variáveis inclui as estruturas sociais, as culturais, as econômicas, as físicas e as institucionais básicas que condicionam os assuntos do subsistema de políticas. O segundo grupo de variáveis engloba eventos exógenos mais dinâmicos, que incluem recursos externos relevantes ao subsistema e são propensos à mudança (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Os dois conjuntos de variáveis apresentados (estáveis e dinâmicos) não são exaustivos, outros fatores podem ser adicionados a cada categoria, como as crises e os desastres aos eventos externos mais dinâmicos (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; NOHRSTEDT, 2011).

Na Figura 1, nota-se que, entre os parâmetros relativamente estáveis e um subsistema de políticas públicas, há um quadro intermediário de conceitos que abordam a natureza das estruturas de oportunidades de coalizão no longo prazo. Tais estruturas de oportunidades são alguns dos subprodutos importantes dos parâmetros relativamente estáveis do subsistema de

políticas. Entre os eventos externos e o subsistema de políticas públicas (Figura 1), estão as limitações e os recursos de curto prazo dos atores do subsistema. Esse quadro visa demonstrar que as mudanças fora do subsistema de políticas fornecem oportunidades de curto prazo para serem exploradas pelas coalizões de defesa (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014).

Por fim, o subsistema de políticas públicas é representado no retângulo à direita. Nele, são ilustradas duas coalizões concorrentes (Coalizão A e Coalizão B) que possuem suas crenças e seus recursos políticos. As duas coalizões empregam várias estratégias para influenciarem as decisões de autoridades governamentais que afetam as regras institucionais, os resultados da política e, eventualmente, geram impactos na política. Essas decisões retornam ao subsistema de políticas, mas também podem afetar os assuntos externos ao subsistema (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014).

O ACF propõe quatro caminhos conceituais para a mudança política: (1) choques ou perturbações externas; (2) eventos internos; (3) aprendizado orientado à política; e (4) acordos negociados entre coalizões rivais. Os choques ou as perturbações externas incluem eventos fora do controle dos participantes do subsistema e podem ser encontrados nas categorias de eventos externos dinâmicos, ou em parâmetros relativamente estáveis do fluxograma do ACF (Figura 1). Esses eventos envolvem mudanças nas condições socioeconômicas, no regime governamental, mudanças em outros subsistemas políticos e em eventos extremos, como crises e desastres. Os choques externos aumentam a probabilidade de grandes mudanças políticas, no entanto, para que a mudança ocorra, é necessária a combinação de fatores facilitadores, como a maior atenção da opinião pública e das autoridades políticas e a redistribuição de recursos das coalizões. Os eventos internos, que ocorrem dentro dos limites do subsistema e são mais provavelmente afetados pelos participantes do subsistema, são outro caminho para a mudança política. Os eventos internos incluem crises, escândalos e falhas políticas no subsistema que podem influenciar as crenças das coalizões (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018).

O terceiro caminho para mudanças políticas é o aprendizado orientado que, geralmente, acontece de forma incremental durante períodos mais longos. É mais provável que o aprendizado ocorra em conjunto com um choque externo ou interno. Os acordos negociados entre coalizões rivais são o quarto caminho de mudança política apresentado pelo ACF e podem acontecer de diversas maneiras, mas são facilitados por organizações colaborativas que intermedeiam as negociações (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018). Sabatier e Weible (2007) identificam nove prescrições que promovem a negociação: impasse prejudicial, ampla representação, liderança, regras de decisão de consenso, financiamento, comprometimento dos atores, importância de questões empíricas, confiança e falta de alternativas.

Com o passar dos anos, o ACF foi revisado e refinado. Os principais ajustes e modificações no *Advocacy Coalition Framework* ocorreram em temas específicos. Em um primeiro momento, houve a modificação e a adição de hipóteses. O estudo de Sabatier (1988) continha inicialmente nove hipóteses de pesquisa. Em 2018, a revisão de Jenkins-Smith *et al.* (2018) já contava com 12 hipóteses, dessas apenas cinco não sofreram alterações desde 1988 (Quadro 1). A inclusão e a modificação de hipóteses no modelo visam torná-las mais precisas e reforçar o rigor teórico do ACF. As hipóteses do modelo não têm os traços quantitativos tradicionais para testes de hipóteses e, por terem uma redação genérica, assumem as características de proposições de pesquisa. Elas são divididas em três grupos: (1) hipóteses sobre a coalizão de defesa; (2) hipóteses sobre a mudança política; e (3) hipóteses sobre o aprendizado orientado, conforme apresentado no Quadro 1:

Quadro 1 – Evolução das hipóteses do *Advocacy Coalition Framework* (ACF)

	Sabatier (1988)	Jenkins-Smith <i>et al.</i> (2018)
Hipóteses sobre a coalizão de defesa	Em grandes controvérsias dentro de um subsistema político, quando as crenças centrais da política estão em disputa, a formação de aliados e de oponentes tende a ser bastante estável em períodos de uma década ou mais.	
	Os atores de uma coalizão de defesa mostrarão um consenso substancial sobre questões pertinentes ao núcleo da política, embora menos sobre aspectos secundários.	
	Os atores (ou coalizões) abandonarão aspectos secundários de seus sistemas de crenças antes de reconhecerem as fraquezas no núcleo da política.	
		Dentro de uma coalizão, as agências administrativas geralmente defendem posições mais moderadas do que seus aliados nos grupos de interesse.
		Os atores de grupos com propósitos (organizações motivadas por uma posição ideológica) são mais restritos em sua expressão de crenças e de posições políticas do que os atores de grupos materiais (organizações motivadas pelo interesse econômico).
Hipóteses sobre a mudança política	É improvável que o núcleo (atributos básicos) de um programa governamental seja significativamente revisado enquanto a coalizão de defesa de subsistemas que instituiu o programa permanecer no poder.	Os principais atributos políticos de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão revisados significativamente enquanto a coalizão de defesa do subsistema que instalou o programa permanecer no poder dentro dessa jurisdição – exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior.

	<p>É improvável que o núcleo (atributos básicos) de um programa de ação governamental seja modificado na ausência de perturbações significativas externas ao subsistema, isto é, mudanças nas condições socioeconômicas, nas coalizões de governo de todo o sistema ou nos resultados de políticas de outros subsistemas.</p>	<p>Perturbações significativas externas ao subsistema, uma perturbação significativa interna ao subsistema, aprendizado orientado por políticas, acordo negociado ou alguma combinação desses elementos é uma fonte necessária, mas não suficiente, para mudança nos principais atributos políticos de um programa governamental.</p>
<p>Hipóteses sobre o aprendizado orientado</p>	<p>O aprendizado orientado por políticas nos sistemas de crenças é mais provável quando há um nível intermediário de conflito informado entre as duas coalizões. Isso requer que: (1) cada uma tenha os recursos técnicos para participar de um debate e (2) o conflito esteja entre aspectos secundários de um sistema de crenças e de elementos centrais do outro ou, alternativamente, entre aspectos secundários importantes dos dois sistemas de crenças.</p>	
	<p>O aprendizado orientado por políticas nos sistemas de crenças é mais provável quando existe um fórum que é: (1) suficientemente prestigiado para forçar a participação de profissionais de diferentes coalizões e (2) dominado por normas profissionais.</p>	
	<p>Os problemas para os quais existem indicadores de desempenho quantitativos aceitos são mais propícios ao aprendizado orientado por políticas do que aqueles em que os indicadores de desempenho são geralmente qualitativos e bastante subjetivos.</p>	<p>Os problemas para os quais existem dados e teoria quantitativos aceitos são mais propícios ao aprendizado orientado por políticas em todos os sistemas de crenças do que aqueles em que os dados e a teoria são geralmente qualitativos, bastante subjetivos ou totalmente ausentes.</p>
	<p>Os problemas que envolvem sistemas naturais são mais propícios ao aprendizado orientado por políticas do que os que envolvem sistemas puramente sociais, porque, no primeiro, muitas das variáveis críticas não são elas próprias estrategistas ativos e porque a experimentação controlada é mais viável.</p>	<p>Os problemas que envolvem sistemas naturais são mais propícios ao aprendizado orientado por políticas nos sistemas de crenças do que aqueles que envolvem sistemas puramente sociais ou políticos, porque, no primeiro, muitas das variáveis críticas não são elas próprias estrategistas ativos e porque a experimentação controlada é mais viável.</p>
		<p>Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não altera as visões da coalizão adversária, pode ter impactos importantes nas políticas – pelo menos no curto prazo – alterando as visões dos intermediários.</p>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Sabatier (1988) e Jenkins-Smith *et al.* (2018).

Os trechos das hipóteses destacados no Quadro 1 podem ser influenciados ou influenciar a mobilização dos recursos políticos das coalizões. As hipóteses sobre a coalizão de defesa ressaltam o sistema de crenças e a atuação dos *stakeholders* (aliados, oponentes) no subsistema político. O emprego dos recursos, por sua vez, pode ser utilizado para reforçar ou para modificar

as crenças das coalizões, para cooptar *stakeholders*, para definir oponentes, para promover o diálogo ou os conflitos, para construir consenso ou dissenso entre um tópico político, entre outros elementos que afetam as coalizões e os seus atores.

Na primeira hipótese sobre a coalizão de defesa, por exemplo, o trecho destacado – “[...] quando as crenças centrais da política estão em disputa, a formação de aliados e de oponentes tende a ser bastante estável”⁴ (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018, p. 148, tradução nossa) – evidencia a formação de aliados e de oponentes que pode ser diretamente ou indiretamente afetada pela mobilização dos recursos da coalizão. A informação, por exemplo, é um recurso utilizado para reforçar as crenças da coalizão e para agregar novos aliados. É importante salientar que os recursos estão presentes nas hipóteses destacadas, no entanto elas não se resumem somente à mobilização de recursos. Um conjunto de outros fatores têm influência sobre as hipóteses do ACF. O objetivo deste trabalho é evidenciar a importância que os recursos, há muito tempo negligenciados, têm sobre o modelo teórico e suas hipóteses.

O trecho destacado na terceira hipótese sobre as coalizações de defesa – “as agências administrativas geralmente defendem posições mais moderadas do que seus aliados nos grupos de interesse”⁵ (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018, p. 148, tradução nossa) – aborda o posicionamento moderado das agências governamentais. Esse grupo, geralmente, tem um posicionamento baseado em conhecimento técnico e especializado e utilizam amplamente do recurso da informação para defender sua posição dentro da coalizão. Grupos com uma posição mais moderada ainda podem utilizar de outros recursos para influenciar o subsistema político.

Nas hipóteses que tratam da mudança política, os recursos podem ser mobilizados para manter aliados ou para retirar adversários do poder por meio, por exemplo, do acesso à autoridade legal e formal para tomada de decisões políticas de uma jurisdição hierarquicamente superior (Hipótese 1 sobre mudança política). As perturbações internas e externas ao subsistema também podem levar a uma redistribuição dos recursos políticos entre as coalizões (Hipótese 2 sobre mudança política).

As hipóteses sobre o aprendizado orientado por políticas, por sua vez, evidenciam, principalmente, a importância da informação técnica e científica para influenciar o subsistema político. O trecho destacado da hipótese 1 sobre o aprendizado orientado aborda a importância dos recursos técnicos para as coalizões participarem do debate político. A hipótese 2 apresenta a relevância dos fóruns de discussão e as hipóteses 3 e 5 tratam da influência dos dados e das

⁴ when policy core beliefs are in dispute, the lineup of allies and opponents tends to be rather stable.

⁵ administrative agencies will usually advocate more moderate positions than their interest group allies.

teorias quantitativas e do acúmulo de informações técnicas. Outros recursos também podem ser mobilizados para promover o aprendizado orientado por políticas, como recursos financeiros para o acesso à informação e aos fóruns de discussão. Cabe aos pesquisadores analisar como as hipóteses do ACF são afetadas pela mobilização dos recursos das coalizões em diferentes contextos políticos.

Os estudos empíricos têm demonstrado a necessidade de esclarecer e de aprimorar alguns dos conceitos-chave do modelo teórico. As três categorias conceituais que recebem mais revisões ao longo do tempo são: o modelo do indivíduo, o sistema de crenças e o subsistema de políticas. Além das modificações e dos esclarecimentos, foram adicionados novos conceitos ao *Advocacy Coalition Framework*, como os recursos da coalizão como um meio para entender melhor a capacidade dos atores da coalizão (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER; WEIBLE, 2007).

A evolução do ACF, por mais de três décadas, permitiu o esclarecimento do modelo e das ênfases teóricas. A crescente complexidade do modelo tornou necessária uma melhor organização interna do ACF e das regras gerais sobre como modificar e como evoluir o quadro teórico para o futuro. Tais esclarecimentos têm permitido que pesquisadores apliquem tanto o modelo completo como apenas um ou mais dos subcomponentes teóricos da estrutura (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014).

O ACF vem sendo aplicado em diversos países e nos mais variados subsistemas políticos. Pierce *et al.* (2017) analisaram 161 aplicações do modelo publicadas em periódicos revisados por pares em inglês entre 2007 e 2014. A revisão constatou que os pesquisadores que aplicam o ACF são, em sua maioria, europeus ou norte-americanos que estudam questões políticas em seus respectivos continentes no nível nacional. Dentre os artigos analisados por Pierce *et al.* (2017), também há estudos na Ásia, África e Oceania, mas nenhum na América do Sul. Segundo os autores, isso pode dever-se à restrição de idioma, pois a pesquisa incluiu apenas artigos de periódicos em inglês. O foco dos pesquisadores que aplicaram o modelo está nas questões ambientais e energéticas. No entanto outros campos políticos são explorados, como saúde, educação, ciência e tecnologia, segurança e política externa, economia e finanças e planejamento e transporte urbano. As pesquisas são, em sua maioria, de natureza qualitativa e utilizam entrevistas e documentos para coleta de dados. As aplicações do ACF geralmente comparam ou integram outras estruturas, teorias e/ou conceitos teóricos para a análise. O que demonstra que há uma flexibilidade no modelo que pode ser complementado por outras teorias. “No geral, a ACF está crescendo em popularidade entre todos os estudiosos e subsequentemente

se tornando uma estrutura pluralista usada em vários continentes por centenas de autores para estudar diversos subsistemas”⁶ (PIERCE *et al.*, 2017, p. S26, tradução nossa).

Os recursos das coalizões de defesa, apesar de estarem presentes desde a concepção inicial do modelo, têm recebido pouca atenção dos pesquisadores que aplicaram o ACF (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018). Mesmo que diversas hipóteses do modelo sofram a influência direta ou indireta da distribuição e da mobilização dos recursos políticos nas coalizões de defesa e que “o ACF assume que o acesso e a exploração de vários recursos políticos são importantes para as coalizões de defesa, pois elas procuram influenciar as políticas públicas”⁷ (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018, p. 151, tradução nossa), esse tópico carece de análises sobre sua atuação em diferentes contexto políticos.

2.2 OS RECURSOS DAS COALIZÕES DE DEFESA

O fluxograma do *Advocacy Coalition Framework* (Figura 1) evoluiu a partir das revisões do ACF (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER, 1988; SABATIER; WEIBLE, 2007), mas sempre descreveu as coalizões de defesa como tendo (1) crenças e (2) recursos. No entanto as pesquisas que utilizaram o modelo têm se concentrado no conteúdo dos sistemas de crenças e negligenciado os recursos das coalizões (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018). Diante desse contexto, Sabatier e Weible (2007) propõem uma tipologia de recursos relevantes para as coalizões, que os atores podem usar em suas tentativas de influenciar as políticas públicas.

- Autoridade legal e formal para tomar decisões políticas: os atores em posições de autoridade legal e formal são membros relevantes do processo político e disputados pelas coalizões. Entre eles, estão: funcionários públicos, legisladores e juízes. A coalizão dominante, geralmente, tem vários dos seus membros em posições de autoridade formal, já as coalizões minoritárias, poucos ou nenhum. As principais estratégias das coalizões para adquirir esse tipo de recurso envolvem a colocação de aliados em posições de autoridade legal por meio de eleições ou de nomeações políticas, bem como o lançamento de campanhas de *lobby* para influenciar atores com autoridade legal.
- Liderança hábil: a literatura sobre empreendedores de políticas públicas discorre como líderes habilidosos podem criar uma visão atraente para uma coalizão, usar

⁶ On balance, the ACF is growing in popularity among all scholars and subsequently becoming a pluralistic framework being used on multiple continents by hundreds of authors to study diverse subsystems.

⁷ The ACF assumes that access to and exploitation of various political resources are important for advocacy coalitions as they seek to influence public policy.

estrategicamente recursos de maneira eficiente e atrair novos recursos. Os empreendedores políticos (líderes habilidosos) também são uma importante ferramenta para impulsionar mudanças reais na política a partir de um determinado evento (por exemplo, choques externos).

- Informação: a gravidade do problema público, suas causas, os custos e os benefícios das alternativas de solução são informações importantes para uma coalizão. O ACF assume que a informação é um recurso utilizado pelos atores das políticas para vencer seus oponentes. Por meio da informação, a coalizão pode agregar novos membros, argumentar contra o oponente, convencer as autoridades legais e formais a apoiar suas propostas e conseguir apoio popular. Entretanto as coalizões manipulam e distorcem as informações a seu favor. Por isso é importante a participação de pesquisadores e cientistas nas coalizões.
- Recursos financeiros: são usados para adquirir outros recursos. Uma coalizão com muito dinheiro pode: financiar pesquisas e organizar *think tanks* para produzir informações; atrair fortes candidatos políticos, podendo assim ganhar acesso interno a legisladores e a nomeados políticos; lançar campanhas na mídia para ganhar apoio público; e divulgar suas posições políticas para fortalecer seu número de apoiadores mobilizáveis.
- Opinião pública: o apoio público às posições políticas de uma coalizão é um recurso relevante. Esse apoio pode auxiliar na conquista de outros recursos, como a eleição de aliados das coalizões para cargos com autoridade formal e legal e a pressão pública sobre as autoridades já eleitas, ou em posição de decisão governamental. Uma estratégia típica das coalizões de defesa é gastar muito tempo tentando obter apoio da opinião pública.
- Apoiadores mobilizáveis: as coalizões de defesa costumam usar membros que compartilham suas crenças para participarem de várias atividades políticas, incluindo manifestações públicas e campanhas eleitorais e de angariação de fundos. Por ser um recurso relativamente barato, as coalizões com recursos financeiros escassos frequentemente se utilizam dele.

A partir da tipologia apresentada por Sabatier e Weible (2007), alguns pesquisadores investigaram como as coalizões mobilizam e exploram recursos no subsistema político (ALBRIGHT, 2011; INGOLD, 2011; NOHRSTEDT, 2011; WEIBLE, 2006). Tais estudos

confirmam que a distribuição de recursos políticos entre as coalizões é um passo importante para entender a estase ou a mudança política. Os recursos políticos fornecem um caminho para entender a capacidade de uma coalizão de tomar decisões e de influenciar o processo político (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018).

Diante da relevância dos recursos políticos para as coalizões e do número limitado de estudos que enfatizam a análise desses elementos, Jenkins-Smith *et al.* (2018) convidaram os pesquisadores a investigar como as coalizões mobilizam e exploram recursos no processo político e a desenvolver uma hierarquia para recursos políticos das coalizões. Segundo os autores, alguns recursos são mais importantes que outros no processo de influência política. Assim, os recursos poderiam ser organizados hierarquicamente em relação à sua utilidade e à sua eficácia para as coalizões.

A autoridade legal e formal para tomada de decisões políticas é o primeiro recurso apresentado na tipologia de Sabatier e Weible (2007). Esse recurso é constantemente indicado como um dos mais importantes e disputados pelas coalizões de defesa. Diversos outros recursos, como a informação, a opinião pública e os recursos financeiros, são utilizados para se obter apoio de uma autoridade ou para eleger membros da coalizão para essa função. Uma mudança política pode, inclusive, ser imposta por uma autoridade de uma jurisdição hierarquicamente superior, conforme indica uma das hipóteses sobre mudança política do ACF (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018). Portanto o acesso a esse recurso pode impulsionar modificações no subsistema político.

As coalizões que têm atores em posições de autoridade legal e formal possuem um recurso importante, porque o acordo entre eles é necessário para uma mudança política (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). Conforme descrito na tipologia de Sabatier e Weible (2007) e confirmado empiricamente em outros estudos (ALBRIGHT, 2011; BABON *et al.*, 2014; HUGHES *et al.*, 2017; NOHRSTEDT, 2011; PAYÁN *et al.*, 2017; VIEIRA, 2021), a autoridade legal é um elemento definidor de uma coalizão dominante, que tem mais de seus aliados em posições de autoridade formal do que as coalizões minoritárias. As coalizões dominantes, que controlam amplamente as políticas do subsistema, têm utilizado a autoridade de seus membros para provocar mudanças ou manter o *status quo* no subsistema político (BABON *et al.*, 2014; HUGHES *et al.*, 2017; NOHRSTEDT, 2011).

No estudo de Nohrstedt (2011), a coalizão minoritária controlava vários recursos políticos importantes (opinião pública, informação, apoiadores mobilizáveis e liderança hábil), mas esses foram insuficientes para que a coalizão conseguisse revogar determinada legislação. A coalizão dominante, por sua vez, possuía apenas o recurso da autoridade formal e

legal para tomada de decisões e esse foi suficiente para influenciar a política pública. No trabalho de Babon *et al.* (2014), a coalizão dominante possuía um número de atores organizacionais inferior ao de outras coalizões do subsistema, mas, por ter a maioria dos membros com autoridade legal e formal para tomada de decisão, ela conseguiu manter o *status quo* na política, que era o desejado pela coalizão. A autoridade legal e formal para tomada de decisões também foi utilizada pela coalizão dominante no estudo de Hughes *et al.* (2017) para manter a estabilidade e a persistência da política de cães policiais para detecção de drogas em Nova Gales do Sul, Austrália. As coalizões minoritárias, por sua vez, careciam de membros com autoridade formal e legal e só conseguiram implementar mudanças incrementais no subsistema político, mesmo mobilizando outros recursos.

Os estudos teóricos-empíricos citados confirmam a importância do recurso de autoridade legal e formal para tomada de decisões políticas. Esse recurso foi mobilizado pelas coalizões para alcançar os seus objetivos dentro do subsistema, seja ele a mudança política, que também é influenciada por outros fatores, ou a manutenção do *status quo*. Nesse contexto, esse recurso provavelmente ocupa um lugar de destaque em uma hierarquia dos recursos das coalizões de defesa.

Outro recurso que tem sido mobilizado pelas coalizões para influenciar o subsistema político é a liderança hábil. Um líder ou um empreendedor político habilidoso pode gerenciar os demais recursos de maneira eficiente para alcançar os objetivos políticos da coalizão. No trabalho de Albright (2011), um empreendedor político da coalizão minoritária usou a ocorrência de eventos extremos para apresentar, em um novo local de formulação de políticas públicas, a visão da coligação minoritária para o problema público. O líder habilidoso aproveitou a oportunidade oferecida pelos eventos para angariar recursos financeiros para estudar o problema público e para buscar um novo local para discutir as soluções com os formuladores de políticas públicas. A criação deste local novo e mais aberto de formulação de políticas de inundação serviu para fortalecer a coalizão minoritária e para redistribuir o poder dentro do subsistema político.

O recurso de liderança hábil atua em conjunto com os demais recursos da coalizão. O líder habilidoso pode conquistar novos recursos para a coalizão e pode mobilizar aqueles já existentes, também pode se aproveitar de alterações no subsistema para buscar a redistribuição dos recursos entre as coalizões de defesa. No entanto, apesar de ser um elemento chave para a atuação das coalizões e para seus recursos, a liderança hábil tem sido pouco enfatizada pelos estudos que abordam os recursos políticos das coalizões.

Os recursos financeiros, por sua vez, ajudam na aquisição de outros recursos. Por meio dos recursos financeiros, pode-se atrair líderes habilidosos e fortes candidatos políticos para a coalizão, além de favorecer o acesso à informação e ao público em geral. A pesquisa de Albright (2011) mostrou que os recursos financeiros angariados por uma liderança habilidosa permitiram o estudo do problema público pela coalizão minoritária, ou seja, o financiamento de pesquisas possibilitou que a coalizão tivesse mais acesso à informação. No estudo de Marfo e Mckeown (2013), sobre o fornecimento de madeira legal para o mercado doméstico em Gana, o apoio financeiro foi fundamental para a realização de pesquisas e para a promoção do diálogo entre os *stakeholders* da política madeireira.

Apesar dos recursos financeiros serem importantes para as coalizões, os *stakeholders* apresentaram capacidade limitada para mobilizá-los em comparação aos demais recursos da tipologia, segundo os casos empíricos analisados (FIDELMAN *et al.*, 2014; SIDDIKI; GOEL, 2015). Na pesquisa de Weible (2006), sobre a implementação da Lei de Proteção à Vida Marinha da Califórnia (LPVM), a coalizão pró-LPVM controlava vários recursos (autoridade legal e formal, informação, apoio público e apoiadores mobilizáveis), mas a dificuldade para mobilizar recursos financeiros frustrou a segunda tentativa da coalizão de implementar a LPVM. No estudo de Albright (2011), apesar dos avanços alcançados pela liderança hábil, inclusive o acesso a recursos financeiros, a falta de financiamento foi uma das razões para que a política defendida pela coalizão minoritária não fosse totalmente implementada.

O processo de mudança política, na maioria das vezes, incorre em custos para o governo, considerando que muitas políticas públicas são financiadas exclusivamente pelo Estado. No entanto mudanças no padrão de financiamento de algumas políticas públicas que permitem a participação de atores não-governamentais, como a infraestrutura de defesa contra enchentes na Inglaterra e na Suécia (GRALEPOIS *et al.*, 2016) e a Iniciativa do Triângulo de Coral (FIDELMAN *et al.*, 2014), favorecem a influência da coalizão que dispõem de mais recursos financeiros.

A informação é um recurso essencial quando se deseja uma mudança política por meio do aprendizado orientado. O aprendizado orientado pode ocorrer como resultado de reuniões e de fóruns profissionais nos quais informações científicas e técnicas são discutidas entre indivíduos de sistemas de crenças opostos. Esse é um caminho potencial que pode explicar como uma coalizão minoritária pode convencer outros atores políticos de suas posições (ALBRIGHT, 2011; MARFO; MCKEOWN, 2013). Um estudo sobre as mudanças políticas causadas após eventos de inundação extrema na Hungria, conduzido por Albright (2011), demonstrou que algumas crenças políticas da coalizão dominante evoluíram, em parte, como

resultado de reuniões e de discussões com organizações ambientais que apoiavam a coalizão minoritária. No trabalho de Marfo e Mckeown (2013), a informação técnica e científica foi um dos principais recursos mobilizados pelas coalizões no processo político. Nesse estudo, as autoridades legais e formais amparam suas escolhas e suas declarações em pesquisas para introduzirem reformas na política madeireira de Gana.

De acordo com as características do subsistema político do país analisado, a informação pode ganhar papel de destaque ou não entre os recursos mobilizados pelas coalizões. A política de gerenciamento de risco de inundação, por exemplo, em alguns países do norte da Europa, é predominantemente baseada em conhecimento técnico e especializado e a informação é um recurso amplamente utilizado pelas coalizões para influenciar a política (GRALEPOIS *et al.*, 2016). No entanto, enquanto, em alguns casos, a informação pode ser usada para agregar apoio público para uma coalizão (SABATIER; WEIBLE, 2007), uma conjuntura política fundamentada basicamente na expertise tecnocientífica oferece pouco espaço para integração de atores da sociedade civil no processo político (GRALEPOIS *et al.*, 2016).

No estudo conduzido por Khayatzadeh-mahani *et al.* (2017), sobre a proibição do fumo de *shisha* em locais públicos na província de Kerman, no Irã, as evidências científicas apresentadas pela coalizão pró-proibição foram contestadas pela coalizão anti-proibição e ignoradas pelas autoridades políticas. Segundo os autores, esse cenário é comum em países onde o desenvolvimento de políticas não é baseado em evidências e foi um dos fatores que favoreceu a estagnação da política anti-tabagismo na região.

O poder de influência da informação é muito suscetível as especificidades da política e do subsistema analisado (NOHRSTEDT, 2013). Em casos em que os subsistemas políticos são altamente antagônicos, o diálogo e a colaboração entre as coalizões, promovidos por novas informações, dificilmente é eficaz. Os *stakeholders* das coalizões filtram uma informação de acordo com suas crenças e, assim, podem perceber a mesma informação de formas diferentes (SABATIER; WEIBLE, 2007). O conhecimento técnico e científico é focado na defesa de posições, de valores e de crenças das coalizões e pode simplesmente servir para consolidar o *status quo* (HUGHES *et al.*, 2017).

Ainda ligado à informação, estão os fóruns. Esses espaços são importantes para a difusão dos conhecimentos adquiridos pelas coalizões para seus oponentes, para as autoridades legais e para o público em geral (NOHRSTEDT, 2013). Por meio de fóruns, pode-se promover o diálogo e a colaboração entre as coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Dispor da informação, não a divulgar e não a utilizar para influenciar o subsistema político é empregar, de maneira ineficiente, um recurso muito valioso no subsistema político. Assim, as coalizões

buscam acessar esse local para interagirem, para debaterem e possivelmente para negociarem mudanças no subsistema político (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014).

O apoio da opinião pública pode auxiliar na conquista de outros recursos e, em alguns casos, ser a diferença entre a coalizão vencedora e a perdedora. Pierce (2016), em sua investigação sobre a política de fraturamento hidráulico do Colorado, encontrou duas coalizões que tinham praticamente os mesmos recursos políticos, com apenas uma exceção: a coalizão que conseguiu influenciar a política pública possuía mais apoio público. Dessa forma, em um cenário com duas coalizões fortes, os recursos como opinião pública, recursos financeiros e informação ganham uma importância significativa na influência do subsistema político. Da mesma forma, a falta de mobilização desses recursos pode dificultar que as coalizões promovam mudanças no subsistema político. A política de proibição do fumo de *shisha*, em locais públicos no Irã, não foi implementada, em grande parte, pela falta de mobilização da opinião pública e de apoiadores mobilizáveis pela coalizão pró-proibição (KHAYATZADEH-MAHANI *et al.*, 2017).

O último recurso da tipologia, associado diretamente à opinião pública, são os apoiadores mobilizáveis. Esse grupo de atores que se mobilizam a favor de uma coalizão ajudam diretamente a conseguir apoio público sem ser necessário um gasto financeiro considerável. No estudo de Payán *et al.* (2017), os líderes da coalizão dominante organizaram atividades de aprendizado orientado para obterem apoio público para suas demandas. Para a aplicação dessa estratégia, a coalizão utilizou os recursos de informação e apoiadores mobilizáveis.

A maneira como as coalizões mobilizam e utilizam os seus recursos políticos pode definir a sua influência no subsistema político e levar à mudança desejada por aquele grupo de atores. Entretanto, quando as coalizões não mobilizam os recursos ao qual têm acesso, a permanência do *status quo* é mais provável (KHAYATZADEH-MAHANI *et al.*, 2017). Os recursos também ganham ou perdem importância de acordo com as características dos subsistemas políticos. Em contextos altamente técnico-científicos, o recurso da informação é amplamente utilizado para influenciar o processo político, enquanto a opinião pública não é tão considerada. Já em contextos políticos fortemente influenciados pela opinião pública, a mobilização desse recurso ganha destaque no cenário político.

2.3 ACF, *STAKEHOLDERS* E OS RECURSOS DAS COALIZÕES DE DEFESA

O *Advocacy Coalition Framework* é uma estrutura teórica aberta a abordagens complementares (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018), como a análise de redes (BABON *et al.*, 2014; MORAES, 2020), a análise dos *stakeholders* (SIDDIKI; GOEL, 2015; VIEIRA, 2021), a teoria institucional (GRALEPOIS *et al.*, 2016; VIEIRA, 2021), entre outros modelos. A análise dos *stakeholders* é utilizada, com frequência, por estudiosos que aplicam o ACF (FIDELMAN *et al.*, 2014; SIDDIKI; GOEL, 2015; VIEIRA, 2021; WEIBLE, 2006) e ajuda a entender as percepções dos atores sobre a gravidade, as causas e as propostas de um problema, a distribuição de recursos entre coalizões e os locais políticos acessíveis para influenciar as políticas públicas (WEIBLE, 2006).

O ACF preenche algumas lacunas e limitações da análise dos *stakeholders*, como a dificuldade de se realizar uma análise sistemática dos *stakeholders*, a falta de uma base teórica para explicar a interdependência entre as variáveis que afetam a política e a aplicação limitada a um único local ou a uma alternativa. A primeira limitação apresentada por Weible (2006) é a dificuldade de se realizar uma análise sistemática dos *stakeholders* devido às rápidas mudanças nas coalizões, nas crenças, nos recursos e nas estratégias dos *stakeholders*. O ACF, por sua vez, argumenta que as mudanças no subsistema de políticas ocorrem devido a choques externos e internos ao subsistema, ao aprendizado orientado pela política e aos acordos negociados entre as coalizões (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014). As mudanças provocadas por aprendizado orientado e por acordos negociados podem levar anos para serem concretizadas. Assim, as coalizões, as crenças, os recursos e as estratégias dos *stakeholders* permanecem estáveis por um longo período de tempo, permitindo a análise sistemática dos *stakeholders* (WEIBLE, 2006).

Outra limitação da análise dos *stakeholders* é que as tipologias que englobam alianças, interesses, posições de política e recursos não utilizam uma base teórica para explicar a interdependência entre essas variáveis e como elas afetam a política. Assim, o ACF é proposto como o modelo teórico que une esses componentes essenciais da análise dos *stakeholders* de forma interligada. A última lacuna da análise de *stakeholders* apresentada por Weible (2006) é a aplicação limitada a um único local ou a uma alternativa. O ACF então amplia o escopo de análise para o subsistema político.

A análise dos *stakeholders* também podem complementar o ACF ao identificar os indivíduos, as organizações, as instituições e os demais envolvidos em um determinado processo político e suas características. O foco do ACF em coalizões e crenças compartilhadas

pode ocultar o papel que os stakeholders (individuais e organizacionais) e suas ações desempenham no processo político. A análise dos *stakeholders* pode ser um caminho para complementar a identificação das coalizões de defesa do subsistema ao analisar sua composição (BULCK, 2019).

O ACF, juntamente com a análise dos *stakeholders*, pode trazer importantes contribuições para a análise sistemática de um contexto político. As coalizões de defesa são formadas por diversos *stakeholders* com interesses no subsistema político. São esses atores que ajudam na captação e/ou fornecem recursos para as coalizões influenciarem o processo político (SIDDIKI; GOEL, 2015). Dessa forma, analisar os *stakeholders* que compõem as coalizões ajuda a compreender a dinâmica entre os atores e os recursos por eles fornecidos.

Existem diversos modelos de análise e de classificação de *stakeholders*. Um deles é baseado no potencial de ameaça e de colaboração dos *stakeholders* (SAVAGE *et al.*, 1991), um outro é focado nas dimensões poder, legitimidade e urgência dos *stakeholders* (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997) e ainda há aquele baseado no comportamento dos *stakeholders* (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010). Dois modelos são utilizados neste estudo, o de Mitchell, Agle e Wood (1997) e o de Gomes, Liddle e Gomes (2010).

A tipologia proposta por Mitchell, Agle e Wood (1997) classifica os *stakeholders* de acordo com a posse dos seguintes atributos: (1) poder para influenciar a organização; (2) legitimidade do relacionamento com a organização; e (3) urgência da demanda sobre a organização. Segundo os autores, a relevância dos *stakeholders*, no subsistema, está relacionada à posse cumulativa de atributos (poder, legitimidade e urgência) percebida pelos gestores.

O atributo de poder pode ser categorizado segundo o tipo de recurso utilizado para exercê-lo. O poder coercitivo é baseado em recursos físicos de força, de violência ou de contenção. O poder utilitário é baseado em recursos financeiros ou em materiais e o poder normativo é fundamentado em leis e em normas. A legitimidade, por sua vez, é definida como “uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (SUCHMAN, 1995, p. 574, tradução nossa)⁸. Os autores ainda reconhecem que a legitimidade pode ser alcançada nos níveis de análise individual, organizacional ou social. Por fim, o atributo da urgência considera “o grau em que as reivindicações dos *stakeholders* exigem atenção imediata” (MITCHELL; AGLE; WOOD,

⁸ a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions.

1997, p. 864, tradução nossa)⁹. O grau de urgência é fundamentado em dois atributos: sensibilidade ao tempo e criticalidade (Quadro 2).

Quadro 2 – Resumo dos atributos apresentados na tipologia de Mitchell, Agle e Wood (1997)

Atributo	Definição	Bases
Poder	Uma relação entre atores sociais em que um ator social, A, pode levar outro ator social, B, a fazer algo que B não faria de outra forma.	Coercivo – força/ameaça Utilitário – material/incentivos Normativo – leis/normas
Legitimidade	Uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições.	Individual Organizacional Social
Urgência	O grau em que as reivindicações dos <i>stakeholders</i> exigem atenção imediata.	Sensibilidade ao tempo – o grau em que o atraso administrativo em atender à reclamação ou relacionamento é inaceitável para a parte interessada Criticalidade – a importância da reclamação ou o relacionamento com os <i>stakeholders</i> .

Fonte: Adaptado de Mitchell, Agle e Wood (1997).

A partir da combinação dos atributos (poder, legitimidade e urgência), Mitchell, Agle e Wood (1997) apresentam sete tipos de *stakeholders* (Figura 2). Sendo que três possuem apenas um atributo (Dormentes, Discricionários e Demandantes), três possuem dois (Dominantes, Perigosos e Dependentes) e um tipo possui os três atributos (Definitivos).

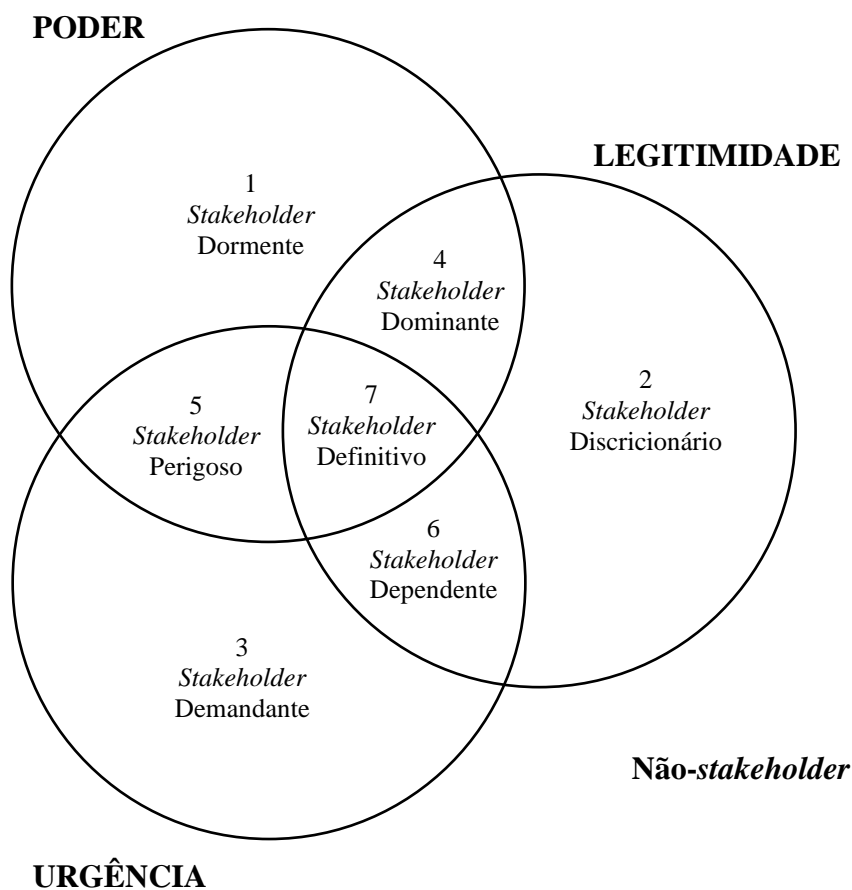
Os *stakeholders* que possuem apenas um atributo são denominados Latentes. Esse grupo é composto pelos *stakeholders* Dormentes, Discricionários e Demandantes (áreas 1, 2 e 3 da Figura 2). Os *stakeholders* Dormentes possuem poder para impor a sua vontade na organização, mas não têm um relacionamento legítimo ou uma demanda urgente. Assim, seu poder permanece sem uso. Os *stakeholders* Discricionários têm o atributo de legitimidade, mas não têm poder para influenciar a organização, nem demandas urgentes. Os *stakeholders* Demandantes possuem apenas o atributo da urgência (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

O segundo grupo, intitulado Expectantes, é formado pelos *stakeholders* Dominantes, Perigosos e Dependentes. Esses *stakeholders* contam com dois atributos (áreas 4, 5 e 6 da Figura 2). Os *stakeholders* Dominantes são aqueles que possuem poder e legitimidade. Os

⁹ the degree to which stakeholder claims call for immediate attention.

stakeholders Perigosos têm os atributos de poder e urgência e os *stakeholders* Dependentes dispõem de legitimidade e de urgência. Finalmente, o último grupo (área 7) é formado pelos *stakeholders* Definitivos. Esses *stakeholders* possuem os três atributos da tipologia (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

Figura 2 – Tipologia dos *stakeholders*: um, dois ou três atributos presentes



Fonte: Adaptado de Mitchell, Agle e Wood (1997, tradução nossa).

Os recursos políticos são fornecidos ou agregados por meio dos atores (*stakeholders*) que compõem a coalizão. Assim, é importante compreender os recursos que cada grupo de *stakeholders* pode trazer para a coalizão de defesa influenciar o subsistema político. Identificar os principais recursos mobilizados por cada grupo de *stakeholders*, a partir da tipologia apresentada por Sabatier e Weible (2007), pode auxiliar na compreensão de como os recursos são distribuídos entre as coalizões e quais atores são necessários para agregar determinado tipo de recurso político.

O modelo de Gomes, Liddle e Gomes (2010) classifica os *stakeholders* em cinco categorias de acordo com seus comportamentos: Reguladores, Colaboradores, Definidores da Agenda, Controladores e Legitimadores.

Os Reguladores são aqueles que exercem influência sobre o orçamento (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010). Dentro desse grupo, estão o nível central (federal ou nacional) e outros níveis do governo, que geralmente são os principais financiadores de políticas públicas, e o setor financeiro, que engloba bancos nacionais e internacionais, financeiras, fundos e outras instituições que influenciam o orçamento. O principal recurso mobilizado pelos Reguladores para coalizão é o apoio financeiro, conforme apresentado no quadro 3. No estudo de Weible (2006), o financiamento estadual insuficiente encerrou a segunda tentativa de implementação da Lei de Proteção à Vida Marinha na Califórnia. A terceira tentativa de implementação da política foi financiada por fontes privadas.

Os Colaboradores são agentes internos e externos que ajudam na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010). Esse grupo engloba diversos *stakeholders*, como o setor privado, as ONGs, os sindicatos, os pesquisadores e os cientistas, os parceiros institucionais e os jornalistas. Devido à grande diversidade de *stakeholders* que podem atuar como Colaboradores, esse grupo pode mobilizar quase todos os recursos apresentados por Sabatier e Weible (2007), com exceção da autoridade formal e legal para tomada de decisões políticas (Quadro 3). Conforme apresentado no estudo de Siddiki e Goel (2015), os governantes tendem a buscar a colaboração de *stakeholders* externo para mobilizar recursos, principalmente científicos e técnicos.

Quadro 3 – Recursos mobilizados por cada grupo de *stakeholders*

Comportamentos	Stakeholders	Recursos
Reguladores	Nível central e outros níveis de governo Setor Financeiro	Apoio financeiro
Colaboradores	Setor privado ONGs Sindicatos Pesquisadores e cientistas Parceiros institucionais Jornalistas	Apoio financeiro Apoio público Informação Liderança hábil Apoiadores mobilizáveis
Definidores da Agenda	Nível central e outros níveis de governo	Autoridade legal e formal
Controladores	Judiciário Órgãos de controle e fiscalização	Autoridade legal e formal
Legitimadores	Cidadãos Associações locais	Apoio público Apoiadores mobilizáveis

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Gomes, Liddle e Gomes (2010) e outros estudos.

Os Definidores da Agenda são representantes do governo no nível central e de outros níveis que podem influenciar os tomadores de decisão por meio do estabelecimento de objetivos, de metas e de prioridades de uma política específica. Os Controladores são agentes que utilizam mecanismos formais e informais de controle sobre o governo com o objetivo de responsabilizar os gestores públicos perante a sociedade (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010). Os *stakeholders* que exercem papéis de Controladores são o Judiciário e os órgãos de controle e de fiscalização. O principal recurso mobilizado por esses grupos (Definidores da Agenda e Controladores) é a autoridade legal e formal para tomada de decisões políticas. Conforme descrito anteriormente e confirmado por várias pesquisas (BABON *et al.*, 2014; HUGHES *et al.*, 2017; NOHRSTEDT, 2011; PAYÁN *et al.*, 2017; VIEIRA, 2021), esse foi considerado um recurso importante e disputado pelas coalizões de defesa.

Por fim, os Legitimadores são os cidadãos que, por meio do seu direito de voto, influenciam e legitimam as decisões dos governantes (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010). As associações locais e outros grupos de atores da sociedade civil que se reúnem com o objetivo de influenciar determinado subsistema político são os *stakeholders* que atuam como Legitimadores. Esse grupo geralmente mobiliza a opinião pública e os apoiadores mobilizáveis.

Cada grupo de *stakeholders* possibilita a agregação de um ou mais recursos para a coalizão. Esses atores desempenham um papel relevante no subsistema político ao mobilizar recursos e influenciar o processo político. Assim, agregar atores importantes e que dispõem de recursos chaves para determinado subsistema político pode ser o início de um processo de mudança na política pública.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem como objetivo apresentar os procedimentos metodológicos que foram adotados neste trabalho para analisar como as estratégias de mobilização e de exploração de recursos realizadas pelas coalizões e seus *stakeholders* influenciam o processo político do subsistema nacional da agenda verde no período de 2012 a 2021.

O capítulo está dividido em duas seções. A primeira apresenta a caracterização da pesquisa e os instrumentos para coleta e análise dos dados. A segunda seção apresenta as etapas realizadas na pesquisa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Realizou-se uma pesquisa qualitativa, cuja estratégia de investigação foi o estudo de caso do subsistema da agenda verde nacional brasileira, que engloba a proteção da flora e a conservação da biodiversidade.

A unidade de análise desta pesquisa foi a agenda verde da Política Nacional do Meio Ambiente, que se enquadra como um subsistema político brasileiro. Essa unidade foi escolhida para o estudo de caso pela aplicabilidade do ACF às questões ambientais (ARAÚJO, 2013; PIERCE *et al.*, 2017) e por este campo político ainda ser pouco explorado pelos pesquisadores da administração pública brasileira (OLIVEIRA *et al.*, 2021).

A maioria dos estudos que aplicam o ACF como modelo teórico utilizam entrevistas e documentos como principais fontes de dados (PIERCE *et al.*, 2017). Os próprios autores do ACF recomendam a coleta de dados documentais para aplicação do modelo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Assim, este trabalho utilizou, como instrumentos para coleta de dados, documentos e entrevistas. Foram coletados documentos produzidos sobre o subsistema da agenda verde nacional, entre 2012 e 2021. Os documentos que compõem a análise são: literatura especializada, relatórios, reportagens, leis, decretos, portarias, notas taquigráficas de audiências públicas de comissões no âmbito do Poder Legislativo Federal, projetos de lei e seus pareceres sobre os temas de proteção da flora e da fauna e a conservação da biodiversidade.

As categorias de análise propostas pelos modelos teóricos que orientam este trabalho foram utilizadas na análise documental (Quadro 4).

Quadro 4 – Descrição das categorias de análise por modelo teórico

Modelos Teóricos	Categorias	Tipos	Descrição
<i>Advocacy Coalition Framework (ACF)</i>	Crenças	<i>Deep core, policy core e secondary beliefs</i>	O ACF assume que os indivíduos são racionalmente limitados, ou seja, são motivados por metas, mas não sabem claramente como as alcançar e são limitados em suas habilidades cognitivas para processar informações e experiências. Devido a essa limitação, os indivíduos do subsistema processam os estímulos por meio do seu sistema de crenças. Assim, as coalizões, por compartilharem desse conjunto de crenças, apresentam um grau não trivial de atividades coordenadas ao longo do tempo;
	Recursos	Autoridade legal e formal para tomar decisões políticas, liderança hábil, informação, recursos financeiros, opinião pública, apoiadores mobilizáveis e outros	O ACF assume que o acesso e a exploração de vários recursos políticos são importantes para as coalizões de defesa, pois elas procuram influenciar as políticas públicas. Os recursos políticos fornecem um caminho para entender a capacidade de uma coalizão de tomar decisões e de influenciar o processo político.
	Caminhos para mudança política	Choques ou perturbações externas, eventos internos, aprendizado orientado à política e acordos negociados entre coalizões rivais	Um dos objetivos centrais do ACF é contribuir para o entendimento da mudança e da estabilidade de políticas. Para verificar a natureza e as causas da mudança de políticas dentro e entre subsistemas, o modelo oferece quatro caminhos conceituais para a mudança.
Análise de <i>Stakeholders</i>	Comportamento	Reguladores, Colaboradores, Definidores da Agenda, Controladores e Legitimadores	Cada tipo de <i>stakeholder</i> possibilita a agregação de determinado recurso para a coalizão. Esses atores desempenham um papel relevante no subsistema político ao mobilizar recursos e ao influenciar o processo. Assim, agregar atores importantes e que dispõem de recursos chaves para determinado subsistema político pode ser um caminho para influenciar o processo político.
	Atributos	Poder Legitimidade Urgência	A relevância dos <i>stakeholders</i> no subsistema está relacionada à posse cumulativa de atributos (poder,

			legitimidade e urgência) percebida pelos gestores.
--	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

Os documentos coletados foram analisados seguindo as três fases da análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), a saber: (1) pré-análise; (2) exploração do material; e (3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. O quadro 5 apresenta um resumo dos procedimentos que foram adotados em cada uma das fases. Para apoiar o trabalho de organização e análise dos dados, foi utilizado o software de análise qualitativa NVivo e o Microsoft Excel. O código de análise documental elaborado e validado por Araújo (2013), para o subsistema da agenda verde nacional brasileira, foi utilizado para análise do conteúdo das notas taquigráficas das audiências públicas selecionadas. Os componentes do código documental (Quadro 6) englobam os principais tipos de crenças políticas do subsistema analisado.

A partir do código de análise documental (Anexo I), os documentos selecionados foram codificados, ou seja, os trechos do texto que os *stakeholders* expõem suas posições foram relacionados às crenças previamente definidas, considerando o contexto do debate político. Após análise documental, foram realizadas entrevistas para complementar a análise e para confirmar os achados da pesquisa documental.

Quadro 5 – Fases da análise de conteúdo

Fase	Descrição	Procedimentos
Pré-análise	É a fase de organização propriamente dita. Tem o objetivo de tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, em um plano de análise.	<ul style="list-style-type: none"> • Leitura flutuante; • Escolha dos documentos; • Preparação do material (transcrição das entrevistas).
Exploração do material	Essa fase consiste essencialmente de operações de codificação, de desconto ou de enumeração, em função de regras previamente formuladas.	<ul style="list-style-type: none"> • Codificação e categorização dos documentos e das entrevistas.
Tratamento dos resultados, inferência e interpretação	Os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos.	<ul style="list-style-type: none"> • Síntese e seleção dos resultados; • Inferências; • Interpretação; • Orientações para uma nova análise;

		<ul style="list-style-type: none"> • Utilização dos resultados de análise com fins teóricos ou pragmáticos.
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bardin (1977).

As entrevistas foram realizadas com 17 atores relevantes do subsistema da agenda verde nacional que integram as diversas organizações presentes no subsistema. Esses atores foram identificados por meio da análise documental realizada. As entrevistas complementaram a análise documental e permitiram avançar na compreensão do subsistema da agenda verde a partir do olhar dos atores que o integram. Vale salientar que as entrevistas com os atores do subsistema da agenda verde nacional não foram um instrumento utilizado em pesquisa anterior sobre o subsistema (ARAÚJO, 2013). Portanto, avança-se na análise conjunta de documentos com entrevistas.

As entrevistas foram semiestruturadas, ou seja, guiadas por um roteiro previamente estabelecido (Apêndice 1), mas que permitiu a formulação de novos questionamentos durante a entrevista. O roteiro de entrevista foi elaborado após a análise documental e buscou avançar na compreensão das estratégias de mobilização e de exploração de recursos políticos pelas coalizões de defesa. A primeira entrevista foi um piloto para testar o roteiro. Após os ajustes necessários, as demais entrevistas foram realizadas. Foram convidados, para as entrevistas, atores que participaram de audiências sobre tema analisado no Congresso Nacional de diversas organizações que atuam no subsistema. Ao final das entrevistas, os entrevistados indicavam atores que julgavam importantes para a pesquisa. Assim, novos entrevistados foram convidados por meio da estratégia Bola de neve.

O primeiro contato com os entrevistados ocorreu por telefone para as organizações em que eram vinculados, por e-mails e por redes sociais (LinkedIn e Instagram). As entrevistas foram realizadas pessoalmente na cidade de Brasília e *on-line* pelas plataformas Google Meet, Microsoft Teams e Zoom nos meses de julho e agosto de 2022. A duração média das entrevistas foi de 1h14 (Tabela 1). Foi solicitada a autorização dos entrevistados para gravação das entrevistas que foram posteriormente transcritas. No início de todas as entrevistas, foi lido o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE, disponível no Apêndice 2.

Tabela 1 – Dados das entrevistas realizadas

Entrevistado	Meio	Duração
Entrevistado 1 (piloto)	Zoom	01:29:10
Entrevistado 2	Google Meet	01:21:15
Entrevistado 3	Presencial	02:08:49

Entrevistado 4	Google Meet	00:36:41
Entrevistado 5	Google Meet	00:56:42
Entrevistado 6	Google Meet	02:26:47
Entrevistado 7	Google Meet	00:43:12
Entrevistado 8	Google Meet	01:58:59
Entrevistado 9	Google Meet	01:06:09
Entrevistado 10	Google Meet	00:39:24
Entrevistado 11	Zoom	00:51:12
Entrevistado 12	Google Meet	01:14:33
Entrevistado 13	Google Meet	00:49:13
Entrevistado 14	Microsoft Teams	01:30:32
Entrevistado 15	Presencial	01:10:48
Entrevistado 16	Presencial	01:03:00
Entrevistado 17	Presencial	00:46:26

Fonte: Elaborado pela autora.

Os entrevistados ocuparam diversos cargos e representaram várias organizações com participação na agenda verde entre 2012 e 2021. Foram entrevistados Secretários do Ministério do Meio Ambiente – MMA, Presidente e diretor do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Deputados Federais, Presidente e Vice-presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, Coordenador da Frente Parlamentar Ambientalista, Assessor parlamentar da Câmara dos Deputados, Professores e pesquisadores da UnB e da UFMG, Representantes da Convenção da ONU sobre Diversidade Biológica, do *Global Environment Facility* – GEF, do Observatório do Código Florestal, do Observatório do Clima, da Agência Alemã de Cooperação Internacional – GIZ, do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - Imaflo, do Instituto Democracia e Sustentabilidade - IDS, da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária – CNA, do Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPÊ, do Greenpeace, do Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc e da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Distrito Federal. A análise de conteúdo foi aplicada nas entrevistas (Quadro 5).

3.2 ETAPAS DA PESQUISA

A seguir, são apresentados os procedimentos adotados para cada etapa da pesquisa. Algumas das etapas aconteceram simultaneamente e outras foram complementadas após as entrevistas.

Etapa 1 – Identificação dos stakeholders que compõem o subsistema da agenda verde nacional brasileira.

Para a pesquisa documental, foram coletadas as notas taquigráficas de audiências públicas da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados e da Comissão de Meio Ambiente (CMA)¹⁰ do Senado Federal, que ocorreram entre 01 de janeiro de 2012 até 31 de dezembro de 2021. No ano de 2020, as comissões do Congresso Nacional tiveram suas atividades paralisadas devido à pandemia de Covid-19, assim, não havia notas taquigráficas de 2020 disponíveis. As notas taquigráficas foram acessadas nas páginas de cada uma das comissões nos sites das casas legislativas. Foram acessadas todas as audiências que ocorreram no período (2012-2021) nas comissões citadas e selecionadas as notas taquigráficas cujo o tema da audiência pública estava relacionado a quatro grandes temas da agenda verde: (1) Unidades de Conservação; (2) Código Florestal; (3) Desmatamento; e (4) Recursos genéticos. Esses temas foram selecionados a partir do estudo anterior sobre o subsistema da agenda verde (ARAÚJO, 2013) e pela quantidade de audiências sobre o tema no período da análise (2012-2021). O tema proteção do bioma Mata Atlântica, apesar de ter sido considerado na análise de Araújo (2013) sobre o subsistema, teve poucas audiências no período de 2012 a 2021, portanto não foi selecionado para análise. Houve casos de audiências que as notas taquigráficas não estavam disponíveis no site, principalmente do ano de 2019 e 2021. Assim, entrou-se em contato com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para solicitar as notas que não estavam disponíveis e foi informado que não havia notas dessas audiências, pois o presidente da comissão não solicitou. Ao final, 41 notas taquigráficas foram codificadas, representando aproximadamente 2202 páginas. Os dados sobre as audiências selecionadas estão disponíveis no Apêndice 3.

As notas taquigráficas selecionadas foram inseridas no programa NVivo para organização e para codificação dos dados. No NVivo, foi criado um “caso” com o nome de cada pessoa que participou das audiências analisadas e seus atributos (ocupação e organização a qual era vinculada). Assim, todas as falas transcritas nas notas taquigráficas das audiências foram codificadas para um caso específico. Dessa forma, os principais *stakeholders* (individual e organizacional) do subsistema foram identificados. Por meio dessa etapa, foi possível identificar atores relevantes do subsistema da agenda verde nacional brasileira para as entrevistas em profundidade.

Etapa 2 – Identificação das crenças defendidas por cada stakeholder.

¹⁰ A Resolução do Senado Federal nº 3 de 30/03/2017 redefiniu as atribuições e a denominação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), que passou a ser apenas Comissão de Meio Ambiente (SENADO FEDERAL, 2017).

O ACF assume que os *stakeholders* do subsistema processam os estímulos por meio do seu sistema de crenças. De acordo com o modelo, as crenças são divididas em três níveis. O *deep core* envolve pressupostos normativos e ontológicos muito gerais sobre a natureza humana. O *policy core* é vinculado ao subsistema de políticas e, portanto, têm componentes territoriais e tópicos políticos. As *secondary beliefs* (aspectos instrumentais) estão relacionadas aos subconjuntos do subsistema ou aos meios instrumentais específicos, assim têm um alcance relativamente estreito e crenças menos abrangentes que são vulneráveis às influências externas (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER; WEIBLE, 2007).

O código das crenças presentes no subsistema da agenda verde (Anexo I), elaborado e validado por Araújo (2013), foi inserido no *software* NVivo na opção “códigos”. Assim, todas as notas taquigráficas foram lidas na íntegra e codificadas de acordo com os componentes dos três níveis de crenças (*deep core*, *policy core* e *secondary beliefs*) com o auxílio do *software* NVivo. O processo de codificação buscou definir o posicionamento de cada *stakeholder* no subsistema analisado. Nessa análise, não foram utilizadas palavras-chave ou técnicas de similaridade semântica, mas a interpretação na linha do Verstehen weberiano, conforme realizado por Araújo (2013). Dessa forma, a pesquisadora procurou compreender as falas dos *stakeholders* no contexto do debate político analisado.

Além das notas taquigráficas, foram lidos os projetos de lei, os pareceres, as leis, os decretos, as medidas provisórias, entre outros documentos legislativos que eram citados nas audiências, para melhor compreensão e codificação das crenças dos *stakeholders*. Também foram assistidos aos vídeos de algumas das audiências analisadas para complementar a análise. As falas que eram ambíguas ou contraditórias sobre uma crença em uma audiência não foram codificadas. O quadro 6, a seguir, apresenta um resumo dos componentes do código utilizado por nível de crença.

Quadro 6 – Síntese dos componentes do código de análise documental

Nº	COMPONENTES DO CÓDIGO DE ANÁLISE DOCUMENTAL
<i>DEEP CORE</i>	
DC1	Visão sobre a relação homem-natureza
DC2	Visão sobre a justiça distributiva
DC3	Visão essencial sobre os recursos naturais
DC4	Visão sobre o conhecimento como valor
DC5	Visão sobre a intervenção do Estado no meio socioeconômico
DC6	Visão sobre a relação entre governo e democracia
DC7	Visão sobre o valor das políticas públicas
<i>POLICY CORE</i>	
PC1	Atribuições dos níveis de governo em política ambiental

PC2	Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental
PC3	Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais
PC4	Controle do desmatamento e de outras intervenções sobre o meio natural
PC5	Relação entre direito de propriedade e direito de uso do imóvel
PC6	Peculiaridades regionais e locais
PC7	Atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil
PC8	Causas da biopirataria
PC9	Acesso aos recursos genéticos
PC10	Criação de Unidades de Conservação
PC11	Direitos das populações tradicionais e proteção ambiental
PC12	Presença humana em Unidades de Conservação
PC13	Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de não integrantes de Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral
SECONDARY BELIEFS	
CI1	<i>Locus</i> preferível para decisão governamental em nível nacional sobre política ambiental

Fonte: Adaptado de Araújo (2013).

Etapa 3 – Classificação dos stakeholders identificados de acordo com o modelo teórico de Mitchell, Agle e Wood (1997) e Gomes, Liddle e Gomes (2010).

Os *stakeholders* organizacionais identificados na primeira etapa da pesquisa foram classificados nas cinco categorias propostas por Gomes, Liddle e Gomes (2010) de acordo com seus comportamentos (Reguladores, Colaboradores, Definidores da Agenda, Controladores e Legitimadores) e nos setes tipos propostos por Mitchell, Agle e Wood (1997) segundo a posse dos atributos de poder, legitimidade e urgência (Dormentes, Discrecionários, Demandantes, Dominantes, Perigosos, Dependentes e Definitivos). As classificações foram feitas após a leitura e a análise das notas taquigráficas e dos demais documentos legislativos. As entrevistas confirmaram as classificações realizadas.

Etapa 4 – Identificação dos stakeholders integrantes de cada coalizão de defesa presente no subsistema da agenda verde nacional brasileira por fase.

Com a identificação das crenças defendidas pelos atores na etapa 2, foi possível agrupar os *stakeholders* que compartilham de crenças similares em coalizões de defesa. Na pesquisa de Araújo (2013), foram identificadas quatro coalizões de defesa no subsistema da agenda verde: os tecnocratas esclarecidos, os socioambientalistas, os desenvolvimentistas modernos e os desenvolvimentistas tradicionais. Nessa etapa da pesquisa, foi possível verificar as mudanças nas coalizões de defesa do subsistema na última década (2012-2021).

Após a codificação, as notas taquigráficas foram agrupadas no *software* NVivo em três fases. As fases foram estabelecidas de acordo com as mudanças no chefe do Poder Executivo Federal. A primeira fase é referente ao governo de Dilma Rousseff e engloba as audiências realizadas entre 01 janeiro de 2012 até 12 de maio de 2016, quando a presidenta foi afastada do cargo. A segunda fase engloba o governo de Michel Temer, de 13 de maio de 2016 até 31 de dezembro de 2018. A terceira e última fase é referente ao governo de Jair Bolsonaro, de 01 de janeiro de 2019 até 31 de dezembro de 2021.

Depois do agrupamento das notas por fase, foi feita uma consulta no *software* relacionando todos os casos (*stakeholders* individuais) com os códigos (crenças) para cada período do estudo, ou seja, os atores com as crenças que eles expressaram nas audiências por fase. Essas consultas foram exportadas para o Microsoft Excel. A tabela 2, a seguir, é um exemplo de como os dados estavam organizados na consulta. Os números na tabela representam a quantidade de vezes que determinado *stakeholder* manifestou aquela crença no conjunto de audiências realizadas no período.

Tabela 2 – Exemplo de consulta gerada no NVivo de casos relacionados com os códigos

Código de crenças/Stakeholder individual	Ator A	Ator B	Ator C	Ator D	Ator E
DC1. Visão sobre a relação homem-natureza	0	0	0	0	0
DC1.1. Visão antropocêntrica pura	0	3	0	0	0
DC1.2. Visão antropocêntrica moderada	0	1	0	0	1
DC1.3. Ecocentrismo	0	0	0	1	0
DC1.4. Biocentrismo	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado pela autora.

Na sequência, cada pessoa foi relacionada à organização que representava no período da análise. Assim, foi criada uma planilha para cada organização com as crenças que seus representantes expressaram em cada fase da análise. As organizações que estiveram mais presentes nas audiências foram analisadas separadamente, no entanto várias organizações participaram, apenas uma vez, do debate no legislativo ou não manifestaram uma quantidade significativa de crenças para análise. Essas organizações foram agrupadas de acordo com as suas semelhanças, como representantes de governos municipais. Assim, não foi possível verificar qual a coalizão dos representantes de Quiterianópolis – CE, por exemplo, mas as crenças e consequentemente a coalizão da maioria dos representantes municipais que participaram das audiências naquele período.

Nessa etapa, as organizações que foram classificadas individualmente foram: IBAMA, ICMBIO, IMAZON, IPAM, ISA, MAPA, MCTI, MDIC, MMA, CNA, Embrapa, APIB, *The Nature Conservancy* – TNC, Governo de Mato Grosso, OAB, UFMG, UNB, USP, SFB e SOS Mata Atlântica. As demais organizações foram agrupadas nos seguintes conjuntos: acadêmicos e organizações de pesquisa, setor agropecuário, empresas privadas, entes públicos federais (outros), governos estaduais, governos municipais, ministério público e juristas, ONGs (exceto ambientalistas), ONGs ambientalistas, parlamentares do setor agropecuário, parlamentares ambientalistas, parlamentares (outros), técnicos e especialistas e outros casos.

Neste estudo, optou-se por seguir os procedimentos realizados e validados por Araújo (2007, 2013) para identificar os integrantes de cada coalizão no subsistema da agenda verde. A autora trabalhou com um sistema de escalas para “mensurar o grau de afastamento das posturas encontradas, nos principais atores, em relação ao posicionamento padrão associado às coalizões identificadas como potencialmente existentes por meio da análise puramente qualitativa” (ARAÚJO, 2007, p. 102). O sistema de escalas é recomendado pelos próprios autores do ACF (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993).

O sistema de escalas trabalhou com valores de 0 (zero) a - 3 (menos três). O zero representa a crença esperada para aquela coalizão e o menos três, o maior grau de afastamento possível. Por exemplo, espera-se que a coalizão dos desenvolvimentistas tradicionais tenha uma visão sobre os recursos naturais de utilitarismo puro, código DC3.1. Assim, para esse código (DC3.1), o valor para essa coalizão é 0 (zero). Diferente da coalizão dos socioambientalistas, que se espera um afastamento total dessa posição, assim, o valor dessa coalizão, nesse código, é - 3 (menos três).

Devido ao código de análise documental ter componentes com número variável de itens, no primeiro sistema de escala elaborado por Araújo (2007), os valores adotados, para os componentes com três itens, foram 0, -1,5 e -3. Nos componentes com quatro itens, são adotados os valores 0, -1, -2 e -3 e os valores adotados para os componentes com cinco itens foram 0, -0,75, -1,5, -2,25 e -3. Na segunda aplicação do código pela autora no subsistema, foram feitos ajustes pontuais nas escalas trabalhadas (ARAÚJO, 2013). A tabela 3, a seguir, apresenta a última versão do sistema de escala para a agenda verde. Essa foi a escala utilizada neste trabalho.

Tabela 3 – Coalizões e prioridades em relações às crenças (desvio do posicionamento esperado)

Código (crença)	Tecnocratas Esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas Modernos	Desenvolvimentistas Tradicionais
DC1.1	-2	-3	-1	0
DC1.2	-1	0	0	-1
DC1.3	0	0	-2	-2
DC1.4	0	-1,5	-3	-3
DC2.1	-3	-3	-3	0
DC2.2.1	-1,5	-2,25	0	-0,75
DC2.2.2	-2,25	-0,75	-1,5	-1,5
DC2.3	-0,75	0	-0,75	-2,25
DC2.4	0	-1,5	-2,25	-3
DC3.1	-3	-3	-1	0
DC3.2	-2	-1	0	-1
DC3.3	-1	0	-2	-2
DC3.4	0	-2	-3	-3
DC4.1	-3	-3	-3	0
DC4.2	-2	-1	-2	-1
DC4.3	-1	0	-1	-2
DC4.4	0	-2	0	-3
DC5.1	-3	-3	0	-2
DC5.2	-2	-2	-1	-1
DC5.3	0	0	-2	0
DC5.4	-1	-1	-3	-3
DC6.1	0	-3	-1,5	0
DC6.2	-1,5	-1,5	0	-1,5
DC6.3	-3	0	-3	-3
DC7.1	-3	-3	-1	0
DC7.2	-2	-1	-3	-2
DC7.3	0	0	-2	-3
DC7.4	-1	-2	0	-1
PC1.1	0	-2,25	-1,5	-2,25
PC1.2	-2,25	-1,5	-2,25	0
PC1.3	-3	-3	-3	-0,75
PC1.4	-0,75	-0,75	0	-1,5
PC1.5	-1,5	0	-0,75	-3
PC2.1	-3	-3	-3	0
PC2.2	-2,5	-2	-1	-0,5
PC2.3.1	-2	-1	-2	-2
PC2.3.2	-1,5	-2,5	-0,5	-1
PC2.3.3	-1	-1,5	0	-1,5

PC2.4	0	-0,5	-2,5	-3
PC2.5	-0,5	0	-1,5	-2,5
PC3.1	0	-3	-3	-1
PC3.2.1	-1,5	-2	-2,25	0
PC3.2.2	-0,5	-1	-2,25	-1,5
PC3.2.3	-2,5	0	-1,5	-2,5
PC3.3.1	-2	-2,5	-0,75	-0,5
PC3.3.2	-1	-1,5	-0,75	-2
PC3.3.3	-3	-0,5	0	-3
PC4.1	-3	-3	-1	0
PC4.2	-2	-1	0	-1
PC4.3	0	-2	-3	-3
PC4.4	-1	0	-2	-2
PC5.1	-3	-3	-1	0
PC5.2	-1	-2	0	-1
PC5.3	-2	0	-2	-2
PC5.4	0	-1	-3	-3
PC6.1	0	-3	-3	-3
PC6.2	-1,5	-1,5	0	-1,5
PC6.3	-3	0	-1,5	0
PC7.1	-1,5	-3	-1,5	0
PC7.2	0	-1,5	0	-1,5
PC7.3	-3	0	-3	-3
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
CI1.1	-2,25	-2,25	0	0
CI1.2	0	0	-1,5	-3
CI1.3	-0,75	-0,75	-2,25	-2,25
CI1.4	-3	-3	-3	-1,5
CI1.5	-1,5	-1,5	-0,75	-0,75

Fonte: Adaptado de Araújo (2013).

A identificação dos *stakeholders* integrantes de cada coalizão, nas três fases do estudo, foi realizada a partir do seu enquadramento na coalizão que ele apresentou o menor desvio médio do posicionamento esperado, ou seja, na coalizão que o desvio médio das suas crenças foi mais próximo de 0.

Conforme informado anteriormente, foi criada uma planilha no Microsoft Excel para cada *stakeholder* organizacional com os códigos das suas crenças e a quantidade de vezes que cada crença foi codificada para aquela organização. A partir dessa planilha, foi realizada a operacionalização dos cálculos do desvio médio de posicionamento de cada *stakeholder* em relação à cada coalizão. A tabela 4 apresenta um exemplo do cálculo do desvio médio das ONGs ambientalistas em relação à coalizão socioambientalista para a primeira fase do estudo (2012 – 05/2016). Esse cálculo foi replicado para todos os *stakeholders* em relação a todas as coalizões identificadas no estudo anterior (ARAÚJO, 2007, 2013).

Tabela 4 - Exemplo de cálculo do desvio médio p/ ONGs ambientalistas na fase 1, em relação a coalizão socioambientalista

Componente	Item	Quant.	Score 1 ^a posição	Item	Quant.	Score 2 ^a posição	Item	Quant.	Score 3 ^a posição	Item	Quant.	Score final
DC1												
DC2	DC2.4	4	-1,5									-1,5
DC3	DC3.3	2	0	DC3.4	1	-2						-0,667
DC4	DC4.4	3	-2									-2
DC5	DC5.4	1	-1									-1
DC6	DC6.3	5	0									0
DC7												
PC1	PC1.1	1	-2,25	PC1.5	2	0						-0,75
PC2	PC2.3.2	1	-2,5	PC2.3.3	1	-1,5						-2
PC3												
PC4	PC4.3	1	-2									-2
PC5												
PC6	PC6.1	1	-3	PC6.3	2	0						-1
PC7	PC7.3	1	0									0
PC8												
PC9												
PC10	PC10.4	1	-1									-1
PC11	PC11.4	3	-1									-1
PC12	PC12.2	2	0	PC12.3	1	-3						-1
PC13												
CI1	CI1.5	1	-1,5									-1,5
DM												-1,10

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa e Araújo (2013).

Nota: DM = Desvio Médio, calculado da seguinte forma:

$$DM = [(-1,5)+(-0,667)+(-2)+(-1)+(0)+(-0,75)+(-2)+(-2)+(-1)+(0)+(-1)+(-1)+(-1,5)]/14$$

$$DM = -1,10$$

Seguindo o procedimento adotado por Araújo (2013, p. 199), “o valor do componente (C) representa a média ponderada dos itens que dele fazem parte e que foram observados para cada ator”:

Figura 3 – Fórmula de cálculo do componente

$$C = \frac{\sum_{j=k}^l (I_j \times Q_j)}{\sum_{j=k}^l Q_j}$$

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

Fonte: Araújo (2013, p. 199).

O valor do *score* foi estabelecido pelo sistema de escalas e pode ser consultado na Tabela 3. O desvio médio do posicionamento (DM) é a média simples dos componentes, conforme expresso na fórmula a seguir:

Figura 4 – Fórmula de cálculo do desvio médio do posicionamento esperado

$$DM = \frac{\sum_{i=m}^n C_i}{T}$$

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.

Fonte: Araújo (2013, p. 202).

Apesar do sistema de cálculos apresentado ter sido utilizado em estudos anteriores e obter bons resultados, neste estudo, optou-se por fazer, em paralelo, uma classificação dos *stakeholders* nas coalizões sem o sistema de cálculos, mas considerando as crenças esperadas para cada coalizão (Quadro 10). Os *stakeholders* que apresentavam a maior quantidade de crenças de determinada coalizão eram classificadas como integrantes dessa coalizão naquela fase do estudo. Depois foram comparadas as duas classificações e os resultados foram bem próximos. Assim, optou-se por apresentar apenas a classificação realizada por meio do sistema de cálculos pela robustez e por já ter sido validada por outros pesquisadores da área¹¹. A tabela

¹¹ Para as planilhas completas com os cálculos, acessar:

<https://drive.google.com/drive/folders/1fedp8DeU141WbxWZ4Zpxk56GqQj3Vydb?usp=sharing>. O leitor deve marcar a opção “habilitar edição” e acionar dois comandos sequenciais: *ctrl+shift+a* (cálculos) e *ctrl+shift+b* (planilha resumo).

5 apresenta os resultados da classificação. A análise das coalizões no subsistema foi complementada pelas falas dos *stakeholders* nas audiências analisadas, nas ações realizadas por esses atores durante o período de análise e pelas entrevistas.

Etapa 5 – Identificação dos recursos mobilizados pelas coalizões no subsistema da agenda verde.

Para a análise documental, foi criado um código no *software* NVivo para cada categoria de recurso político proposto por Sabatier e Weible (2007) e um código para outros recursos políticos (Quadro 7). Assim, durante a leitura integral das notas taquigráficas para a etapa 2 da pesquisa (identificação das crenças defendidas por cada *stakeholder*), os recursos que eram citados ou utilizados nas audiências públicas foram codificados. No decorrer da análise, notou-se que a falta de determinado recurso era manifestada com frequência nas audiências, assim, foram criados alguns subcódigos para organizar trechos com falas dessa natureza.

Quadro 7 – Código dos recursos políticos para análise documental

RP1. Recursos políticos
RP1.1 Autoridade legal e formal para tomar decisões políticas
Falta de autoridade legal e formal
RP1.2 Liderança hábil
Falta de liderança hábil
RP1.3 Informação
Falta de informação
RP1.4 Recursos financeiros
Falta de recursos financeiros
RP1.5 Opinião pública
RP1.6 Apoiadores mobilizáveis
RP1.7 Outros recursos políticos

Fonte: Elaborado pela autora.

Após a análise documental, foram realizadas entrevistas para confirmar os recursos identificados e para verificar a existência de novos recursos que não foram apresentados pelos autores do modelo. A análise de conteúdo dos documentos coletados e das entrevistas realizadas foi utilizada nesta etapa.

Etapa 6 – Análise das estratégias de mobilização e de exploração dos recursos das coalizões de defesa do subsistema da agenda verde.

A extensa análise documental realizada para as etapas anteriores forneceu subsídios para a última etapa da pesquisa. No entanto as entrevistas foram essenciais para compreender as estratégias de mobilização e de exploração dos recursos realizada pelas coalizões no subsistema da agenda verde. Todas as entrevistas foram transcritas e organizadas no Microsoft Excel para análise de conteúdo. Foi criada uma planilha para cada recurso político e incluídas as falas referentes àquele recurso. Por fim, a triangulação dos dados coletados e analisados permitiu alcançar o objetivo principal deste trabalho.

O Quadro 8 apresenta um resumo dos procedimentos metodológicos adotados em cada etapa da pesquisa.

Quadro 8 – Resumo dos procedimentos metodológicos por etapa

Etapa	Fonte de Dados	Tipos de Análise	Principais referências teóricas
Identificação e classificação dos <i>stakeholders</i>	Documental Entrevistas	Análise de conteúdo (BARDIN, 1977)	Análise de <i>stakeholders</i> (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010; MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997)
Identificação das crenças por <i>stakeholder</i>	Documental	Análise de conteúdo por meio do código de análise documental (ARAÚJO, 2013; BARDIN, 1977; JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993)	<i>Advocacy Coalition Framework – ACF</i> (JENKINS-SMITH <i>et al.</i> , 2018)
Identificação e descrição das coalizões e seus integrantes	Documental Entrevistas	Estatística descritiva e análise de conteúdo (ARAÚJO, 2013; BARDIN, 1977; JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993)	<i>Advocacy Coalition Framework – ACF</i> (JENKINS-SMITH <i>et al.</i> , 2018; SABATIER; WEIBLE, 2007) e Análise de <i>stakeholders</i> (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010; MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997)
Identificação e descrição dos recursos	Documental Entrevistas	Análise de conteúdo (BARDIN, 1977)	<i>Advocacy Coalition Framework – ACF</i> (JENKINS-SMITH <i>et al.</i> , 2018; SABATIER; WEIBLE, 2007)
Análise das estratégias de mobilização e exploração dos recursos	Documental Entrevistas	Análise de conteúdo (BARDIN, 1977)	<i>Advocacy Coalition Framework – ACF</i> (JENKINS-SMITH <i>et al.</i> , 2018; SABATIER; WEIBLE, 2007) e Análise de <i>stakeholders</i> (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010; MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997)

Fonte: Elaborado pela autora.

4 RESULTADOS

Neste capítulo, são apresentados os resultados da análise das estratégias de mobilização e de exploração dos recursos políticos realizada pelas coalizões e seus *stakeholders* e sua influência no processo político do subsistema nacional da agenda verde no período de 2012 a 2021. Na primeira seção deste capítulo, são apresentados os subtemas da agenda verde e suas principais legislações. Na sequência, os *stakeholders* são identificados e classificados de acordo com seus atributos e seus comportamentos. A terceira seção deste capítulo caracteriza as coalizões de defesa do subsistema e as suas crenças. A última seção discorre sobre cada um dos recursos identificados no subsistema e as estratégias utilizadas pelas coalizões para mobilizar e utilizar esses recursos.

4.1 SUBSISTEMA DA AGENDA VERDE

A agenda verde engloba a proteção da flora e da fauna e a conservação da biodiversidade. As ações governamentais ligadas a essa agenda estiveram, historicamente, centradas na União. No entanto, a Lei de Gestão das Florestas Públicas (Lei 11.284/2006) promoveu a descentralização do controle florestal. Em 1921, foi criado o primeiro órgão federal da agenda verde, o Serviço Florestal do Brasil, e, em 1967, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, ambos vinculados ao Ministério da Agricultura. Em 1973, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente – Sema, que foi extinta em 1989 juntamente com o IBDF. As atribuições dos dois órgãos foram transferidas para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, criado no mesmo ano. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade foi instituído em 2007 para gerir as unidades de conservação federais (ARAÚJO, 2013).

Para esta pesquisa, foram analisados documentos de quatro subtemas da agenda verde: (1) Unidades de Conservação; (2) Código Florestal; (3) Desmatamento; e (4) Recursos genéticos.

Unidades de Conservação. A lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – e estabelece critérios e normas para a criação, para a implantação e para a gestão das unidades de conservação no Brasil. As unidades de conservação (UCs) podem ser de proteção integral (Parque Nacional, Estação Ecológica, Reserva Biológica, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre), ou de uso sustentável (Área de Proteção Ambiental – APA, Área de Relevante Interesse Ecológico – Arie, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento

Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural). As UCs podem ser criadas por lei ou por decreto, mas só podem ser extintas por lei (GANEM; SCHNEIDER, 2019). Segundo o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), mantido pelo MMA, até agosto de 2022, o Brasil tinha 2659 UCs, sendo 851 de proteção integral e 1808 de uso sustentável (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2022).

Código Florestal. A lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, revogou o Código Florestal de 1965 (Lei nº 4.771/1965) e instituiu novas normas sobre a proteção da vegetação nativa. O novo Código Florestal foi sancionado após longos conflitos no Congresso Nacional. Os principais pontos da nova legislação florestal são: manutenção dos instrumentos de APP e reserva legal; regularização das atividades econômicas realizadas em APP até 22 de julho de 2008; recomposição de reserva legal desmatada até 22 de julho de 2008 por meio do plantio de espécies exóticas intercaladas com nativas, em até 50% da propriedade; estabelecimento de áreas verdes urbanas pelo poder público municipal; instituição do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que constitui registro público eletrônico nacional de todos os imóveis rurais, para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento; instituição dos Programas de Regularização Ambiental, a serem criados no âmbito da União, dos estados e do Distrito Federal (GANEM; SCHNEIDER, 2019).

Desmatamento. Em 2004, foi criado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) para reduzir os altos índices de desmatamento nos estados da Amazônia Legal. O plano foi bem sucedido e, em 2012, foi registrado o menor índice de desmatamento, o que levou governos e entidades internacionais a financiarem programas ambientais no Brasil. Em 2020, o PPCDAm foi extinto. Uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 760) protocolado no STF cobra a retomada do Plano (MARTINS, 2022).

Recursos genéticos. A lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, “dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e para uso sustentável da biodiversidade” e revoga a MPV nº 2.186-16/2001, que regulava esses itens (BRASIL, 2015). Projetos sobre o tema tramitavam no Congresso Nacional desde 1995, mas a lei aprovada é fruto do Projeto de Lei nº 7.735/2014, enviado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, em regime de urgência. O projeto foi votado e aprovado nas duas casas legislativas em dez meses. Os principais pontos da legislação são: a autorização de acesso ao patrimônio genético foi substituída por um cadastro eletrônico, na maioria dos casos autodeclaratório; a repartição de benefícios poderá ser monetária (entre 0,1 e 1% da receita líquida anual de exploração econômica de produto

acabado) ou não monetária; e a repartição de benefícios somente será obrigatória quando o patrimônio genético ou o conhecimento tradicional associado for “um dos elementos principais de agregação de valor ao produto” (GANEM; SCHNEIDER, 2019).

4.2 *STAKEHOLDERS*

Os *stakeholders* são grupos, organizações e pessoas que têm interesse no subsistema, pois são afetados por ele e/ou desejam influenciá-lo (FREEMAN, 1984; GOMES; GOMES, 2007). Nas audiências do Congresso Nacional, no período de 2012 até 2021, que trataram da política de biodiversidade e de florestas, 300 *stakeholders* individuais participaram dos debates representando 143 organizações (*stakeholders* coletivos ou organizacionais). Esses *stakeholders* apresentaram importância e influência variadas no subsistema. Considerando esse fator, Mitchell, Agle e Wood (1997) propõem a classificação da importância dos *stakeholders* para o subsistema a partir de três atributos: poder, legitimidade e urgência. A seguir é apresentada a classificação dos *stakeholders* organizacionais do subsistema analisado por meio da combinação dos três atributos definidos por Mitchell, Agle e Wood (1997).

O primeiro atributo é o poder para influenciar o subsistema. Ele pode ser coercitivo, normativo e utilitário. Alguns *stakeholders* organizacionais apresentaram, no subsistema, mais de um tipo de poder, como a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o MMA, o Ibama, o ICMBio e o SFB que possuem o poder normativo, baseado em leis e em normas, mas também o poder utilitário, baseado em recursos financeiros ou em materiais. Já a Casa Civil, o MAPA, o MDIC, o MDA, o MPU e os juristas têm apenas o poder normativo. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e seus institutos (INPA e INPE), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza forneceram recursos financeiros e materiais para o subsistema, portanto têm poder utilitário. As forças armadas, por sua vez, têm o poder coercitivo, baseado em recursos físicos de força ou de contenção (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997).

A legitimidade foi atribuída a todos os *stakeholders* analisados. Como os *stakeholders* foram identificados por meio das audiências do Congresso Nacional, essas organizações e seus representantes são considerados legítimos pelo subsistema e, por isso, são convidados a participar dos debates nas casas legislativas. Apesar das crenças e das percepções sobre o subsistema serem divergentes entre os *stakeholders*, conforme será apresentado na análise das coalizões de defesa, são consideradas legítimas pelo sistema social construído. O que não quer

dizer que não haja *stakeholders* sem legitimidade no subsistema. Atores que praticam crimes ambientais no território brasileiro são exemplos de *stakeholders* sem legitimidade. O próprio MMA teve redução da sua legitimidade no subsistema no período de 2019 até 2021, conforme outros autores identificaram (CAPELARI *et al.*, 2020) e outros *stakeholders* afirmam nas audiências que esse foi o pior período para a área ambiental e que o Ministro do Meio Ambiente atua contra o setor. “A realidade, Ministro, é que com a sua chegada ao Ministério, neste ano de 2019, nós vivemos o pior ano ambientalmente no Brasil, o pior” (DELGADO, Deputado Federal, na audiência pública de 09 out. 2019, na CMADS na Câmara dos Deputados).

Naquela ocasião, eu me dirigi ao Ministro dizendo que, na minha opinião, ele tinha todas as condições intelectuais e de formação para ser um dos melhores Ministros do Meio Ambiente da história do País, mas que, ao mesmo tempo, ele tinha condições de ser o pior Ministro do Meio Ambiente da história do País, se ele estivesse determinado a desmontar aquilo que foi construído ao longo de décadas em termos de proteção ambiental. E a constatação que eu lamento ter que fazer neste momento, Ministro, é a de que o senhor tem preferido a segunda opção, não porque lhe falte competência, como eu já disse, ou formação, ou inteligência para fazer muito mais e melhor do que o senhor tem feito, mas porque o **senhor parece, de fato, determinado a desmontar aquilo que foi construído em termos de proteção ambiental** (MOLON, Deputado Federal, na audiência pública de 09 out. 2019, na CMADS na Câmara dos Deputados, grifo nosso).

Por fim, o último atributo analisado é a urgência da demanda do *stakeholder* sobre o subsistema (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997). Os *stakeholders* que possuem esse atributo são a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o MMA, o Ibama, o ICMBio, o SFB, a Casa Civil, o MAPA, o MDA, o MPU e os juristas, a CNA, a Embrapa, o Instituto Pensar Agropecuária, a Funai, o INCRA, o TCU, o BNDES, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o governo do estado de Mato Grosso. Nota-se que a maioria dos *stakeholders* que possuem urgência na demanda está ligada às esferas de poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). No subsistema analisado, dificilmente os representantes da sociedade civil (ONGs, associações, institutos etc.) conseguem demandar urgência sobre o processo político. A CNA e o Instituto Pensar Agropecuária são exceções à regra, pois, devido ao seu forte vínculo com parlamentares do Congresso, principalmente com a frente parlamentar da agropecuária, conseguem demandar urgência nas suas pautas.

A partir da combinação dos atributos de poder, de legitimidade e de urgência, os *stakeholders* foram classificados em quatro grupos (Quadro 9). Os *stakeholders* definitivos são os mais relevantes dentro do subsistema, pois detêm os três atributos da tipologia de Mitchell, Agle e Wood (1997). Os definitivos geralmente fazem parte da coalizão dominante do

subsistema. Os integrantes de cada grupo são apresentados no quadro 9. No subsistema da agenda verde, dos 143 *stakeholders* organizacionais identificados, apenas 13 foram classificados como definitivos.

Os *stakeholders* classificados como dominantes dispõem de poder e de legitimidade, faltando apenas o atributo de urgência para se tornarem definitivos. As organizações classificadas nesse grupo também são consideradas relevantes para o subsistema analisado e podem integrar a coalizão dominante. Os *stakeholders* dependentes são aqueles que possuem legitimidade e urgência, mas não têm poder no subsistema, portanto precisam se aliar com os *stakeholders* que tenham o atributo de poder. A CNA é classificada como um *stakeholder* dependente, pois, apesar de ter legitimidade e urgência, não tem nenhum dos tipos de poderes apresentados (normativo, utilitário e coercitivo). No entanto, a CNA faz alianças com representantes do Congresso Nacional e com o MAPA que possuem poder e assim consegue influenciar o processo político.

Por fim, a maioria dos *stakeholders* foi classificada como discricionários, pois possuem apenas o atributo de legitimidade e, portanto, tem uma influência menor sobre o subsistema. Nesse grupo, estão representantes dos governos municipais e estaduais (com exceção do estado de Mato Grosso), ONGs, associações, conselhos, federações, universidades, institutos de pesquisa, entidades de classe, entre outras instituições. Apesar dos governos municipais e estaduais terem poder em seus estados e municípios, no que se refere à agenda verde nacional, eles não têm atuado como *stakeholders* com poder. Conforme é indicado na fala do entrevistado: “Esse maior ativismo ambiental dos governos estaduais é muito bem-vindo. Acho que é muito importante, mas ainda é incipiente. Os governos municipais ainda são pouco ativos nessas agendas ambientais de biodiversidade e florestas” (ENTREVISTADO 6).

Nas audiências públicas analisadas, os governantes municipais e estaduais participam, em maior número, das discussões sobre Unidades de Conservação específicas de suas regiões. Assim, muitos desses representantes estiveram presentes apenas em uma audiência pública no Congresso Nacional no período analisado. O estado de Mato Grosso, diferente dos outros estados, teve uma participação considerável nas audiências, debatendo temas relacionados às suas unidades de conservação, mas também à implementação do Código Florestal e ao desmatamento. Portanto, esse *stakeholder*, além do atributo de legitimidade, foi o único estado com o atributo de urgência no subsistema.

Outra forma de classificar os *stakeholders* é de acordo com seu comportamento no subsistema. Gomes, Liddle e Gomes (2010) propõem a classificação dos *stakeholders* em cinco categorias de acordo com seus comportamentos: Reguladores, Colaboradores, Definidores da

Agenda, Controladores e Legitimadores. A maioria dos *stakeholders* classificados como definitivos, por possuírem os três atributos da tipologia de Mitchell, Agle e Wood (1997), comportam-se como definidores de agenda, pois são representantes do poder público no nível federal e tomam decisões, ou influenciam os tomadores de decisões por meio do estabelecimento de objetivos, de metas e de prioridades da agenda verde (Quadro 9). A CNA, a Embrapa, o Instituto Pensar Agropecuária e o Estado de Mato Grosso, apesar de não serem *stakeholders* definitivos, também atuaram como definidores de agenda no período analisado, pois conseguiram influenciar os tomadores de decisões em relação às prioridades do subsistema. O Instituto Pensar Agropecuária reúne diversas associações de produtores e de criadores, federações de agricultura e de pecuária, a CNA, entre outras instituições ligadas à agropecuária, e assim conseguem influenciar os tomadores de decisões em relação às suas pautas, conforme relato do Entrevistado 12.

[...] a partir do momento do código florestal, você tem uma mudança no padrão desse debate, onde os ataques à questão ambiental começam a ser muito mais coordenados e estruturados, usando a força da bancada ruralista dentro do Congresso. É nesse momento que a bancada ruralista e o setor do agronegócio se organizam através do instituto que se chama IPA, que é o Instituto Pensar Agro, que é altamente financiado por empresas e, portanto, começa a fazer esse *advocacy* de interesses comerciais usando o aparato e o poder estatal para estabelecer esses interesses de forma de agenda legislativa.

Ainda nos *stakeholders* definitivos, algumas organizações, além de se comportarem como definidores de agenda, atuam como reguladores por terem influência financeira sobre o subsistema. Esse é o caso do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do MMA, do Ibama, do ICMBio, do SFB e do MAPA. Comportando-se apenas como reguladores no subsistema, estão as seguintes organizações: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza e o CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Os Controladores são *stakeholders* que utilizam mecanismos de controle e de fiscalização sobre o governo (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010). O Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), o TCU – Tribunal de Contas da União e os Representantes do Ministério Público e os juristas se comportam como controladores do subsistema.

Por fim, todos os *stakeholders* classificados como discricionários, por só possuir o atributo de legitimidade, comportam-se como colaboradores e/ou legitimadores. Os

legitimadores são os cidadãos ou os grupos da sociedade civil que influenciam e legitimam as decisões do governo (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010). A grande maioria dos *stakeholders* que atuam como legitimadores também foram classificados como colaboradores, pois ajudam na implementação e na prestação de serviços relacionados à política de biodiversidade e florestas. Isso se deve à característica do subsistema analisado, em outras áreas, como saúde e educação. A maioria dos *stakeholders* que se comportam como legitimadores (alunos e pacientes e suas respectivas associações) não atuam diretamente na implementação da política pública, papel dos *stakeholders* colaboradores. No entanto, na política de biodiversidade e florestas, o pequeno agricultor que legitima a política também atua na sua implementação.

Quadro 9 – Classificação dos *stakeholders* de acordo com Mitchell, Agle e Wood (1997) e Gomes, Liddle e Gomes (2010)

Definitivos (poder, legitimidade e urgência)	
Senado Federal (Definidor de Agenda, Regulador e Controlador)	MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário (Definidor de Agenda)
Câmara dos Deputados (Definidor de Agenda, Regulador e Controlador)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Regulador)
MMA – Ministério do Meio Ambiente (Definidor de Agenda e Regulador)	Casa Civil (Definidor de Agenda)
IBAMA (Definidor de Agenda e Regulador)	Representantes do Ministério Público e juristas (Controlador)
ICMBio (Definidor de Agenda e Regulador)	TCU - Tribunal de Contas da União (Controlador)
SFB - Serviço Florestal Ambiental (Definidor de Agenda e Regulador)	BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Regulador)
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Definidor de Agenda e Regulador)	
Dominantes (poder e legitimidade)	
ABRAMPA – Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Controlador)	MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Colaborador)
Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza (Regulador)	MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (Colaborador)
INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Colaborador)	CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Regulador)
INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Colaborador)	Forças Armadas (Colaborador)
Dependentes (legitimidade e urgência)	
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador)	FUNAI – Fundação Nacional do Índio (Colaborador)

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Colaborador e Definidor de Agenda)	INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Colaborador)
Estado de Mato Grosso (Colaborador e Definidor de Agenda)	Instituto Pensar Agropecuária (Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador)
Discrecionário (legitimidade)	
Representantes dos governos municipais e estaduais (Colaborador)	Núcleo Rural Boa Esperança II (Colaborador e Legitimador)
Universidades, acadêmicos e organizações de pesquisa (Colaborador)	JB Carbon S/A (Colaborador)
Associações de produtores e criadores (Colaborador e Legitimador)	Ministério de Minas e Energia (Colaborador)
ONGs ambientalistas (WWF, Greenpeace, ISA, entre outras) (Colaborador e Legitimador)	Moradores (Legitimador)
ONGs (exceto ambientalistas) (Colaborador e Legitimador)	MTUR – Ministério do Turismo (Colaborador)
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Colaborador)	Museu Paraense Emílio Goeldi (Colaborador)
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional (Colaborador)	OAB – Ordem dos Advogados do Brasil (Colaborador)
ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Colaborador e Legitimador)	Observatório do Código Florestal (Colaborador e Legitimador)
AIMEX – Associação de Exportadores da Amazônia (Colaborador)	Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (Colaborador)
ANAMMA – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Colaborador)	Rede Pouso Alto Agroecologia (Colaborador e Legitimador)
APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Colaborador e Legitimador)	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR (Colaborador)
CNI – Confederação Nacional da Indústria (Colaborador)	Aerus – Instituto de Seguridade Social (Colaborador)
CNPCT – Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Colaborador)	ASIBRAM – Associação dos Servidores do IBRAM (Colaborador)
CNS – Conselho Nacional de Extrativistas (Colaborador e Legitimador)	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – Abema (Colaborador)
Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural - CNRPPN (Colaborador e Legitimador)	Associação de Moradores do Núcleo Rural Boa Esperança (Colaborador e Legitimador)
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Colaborador)	Associação Rede de Sementes do Xingu — ARSX (Colaborador e Legitimador)
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Colaborador e Legitimador)	Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida (Colaborador e Legitimador)
Embratur – Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Colaborador)	CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Colaborador e Legitimador)

FAMASUL – Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso do Sul (Colaborador e Legitimador)	Conselho de Conservação de Aves Aquáticas das Américas (Colaborador e Legitimador)
FAMATO – Federação de Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (Colaborador e Legitimador)	Cooperativa de Agricultura Familiar (Colaborador e Legitimador)
Grupo Cataratas (Colaborador)	Grupo Farma Brasil – GFB (Colaborador e Legitimador)
INPI – Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Colaborador)	Movimento dos Pequenos Agricultores – VIA CAMPESINA (Colaborador e Legitimador)
Instituto Bolsa de Valores Ambientais do Rio de Janeiro – BVRio (Colaborador)	Movimento Popular pela Criação do Parque de Barão Geraldo (Colaborador e Legitimador)
Instituto de Desenvolvimento de Bonito – MS (Colaborador e Legitimador)	

Fonte: Elaborado pela autora.

Os *stakeholders* classificados, de acordo com o modelo de Mitchell, Agle e Wood (1997), em definitivos, em dominantes e em dependentes são os mais importantes e têm mais influência no subsistema e se comportam majoritariamente como definidores de agenda, reguladores e controladores, conforme tipologia de Gomes, Liddle e Gomes (2010).

4.3 COALIZÕES DE DEFESA

O estudo da agenda verde realizado por Araújo (2013), no período de 1992 até 2012, identificou quatro coalizões no subsistema, a saber: (1) tecnocratas esclarecidos, (2) socioambientalistas, (3) desenvolvimentistas modernos e (4) desenvolvimentistas tradicionais. O código das crenças relacionado a cada uma das coalizões é apresentado no quadro 10. O detalhamento de cada código está disponível no anexo I.

Quadro 10 – Código de crenças por coalizão

Tecnocratas esclarecidos	Socioambientalistas	Desenvolvimentistas modernos	Desenvolvimentistas tradicionais
DC1.3	DC1.2	DC1.2	DC1.1
DC1.4	DC1.3		
DC2.4	DC2.3	DC2.2.1	DC2.1
DC3.4	DC3.3	DC3.2	DC3.1
DC4.4	DC4.3	DC4.4	DC4.1
DC5.3	DC5.3	DC5.1	DC5.3
DC6.1	DC6.3	DC6.2	DC6.1
DC7.3	DC7.3	DC7.4	DC7.1
PC1.1	PC1.5	PC1.4	PC1.2
PC2.4	PC2.5	PC2.3.3	PC2.1
PC3.1	PC3.2.3	PC3.3.3	PC3.2.1
PC4.3	PC4.4	PC4.2	PC4.1

PC5.4	PC5.3	PC5.2	PC5.1
PC6.1	PC6.3	PC6.2	PC6.3
PC7.2	PC7.3	PC7.2	PC7.1
PC8.4	PC8.5	PC8.3	PC8.1
PC9.3	PC9.2	PC9.1	PC9.3
PC10.3	PC10.2	PC10.2	PC10.1
PC11.3	PC11.2	PC11.1	PC11.1
PC12.3	PC12.2	PC12.2	PC12.1
PC13.4	PC13.3	PC13.2	PC13.1
CII.2	CII.2	CII.1	CII.1

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Araújo (2013).

Para cada coalizão identificada nos estudos anteriores (ARAÚJO, 2007, 2013, p. 187), foi estabelecida uma frase-símbolo que representasse o conjunto de crenças que a coalizão defende. Os tecnocratas esclarecidos têm a seguinte frase: “eu defendo a proteção ambiental e acredito nos técnicos”. Os socioambientalistas possuem duas frases-símbolos: “saudades de Chico Mendes” e “vamos discutir isso democraticamente?”. A frase dos desenvolvimentistas modernos é: “eu tenho preocupações ambientais e acredito no mercado”. Por fim, os desenvolvimentistas tradicionais ficaram com a frase “eu quero crescimento econômico à moda antiga”. A seguir, são apresentadas as crenças e os *stakeholders* que compõem cada coalizão por fase.

4.3.1 Tecnocratas esclarecidos

Os tecnocratas esclarecidos estiveram presentes nos processos decisórios da agenda verde no Congresso Nacional nas três fases do estudo e apresentam o seguinte conjunto de crenças (ARAÚJO, 2013):

- DC1. Biocentrismo ou ecocentrismo;
- DC2. Foco na equidade intergeracional;
- DC3. Foco na preservação dos recursos naturais, por vezes, com abertura para o equilíbrio entre preservação e uso sustentável;
- DC4. Priorização do conhecimento técnico-científico;
- DC5. Defesa de um Estado com presença marcante que consegue resultados positivos quanto à proteção ambiental;
- DC6. 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;

- DC7. Defesa de políticas públicas orientadas pelo deontologismo, com atenção para princípios, para pressupostos básicos, para diretrizes e para conceitos;
- PC1. Entendimento de que as decisões governamentais importantes relativas à política ambiental e a outras políticas públicas devem estar centralizadas na União;
- PC2. Valorização dos instrumentos regulatórios de política ambiental, em certo grau, admitindo a mescla com instrumentos econômicos;
- PC3. Pouca consideração do papel potencial do setor privado na solução dos problemas relacionados à política ambiental, à omissão em relação ao tema ou, no máximo, à apresentação de uma postura intermediária;
- PC4. Entendimento de que o caminho para a prevenção e para o controle do desmatamento e da degradação ambiental é o reforço da fiscalização e do controle e das sanções;
- PC5. Assunção de que o cumprimento das obrigações sociais e ambientais é elemento constitutivo do direito de propriedade;
- PC6. Pouca consideração das peculiaridades ou dos interesses regionais e locais ou, no máximo, apresentação de um nível intermediário de preocupação sobre o tema;
- PC7. Pouca consideração do papel dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil, ou da sua aceitação com funções consultivas;
- PC8. Biopirataria é causada pela falta de regras claras sobre a bioprospecção e por outras formas de pesquisa;
- PC9. Entendimento de que a União deve centralizar a regulação e o controle do acesso aos recursos genéticos e, também, da repartição de benefícios;
- PC10. Priorização das UCs de Proteção Integral;
- PC11. Posição omissa em relação aos direitos das populações tradicionais ou à sua desconsideração quando tais direitos entram em conflito com a preservação ambiental;
- PC12. A presença humana nas Ucs de Proteção Integral não pode ser aceita de forma alguma;
- PC13. Florestas públicas devem ser destinadas, prioritariamente, às populações tradicionais ou às comunidades locais.

Na primeira fase, que engloba o governo de Dilma Rousseff (2012-2016), a coalizão

dos tecnocratas esclarecidos era composta pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), pela Oscip Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Além das organizações citadas, a maioria dos representantes da academia, de organizações de pesquisa, do Ministério Público e de juristas que participaram das audiências no Congresso Nacional na primeira fase do estudo defendiam crenças dessa coalizão.

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) foi classificada como tecnocrata esclarecido e desenvolvimentista tradicional, pois obteve o mesmo desvio médio para as duas coalizões (Tabela 5). No estudo anterior (ARAÚJO, 2013), a Embrapa foi classificada, na maioria dos períodos analisados, como desenvolvimentista moderno.

Dos sete *stakeholders* que compõem a coalizão dos tecnocratas esclarecidos na primeira fase, três são classificados como definitivos, um como dominante, um como dependente e dois como discricionários. Assim, mais da metade da coalizão tem *stakeholders* com poder no subsistema. No entanto, ao analisar o comportamento desses *stakeholders*, nota-se que apenas o IBAMA e o MAPA são classificados como definidores de agenda e reguladores. Portanto, ao analisar apenas os atributos dos *stakeholders* que compõem a coalizão, pode-se ter a sensação que essa é uma coalizão dominante no subsistema nesse período. No entanto o comportamento dos *stakeholders* apresenta outro cenário. A coalizão tem *stakeholders* importantes no subsistema, mas que não têm influência suficiente para ser a coalizão dominante.

Ao comparar os resultados das classificações realizadas na primeira fase com o trabalho de Araújo (2013), nota-se uma mudança nas organizações que compõem a coalizão de tecnocratas esclarecidos. O Ibama foi o único classificado como tecnocrata esclarecido na maioria dos períodos analisados (ARAÚJO, 2013). O Imazon, por sua vez, entre 1999 e 2002, foi classificado como socioambientalista e, no período de 2003 até 2006 e de 2010 até 2012, como desenvolvimentista moderno. O Mapa, entre 2008 e 2012, pertencia à coalizão dos desenvolvimentistas tradicionais. Os representantes do Ministério Público, entre 2010 e 2012, foram classificados como socioambientalistas. O MDIC não teve representação nos estudos anteriores.

Quadro 11 – *Stakeholders* da coalizão tecnocrata esclarecido por fase

Fase	Stakeholders	Classificação dos stakeholders
Fase 1 – Dilma (2012 – 05/2016)	Acadêmicos e organizações de pesquisa Embrapa* IBAMA IMAZON MAPA MDIC Ministério Público	Discricionário; Colaborador. Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda. Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador. Discricionário; Colaborador. Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador. Dominante; Colaborador. Definitivo; Controlador.
Fase 2 – Temer (05/2016 – 2018)	Embrapa* MCTI CNA*	Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda. Dominante; Colaborador. Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador.
Fase 3 – Bolsonaro (2019 – 2021)	Governos Estaduais Governos municipais IPAM MCTI OAB ONGs ambientalistas UFMG USP*	Discricionário; Colaborador. Discricionário; Colaborador. Discricionário; Colaborador. Dominante; Colaborador. Discricionário; Colaborador. Discricionário; Colaborador e Legitimador. Discricionário; Colaborador. Discricionário; Colaborador.

**Stakeholders* classificados em mais de uma coalizão no mesmo período

Fonte: Elaborado pela autora.

No governo de Michel Temer (2016-2018), segunda fase do estudo, somente três organizações foram classificadas como tecnocratas esclarecidos, a Embrapa, a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). No entanto a CNA, nessa fase, obteve o mesmo desvio médio para a coalizão desenvolvimentista moderna e a Embrapa, para duas outras coalizões: desenvolvimentista tradicional e socioambientalista (Tabela 5). A classificação, em mais de uma coalizão, demonstra uma posição ambígua dessas organizações. O MCTI foi classificado, na maioria dos períodos anteriores, na coalizão dos tecnocratas esclarecidos (ARAÚJO, 2013). Esse é o único *stakeholder* dominante da coalizão nesse período, mas tem o comportamento de colaborador no subsistema. Assim, pode-se considerar que a fase 2 foi o momento de maior enfraquecimento dos tecnocratas esclarecidos, pelo menos nos debates no Congresso Nacional.

No governo de Jair Bolsonaro (2019-2021), terceira fase analisada da agenda verde

nacional, a coalizão dos tecnocratas esclarecidos foi composta pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), pelo MCTI, pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por ONGs ambientalistas e por representantes de governos estaduais e municipais. A Universidade de São Paulo (USP) foi classificada como tecnocrata esclarecida e socioambientalista. No estudo de Araújo (2013), o Ipam foi classificado como socioambientalista na maioria dos períodos analisados, o que reflete uma mudança no posicionamento da organização durante o governo Bolsonaro. Na terceira fase, a coalizão tecnocrata teve o maior número de organizações representadas nas audiências do Congresso Nacional. No entanto a maioria dos *stakeholders* da coalizão são discricionários e atuam como colaboradores. Portanto ter mais integrantes defendendo as crenças da coalizão nas audiências não foi suficiente para a coalizão ter influência significativa no processo político da agenda verde.

Assim como no trabalho de Araújo (2013), a coalizão dos tecnocratas esclarecidos não teve domínio do subsistema em nenhuma das fases analisadas. Sendo que, nas fases 2 e 3, a coalizão teve menos influência no subsistema, principalmente, por não ter *stakeholders* definitivos defendendo as suas crenças.

4.3.2 Socioambientalistas

Os socioambientalistas são representados pelo seguinte conjunto de crenças (ARAÚJO, 2013):

- DC1. Ecocentrismo ou antropocentrismo moderado;
- DC2. Foco na equidade intrageracional e intergeracional;
- DC3. Foco na conciliação entre uso sustentável e preservação;
- DC4. Priorização do saber tradicional e dos aspectos culturais, isoladamente ou em conjunto com os conhecimentos técnico-científicos;
- DC5. 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;
- DC6. Ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais, mais do que propriamente em seus resultados;
- DC7. Defesa de políticas públicas orientadas pelo deontologismo, com atenção para princípios, para pressupostos básicos, para diretrizes e para conceitos;

- PC1. Defesa de uma atuação integrada dos diferentes níveis de governo na política ambiental, com reforço do Sisnama;
- PC2. Valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental;
- PC3. Posição de certa cautela em relação à participação do setor privado na solução dos problemas ambientais, sem, no entanto, desconsiderá-la;
- PC4. Entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental requer a conciliação entre fomento a atividades ambientalmente sustentáveis e à fiscalização e controle;
- PC5. 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;
- PC6. Preocupação elevada com as peculiaridades ou com os interesses regionais e locais;
- PC7. Valorização do papel consultivo e deliberativo dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil;
- PC8. Entendimento que a biopirataria está associada a causas múltiplas;
- PC9. Buscam garantir a proteção dos direitos dos detentores do conhecimento tradicional associado no acesso aos recursos genéticos;
- PC10. Priorização das UCs de Uso Sustentável, com admissão de que as UCs de Proteção Integral são necessárias em determinados casos;
- PC11. Defesa enfática dos direitos das populações tradicionais, nas diferentes situações em que eles são colocados em pauta;
- PC12. Entendimento que a presença humana em UCs deve ser gerenciada;
- PC13. Defesa da destinação de florestas públicas para populações tradicionais ou para comunidades locais.

No governo de Dilma Rousseff (Fase 1), foi que a coalizão socioambientalista esteve mais presente nos debates políticos com um grande número de organizações defendendo crenças dessa coalizão, conforme pode ser verificado no quadro 12. Representantes do poder executivo e do legislativo federal, de governos estaduais e municipais, da sociedade civil e da academia integraram a coalizão no período de 2012 até maio de 2016, quando a presidenta Dilma Rousseff foi afastada do governo. Durante o período analisado da agenda verde nacional, a fase 1 é o momento de maior força e influência da coalizão socioambientalista na agenda política, mesmo após a derrota em relação ao texto do Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651/2012). Ao analisar os atributos e os comportamentos dos *stakeholders* que compõem a

coalizão, verifica-se que representantes significativos do poder executivo (MMA, SFB, ICMBIO) e do poder legislativo (parlamentares com exceção dos ligados ao setor agropecuário) integram os socioambientalistas, conferindo destaque, no subsistema, para os propósitos dessa coalizão.

Ao fazer a análise apenas da classificação final das organizações nas suas respectivas coalizões, poderia-se afirmar que os socioambientalistas são a coalizão dominante na fase 1. No entanto a análise das entrevistas evidenciou que o domínio do subsistema na fase 1 parece estar dividido entre os socioambientalistas e os desenvolvimentistas modernos, com perdas e com ganhos para os dois lados no período. O entrevistado 8, representante do MMA na fase 1, ressalta a aproximação do governo com os representantes do agronegócio, classificados como desenvolvimentistas modernos. “A gente se aproximou muito de uma parte do agronegócio, e esse setor é bem complicado, mas veio” (ENTREVISTADO, 8).

Na fase 2 e 3, a representação dessa coalizão, nas audiências no Congresso Nacional, cai significativamente (Quadro 12).

Quadro 12 – Stakeholders da coalizão socioambientalista por fase

Fase	Stakeholders	Classificação dos stakeholders
Fase 1 – Dilma (2012 – 05/2016)	APIB	Discrecionário; Colaborador e Legitimador.
	Entes públicos federais (outros)	Discrecionário; Colaborador.
	Governos Estaduais	Discrecionário; Colaborador.
	Governo de Mato Grosso	Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda.
	Governos municipais	Discrecionário; Colaborador.
	ICMBIO	Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador.
	ISA	Discrecionário; Colaborador e Legitimador.
	MMA	Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador.
	OAB	Discrecionário; Colaborador.
	ONGs (exceto ambientalistas)	Discrecionário; Colaborador e Legitimador.
	ONGs ambientalistas	Discrecionário; Colaborador e Legitimador.
	Parlamentares ambientalistas	Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador.
	Parlamentares (outros)	Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador.
SFB	Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador.	
SOS Mata Atlântica	Discrecionário; Colaborador e Legitimador.	
UNB	Discrecionário; Colaborador.	

Fase 2 – Temer (05/2016 – 2018)	Embrapa*	Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda.
Fase 3 – Bolsonaro (2019 – 2021)	Empresas privadas Ministério Público Parlamentares ambientalistas Parlamentares (outros) SOS Mata Atlântica USP*	Discrecionário; Colaborador. Definitivo; Controlador. Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador. Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador. Discrecionário; Colaborador e Legitimador. Discrecionário; Colaborador.

**Stakeholders* classificados em mais de uma coalizão no mesmo período

Fonte: Elaborado pela autora.

Na fase 2, governo de Michel Temer, somente a Embrapa é classificada como socioambientalista. No entanto a organização apresentou o mesmo desvio médio para as coalizões desenvolvimentista tradicional e tecnocrata esclarecido, ou seja, o posicionamento dos representantes da empresa no período não foi claro. Esse é o período de maior enfraquecimento da coalizão socioambientalista nas audiências do Congresso Nacional.

Na terceira fase, governo de Jair Bolsonaro, a coalizão volta a ter representação nos documentos analisadas, mas com uma influência inferior a da primeira fase. Fizeram parte da coalizão socioambientalista representantes de empresas privadas, do Ministério Público Federal e os juristas, os parlamentares (exceto os ligados ao agronegócio), a organização SOS Mata Atlântica e a USP. A USP também foi classificada como tecnocrata esclarecida na fase 3. A coalizão possui representantes do Ministério Público e alguns parlamentares como *stakeholders* definitivos, mas sem nenhum representante no poder executivo federal. O que enfraquece a coalizão nesse período.

O Ministério Público, os parlamentares ambientalistas, o ISA e a USP foram classificados como socioambientalistas no estudo de Araújo (2013). Essas organizações têm mantido um alinhamento ao longo do tempo em relação a suas crenças e a seus posicionamentos dentro do Congresso Nacional. Segundo Jenkins-Smith e Sabatier (1993), esse alinhamento garante credibilidade para as organizações no processo político. O SOS Mata Atlântica e a UNB, em período anterior, foram classificados como tecnocratas esclarecidos por Araújo (2013). O MMA, que é um *stakeholders* central do subsistema, integrou a coalizão socioambientalista entre 1999 e 2009, e de 2010 até 2012 a coalizão dos desenvolvimentistas modernos, no entanto com um desvio médio bem próximo ao da coalizão dos

socioambientalistas (ARAÚJO, 2013).

4.3.3 Desenvolvimentistas modernos

As crenças dos desenvolvimentistas modernos, que são apresentadas a seguir, historicamente são defendidas por *stakeholders* importantes do subsistema (ARAÚJO, 2013).

- DC1. Antropocentrismo moderado;
- DC2. Preocupação sobretudo com a equidade intrageracional e, em menor grau, com a intergeracional;
- DC3. Foco claro no uso sustentável dos recursos naturais;
- DC4. Priorização do conhecimento técnico-científico, algumas vezes em conjunto com o saber tradicional e com os aspectos culturais;
- DC5. Assunção de que os mecanismos de mercado devem ser sempre priorizados em relação à intervenção do Estado;
- DC6. Defesa de decisões governamentais efetivadas pelas autoridades competentes de forma conjunta com grupos selecionados da sociedade civil;
- DC7. Perspectiva pragmática sobre o valor das políticas públicas, com foco nos resultados;
- PC1. 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;
- PC2. Valorização enfática dos instrumentos econômicos de política ambiental, isoladamente ou em conjunto com instrumentos voluntários associados à autorregulação do setor produtivo;
- PC3. Defesa da ampla participação do setor privado na solução dos problemas ambientais;
- PC4. Entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental requer o fomento a atividades ambientalmente sustentáveis;
- PC5. Assunção de que o direito de uso do imóvel é inerente ao direito de propriedade, admitidas limitações administrativas;
- PC6. Nível intermediário de preocupação com as peculiaridades ou com os interesses regionais e locais;

- PC7. Pouca consideração do papel dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil, ou com sua aceitação com funções consultivas;
- PC8. Entendimento que a biopirataria é causada pela falta de investimento em pesquisa e biotecnologia;
- PC9. Entendimento que o acesso aos recursos genéticos não deve ter regras que 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;
- PC10. Priorização das Ucs de Uso Sustentável;
- PC11. 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;
- PC12. Entendimento que a presença humana em Ucs deve ser gerenciada;
- PC13. Defesa das concessões florestais à iniciativa privada, sem referência à criação prévia de Flonas.

Na fase 1, a coalizão dos desenvolvimentistas modernos era composta por representantes do setor agropecuário (Associações de produtores e criadores, Federações de agricultura e pecuária, Instituto Pensar Agropecuária, entre outros), o IPAM, o MCTI, os parlamentares do setor agropecuário, o TNC e os técnicos e especialistas que não declararam vínculo com nenhuma organização. Os parlamentares ligados ao setor agropecuário são os únicos *stakeholders* definitivos da coalizão desenvolvimentista moderna na fase 1. No entanto esses *stakeholders* possuem muita força política dentro do Congresso Nacional e atuam como definidores de agenda, como reguladores e como controladores no subsistema. Conforme exposto no trecho a seguir: “[...] depois de 2012, houve uma organização maior de ataques, um modo organizado de ataques muito fortes à legislação ambiental, partindo do Congresso e da bancada ruralista. O código florestal foi realmente uma mudança de cenário para tudo isso” (ENTREVISTADO 12).

Quadro 13 – *Stakeholders* da coalizão desenvolvimentista moderno por fase

Fase	Stakeholders	Classificação dos stakeholders
Fase 1 – Dilma (2012 – 05/2016)	Setor agropecuário IPAM MCTI Parlamentares do setor agropecuário Técnicos e especialistas <i>The Nature Conservancy</i> – TNC	Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador. Discricionário; Colaborador. Dominante; Colaborador. Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador. Discricionário; Colaborador. Discricionário; Colaborador e Legitimador.
Fase 2 – Temer (05/2016 – 2018)	Setor agropecuário CNA* MAPA OAB* SFB UFMG UNB	Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador. Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador. Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador. Discricionário; Colaborador. Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador. Discricionário; Colaborador. Discricionário; Colaborador.
Fase 3 – Bolsonaro (2019 – 2021)	Acadêmicos e organizações de pesquisa Setor agropecuário CNA Embrapa Entes públicos federais (outros) ICMBIO MAPA MMA Parlamentares do setor agropecuário UNB	Discricionário; Colaborador. Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador. Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador. Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda. Discricionário; Colaborador. Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador. Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador. Definitivo; Definidor de Agenda e Regulador. Definitivo; Definidor de Agenda, Regulador e Controlador. Discricionário; Colaborador.

**Stakeholders* classificados em mais de uma coalizão no mesmo período

Fonte: Elaborado pela autora.

Na primeira fase, o domínio do subsistema, conforme relatado anteriormente, parece estar dividido entre socioambientalistas e desenvolvimentistas modernos. Na fase 2, no governo de Michel Temer, os *stakeholders* da coalizão desenvolvimentista moderna dominam o debate no Congresso Nacional. O MAPA, o SFB, a CNA e os representantes do setor

agropecuário são *stakeholders* definitivos e dependentes que têm influência significativa no subsistema e integraram a coalizão nesse período. Na fase 3, a coalizão se fortalece mais ainda, com a adição de outros *stakeholders* definitivos, como o MMA, o ICMBIO e os parlamentares ligados ao setor agropecuário. O governo Bolsonaro é a fase de maior domínio da coalizão desenvolvimentista moderna no subsistema. No entanto, conforme é discutido na próxima seção, as organizações que integram a coalizão desenvolvimentista moderna apresentam um discurso coerente com as crenças dessa coalizão, mas seus atos estão mais alinhados com as crenças da coalizão desenvolvimentista tradicional. Assim, a coalizão que domina o subsistema na terceira fase parece ser a desenvolvimentista tradicional com uma narrativa desenvolvimentista moderna.

4.3.4 Desenvolvimentistas tradicionais

Os desenvolvimentistas tradicionais são representados pelo seguinte conjunto de crenças (ARAÚJO, 2013):

- DC1. Visão antropocêntrica pura;
- DC2. Baixa preocupação com a equidade ou com a preocupação com a equidade intrageracional;
- DC3. Visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro, por vezes, com algum nível de abertura para o uso sustentável;
- DC4. Desconsideração do conhecimento como valor, especialmente quando ele conflita com seus interesses, ou valorização de aspectos culturais;
- DC5. Defesa de um Estado com presença marcante, não em termos de política ambiental, mas sim no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico;
- DC6. Priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente;
- DC7. Desconsideração do valor das políticas públicas ou da perspectiva pragmática, com foco nos resultados;
- PC1. Defesa da descentralização para estados e municípios das decisões relacionadas à política ambiental, com a União concentrando decisões no campo econômico e em outros;
- PC2. Oposição aos instrumentos de política ambiental, que não devem obstaculizar o crescimento econômico;

- PC3. Ênfase na participação do setor privado como concessionário de serviços públicos, sem se envolver diretamente na solução de outros problemas ambientais;
- PC4. Entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos;
- PC5. 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;
- PC6. Preocupação elevada com os interesses, mais do que com as peculiaridades locais e regionais;
- PC7. Pouca consideração pelo papel dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil, ou com a sua aceitação com funções consultivas;
- PC8. Entendimento de que a biopirataria é causada pela cobiça estrangeira sobre o nosso patrimônio combinada com a falta de capacidade operacional do Poder Público para controle da evasão de recursos;
- PC9. Entendimento de que a União deve centralizar a regulação e o controle do acesso aos recursos genéticos e, também, da repartição de benefícios;
- PC10. Oposição à criação de UCs de ambos os grupos;
- PC11. Desconsideração dos direitos das populações tradicionais por razões econômicas ou por outras, exceto a proteção ambiental;
- PC12. Entendimento de que a presença humana em UCs demanda flexibilização em todos os tipos de UCs por razões econômicas ou outras.;
- PC13. Defesa da destinação de florestas públicas para produtores privados, para exploração florestal, ou para uso alternativo do solo.

Na primeira fase, a coalizão desenvolvimentista tradicional é formada pela CNA, pela Embrapa e por algumas empresas privadas que participaram das audiências no Congresso Nacional. Nenhum desses *stakeholders* é definitivo, ou seja, não têm o atributo de poder. No entanto a CNA e a Embrapa atuam como definidores da agenda por terem forte influência sobre os tomadores de decisão. Na fase 2, os integrantes da coalizão são os representantes dos governos municipais, da OAB e da Embrapa. Sendo que as duas últimas organizações (OAB e Embrapa) são classificadas em mais de uma coalizão no mesmo período, o que demonstra uma ambiguidade em relação às suas crenças defendidas nas audiências analisadas (Tabela 5).

Quadro 14 – *Stakeholders* da coalizão desenvolvimentista tradicional por fase

Fase	Stakeholders	Classificação dos stakeholders
Fase 1 – Dilma (2012 – 05/2016)	CNA Empresas privadas Embrapa*	Dependente; Definidor de Agenda, Colaborador e Legitimador. Discricionário; Colaborador. Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda.
Fase 2 – Temer (05/2016 – 2018)	Governos municipais OAB* Embrapa*	Discricionário; Colaborador. Discricionário; Colaborador. Dependente; Colaborador e Definidor de Agenda.
Fase 3 – Bolsonaro (2019 – 2021)		

**Stakeholders* classificados em mais de uma coalizão no mesmo período.

Fonte: Elaborado pela autora.

Apesar das crenças expressas durante as audiências no Congresso Nacional na terceira fase da pesquisa indicarem que não há organizações na coalizão desenvolvimentista tradicional, as falas de representantes de outras coalizões indicam que os representantes do governo federal atuam conforme as crenças dessa coalizão. “[...] temos neste momento no País um **Governo que é antiambiental**. Nós temos uma peça legislativa que tenta trazer alguma garantia para as florestas — não são todas, não são suficientes —, e nós temos um Governo jogando do lado contrário” (ASTRINI, pelo Greenpeace na audiência pública de 21 maio 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados, grifo nosso). “Eu noto que agora entramos num outro cenário, em que a coisa torna-se mais sombria ainda. [...] Hoje, notamos que não dá para identificar nem o desenvolvimentismo nem os interesses do agronegócio, e sim um **ódio ao meio ambiente**”. (FIGUEIREDO, pelo MPF, na audiência pública de 04 jul. 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados, grifo nosso).

Ao analisar as crenças dos *stakeholders* em documentos públicos, os próprios autores do ACF levantam a seguinte questão: “Como o pesquisador sabe se os oradores estão expressando suas verdadeiras opiniões?” (JENKINS-SMITH; SABATIER, 1993, p. 243). Segundo Jenkins-Smith e Sabatier (1993), os atores tendem a manter consistência em suas crenças para não perder credibilidade no subsistema. Essa afirmação seria válida apenas para representantes e para organizações que desejam ter credibilidade no subsistema político. Os *stakeholders* que compõem a coalizão desenvolvimentista tradicional parecem não se importar com esse fator. Capelari *et al.* (2020) alerta para a redução da legitimidade da coalizão no subsistema da agenda verde e perante as demais coalizões. Assim, não é que a coalizão desenvolvimentista tradicional não exista mais, muito pelo contrário. As falas nas audiências,

os apelos e as denúncias provam que ela está mais forte do que nunca no processo político, mas com um discurso que reflete crenças mais amenas e que acabam se encaixando na coalizão dos desenvolvimentistas modernos. As ações dessa coalizão (Quadro 15), por sua vez, demonstram um posicionamento desenvolvimentistas tradicionais, conforme outros pesquisadores já identificaram (CAPELARI *et al.*, 2020) e representantes de outras coalizões apontam:

Tudo o que esse Governo faz é tentar abrir as áreas protegidas, desfazer as unidades de conservação, desfazer ou dar promessas de rever a demarcação de terras indígenas, sucatear a máquina ou a capacidade do IBAMA de fazer fiscalização de campo; promessas e promessas de desregulamentação ou de diminuição da capacidade do Estado de proteger o meio ambiente (ASTRINI, pelo Greenpeace na audiência pública de 21 maio 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados).

Quadro 15 – Comparativo das ações e crenças da coalizão desenvolvimentista tradicional

Ação	Crença da coalizão desenvolvimentista tradicional	Fonte
Redução de 96 para 23 do número de conselheiros do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente), prejudicando a representação de ONGs e de estados.	DC6. Priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente; PC7. Pouca consideração pelo papel dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil, ou com sua aceitação com funções consultivas;	DECRETO Nº 9.806, DE 28 DE MAIO DE 2019 (BRASIL, 2019B)
Desconfiança e descrédito de programas de instituições de pesquisa ambiental, como os sistemas de monitoramento de florestas do Inpe (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais), pelo presidente. Exoneração do diretor do Inpe em 2019 após embate com Bolsonaro sobre o desmatamento.	DC4. Desconsideração do conhecimento como valor, especialmente quando ele conflita com seus interesses, ou com a valorização de aspectos culturais; PC4. Entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos;	BRAGANÇA (2019 ^a)
Extinção do PPCDAm, o Plano de Controle do Desmatamento da Amazônia, que existia desde 2004.	PC4. Entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos;	MARTINS (2022)

<p>Projeto de Lei do Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ) e do Senador Marcio Bittar (MDB/AC) revoga, no código florestal, as áreas de reserva legal, a fim de possibilitar a exploração econômica dessas áreas.</p>	<p>DC5. Defesa de um Estado com presença marcante não em termos de política ambiental, mas sim no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico; PC2. Oposição aos instrumentos de política ambiental, que não devem obstaculizar o crescimento econômico;</p>	<p>PROJETO DE LEI N° 2362, DE 2019 (SENADO FEDERAL, 2019)</p>
<p>Extinção do Comitê Orientador e do Comitê Técnico do Fundo Amazônia, agravando crise diplomática com os doadores. A falta das estruturas de governança do Fundo Amazônia colocou em risco sua continuidade e gerou uma série de consequências para as políticas ambientais.</p>	<p>PC4. Entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos;</p>	<p>RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA EXERCIDA PELO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE DECRETO N° 9.759, DE 11 DE ABRIL DE 2019 (BRASIL, 2019ª; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2022)</p>
<p>Carta aberta à sociedade da Associação Nacional de Servidores da Carreira de Meio Ambiente (ASCEMA Nacional) contra as sucessivas afirmações negativas do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, contra o trabalho dos servidores do ICMBio.</p>	<p>DC5. Defesa de um Estado com presença marcante, não em termos de política ambiental, mas sim no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico; PC4. Entendimento de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos;</p>	<p>CARTA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SERVIDORES DA CARREIRA DE MEIO AMBIENTE (2019)</p>
<p>Edição da MPV 867. O objetivo inicial era adiar o prazo para regularização de propriedades rurais fora das normas do Código Florestal Brasileiro de 2012, mas a MPV ganhou 35 emendas e poderia impedir a recuperação de áreas já desmatadas e anistiar proprietários que não se</p>	<p>PC2. Oposição aos instrumentos de política ambiental, que não devem obstaculizar o crescimento econômico;</p>	<p>MEDIDA PROVISÓRIA N° 867, DE 2018 (BRASIL, 2018)</p>

adaptaram às exigências do Código.		
Transferência do SFB (Serviço Florestal Brasileiro) do MMA para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.	DC3. Visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro, por vezes, com algum nível de abertura para o uso sustentável.	LEI Nº 13.844, DE 18 DE JUNHO DE 2019 (BRASIL, 2019C)

Fonte: Elaborado pela autora.

Este cenário, de um governo contrário ao meio ambiente, tem levado organizações que integram coalizões que historicamente atuam em frentes opostas no processo político a cooperarem na busca de impedir os retrocessos do atual governo. Um exemplo claro dessa mobilização foi em relação à Medida Provisória 867/2018, que alterava a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal). Durante as audiências que debatiam especificamente o tema, ou que ocorreram próximas ao período de votação da medida no Congresso Nacional, representantes da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) se posicionaram contrários à medida juntamente com ONGs ambientalistas, como o Greenpeace, após as alterações que a MPV sofreu no processo legislativo. O trecho a seguir demonstra esse posicionamento: “ao final dessa audiência, **eu vou estar sentado ao lado do Greenpeace** — espero que não mandem fotos para a minha Chefia, mas acho que hoje nós estamos numa conversa de bastante convergência” (BRITO, pela CNA, na audiência pública de 21 maio 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados, grifo nosso).

A aprovação do código florestal de 2012, que aumentou o uso produtivo de áreas protegidas e concedeu anistia aos produtores que desmataram até julho de 2008 é creditada ao poder econômico e político que o agronegócio tem no país e a atuação tímida e descoordenada das ONGs ambientalistas durante a tramitação legislativa (ARAÚJO, 2013; CAPELARI *et al.*, 2020). Assim, o código florestal de 2012 (Lei nº 12.651) é considerado uma grande vitória da coalizão desenvolvimentista tradicional, mediante à posição contrária dos socioambientalistas e dos tecnocratas (ARAÚJO, 2013; CAPELARI *et al.*, 2020). No entanto, em 2019, as coalizões que lutaram contra o código estavam defendendo essa mesma lei diante das atuais propostas do governo para modificá-lo, conforme relatos a seguir: “Nós já perdemos muito com o Código de 2012. Até brincava aqui com o colega Gabriel que **nunca pensei que eu fosse defender o Código de 2012**. Estou defendendo o Código de 2012” (GRAÇA, pelo MPF, na audiência pública de 22 mai. 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados).

Às vezes, Márcio, eu me sinto um defensor do agronegócio, quando pugno pela não alteração de uma norma com a qual nós do ISA não concordamos. Nós do ISA fomos contra as alterações do Código Florestal, em 2012, e hoje estamos pugnando pela manutenção dessas normas, diante da gravidade dos riscos que estão impostos pelo relatório do Deputado Sergio Souza (GUETTA, pelo ISA, na audiência pública de 21 mai. 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados).

A atuação conjunta dos socioambientalistas, dos tecnocratas esclarecidos e até dos membros da coalizão desenvolvimentista moderna contra a Medida Provisória 867/2018 e a manutenção do código florestal vigente teve resultados. A MPV foi aprovada na Câmara dos Deputados, mas caducou no Senado Federal, ou seja, não foi votada no prazo estabelecido e perdeu sua eficácia (BRASIL, 2018). O Entrevistado 2 relata como foi a mobilização de diversos recursos políticos em relação a MPV 867.

Então, na verdade, a gente ouviu várias histórias sobre como é que se conseguiu segurar aquela medida provisória, mas, assim, a gente que estava na linha de frente sabe exatamente como isso aconteceu. Assim, não foi uma ação; foram várias ações. [...] Então tinha dados técnicos, tinha análises jurídicas, tinha mobilização social, tinha atores pressionando, influenciadores ali, tomadores de decisão influenciando e, ao mesmo tempo, a gente tinha uma briga, uma queda de braço entre Governo Federal e Senado (ENTREVISTADO 2).

Assim, mesmo com uma coalizão dominando o subsistema, a mobilização de recursos pelas coalizões influenciou a política e teve resultados para as coalizões minoritárias da agenda verde. Na próxima seção, serão descritos os recursos políticos mobilizados no subsistema e quais estratégias foram empregadas a partir desses recursos pelas coalizões de defesa.

Tabela 5 – Classificação dos *stakeholders* coletivos de acordo com a coalizão de defesa

Organizações (código)	Stakeholders coletivos	DM Coal. 1	DM Coal. 2	DM Coal. 3	DM Coal. 4	Coalizão
ACADÊMICOS 2012 – 2021	Acadêmicos e organizações de pesquisa (2012 – 2021)	-1,18	-1,29	-1,07	-1,68	Desenvolvimentista Moderno
ACADÊMICOS Fase 1	Acadêmicos e organizações de pesquisa (Fase 1)	0,00	-1,50	-2,25	-3,00	Tecnocrata esclarecido
ACADÊMICOS Fase 3	Acadêmicos e organizações de pesquisa (Fase 3)	-1,38	-1,25	-0,88	-1,46	Desenvolvimentista Moderno
AGRO 2012 – 2021	Setor agropecuário (2012 – 2021)	-1,77	-1,11	-0,64	-1,43	Desenvolvimentista Moderno
AGRO Fase 1	Setor agropecuário (Fase 1)	-1,97	-1,00	-0,78	-1,22	Desenvolvimentista Moderno
AGRO Fase 2	Setor agropecuário (Fase 2)	-1,75	-0,50	-0,38	-2,00	Desenvolvimentista Moderno
AGRO Fase 3	Setor agropecuário (Fase 3)	-1,42	-1,75	0,00	-1,33	Desenvolvimentista Moderno
APIB 2012 – 2021	APIB (2012 – 2021)	-2,00	-0,63	-2,19	-2,13	Socioambientalista
APIB Fase 1	APIB (Fase 1)	-2,00	-0,63	-2,19	-2,13	Socioambientalista
CNA 2012 – 2021	CNA (2012 – 2021)	-0,83	-1,79	-0,63	-1,63	Desenvolvimentista Moderno
CNA Fase 1	CNA (Fase 1)	-1,50	-1,88	-1,88	-0,38	Desenvolvimentista Tradicional
CNA Fase 2	CNA (Fase 2)	0,00	-2,00	0,00	-3,00	Desenvolvimentista Moderno/ Tecnocrata esclarecido
CNA Fase 3	CNA (Fase 3)	-1,00	-1,50	0,00	-1,50	Desenvolvimentista Moderno

EMBRAPA 2012 – 2021	Embrapa (2012 – 2021)	-0,80	-1,10	-1,00	-1,00	Tecnocrata esclarecido
EMBRAPA Fase 1	Embrapa (Fase 1)	0,00	-1,50	-3,00	0,00	Tecnocrata esclarecido/ Desenvolvimentista Tradicional
EMBRAPA Fase 2	Embrapa (Fase 2)	0,00	0,00	-2,00	0,00	Tecnocrata esclarecido/ Desenvolvimentista Tradicional/Socioambientalista
EMBRAPA Fase 3	Embrapa (Fase 3)	-1,33	-1,33	0,00	-1,67	Desenvolvimentista Moderno
EMPR 2012 – 2021	Empresas privadas (2012 – 2021)	-2,04	-0,90	-1,41	-1,29	Socioambientalista
EMPR Fase 1	Empresas privadas (Fase 1)	-1,83	-1,92	-0,75	-0,42	Desenvolvimentista Tradicional
EMPR Fase 3	Empresas privadas (Fase 3)	-2,19	-0,67	-1,47	-1,51	Socioambientalista
ENTES FED 2012 – 2021	Entes públicos federais (outros) (2012 – 2021)	-1,90	-1,56	-1,22	-1,42	Desenvolvimentista Moderno
ENTES FED Fase 1	Entes públicos federais (outros) (Fase 1)	-1,76	-1,24	-1,47	-1,78	Socioambientalista
ENTES FED Fase 3	Entes públicos federais (outros) (Fase 3)	-2,21	-1,29	-1,00	-1,38	Desenvolvimentista Moderno
GOV EST 2012 – 2021	Governos Estaduais (2012 – 2021)	-1,29	-1,28	-1,77	-1,92	Socioambientalista
GOV EST Fase 1	Governos Estaduais (Fase 1)	-1,44	-1,25	-1,78	-1,88	Socioambientalista

GOV EST Fase 3	Governos Estaduais (Fase 3)	-1,00	-1,15	-1,40	-2,45	Tecnocrata esclarecido
GOV MT 2012 – 2021	Governo de Mato Grosso (2012 – 2021)	-1,19	-1,13	-1,15	-1,25	Socioambientalista
GOV MT Fase 1	Governo de Mato Grosso (Fase 1)	-1,19	-1,13	-1,15	-1,25	Socioambientalista
GOV MUN 2012 – 2021	Governos municipais (2012 – 2021)	-1,43	-1,36	-1,99	-1,79	Socioambientalista
GOV MUN Fase 1	Governos municipais (Fase 1)	-1,34	-0,91	-1,53	-1,66	Socioambientalista
GOV MUN Fase 2	Governos municipais (Fase 2)	-3,00	-1,50	-2,25	-0,38	Desenvolvimentista Tradicional
GOV MUN Fase 3	Governos municipais (Fase 3)	0,00	-1,50	-2,25	-3,00	Tecnocrata esclarecido
IBAMA 2012 – 2021	IBAMA (2012 – 2021)	-0,73	-1,03	-2,10	-2,60	Tecnocrata esclarecido
IBAMA Fase 1	IBAMA (Fase 1)	-0,73	-1,03	-2,10	-2,60	Tecnocrata esclarecido
ICMBIO 2012 – 2021	ICMBIO (2012 – 2021)	-1,45	-0,71	-1,02	-1,77	Socioambientalista
ICMBIO Fase 1	ICMBIO (Fase 1)	-1,46	-0,62	-1,05	-1,94	Socioambientalista
ICMBIO Fase 3	ICMBIO (Fase 3)	-1,47	-1,13	-1,00	-1,72	Desenvolvimentista Moderno
IMAZON 2012 – 2021	IMAZON (2012 – 2021)	-0,63	-1,00	-1,44	-2,75	Tecnocrata esclarecido
IMAZON Fase 1	IMAZON (Fase 1)	-0,63	-1,00	-1,44	-2,75	Tecnocrata esclarecido
IPAM 2012 – 2021	IPAM (2012 – 2021)	-1,20	-1,30	-0,60	-2,10	Desenvolvimentista Moderno
IPAM Fase 1	IPAM (Fase 1)	-1,67	-1,00	-0,50	-1,83	Desenvolvimentista Moderno

IPAM Fase 3	IPAM (Fase 3)	-0,50	-1,75	-0,75	-2,50	Tecnocrata esclarecido
ISA 2012 – 2021	ISA (2012 – 2021)	-0,83	-0,33	-1,33	-1,83	Socioambientalista
ISA Fase 1	ISA (Fase 1)	-0,83	-0,33	-1,33	-1,83	Socioambientalista
MAPA 2012 – 2021	MAPA (2012 – 2021)	-1,30	-0,85	-0,30	-1,45	Desenvolvimentista Moderno
MAPA Fase 1	MAPA (Fase 1)	0,00	-0,75	-0,75	-0,75	Tecnocrata esclarecido
MAPA Fase 2	MAPA (Fase 2)	-1,50	-1,25	0,00	-1,25	Desenvolvimentista Moderno
MAPA Fase 3	MAPA (Fase 3)	-1,83	-0,67	-0,25	-1,67	Desenvolvimentista Moderno
MCTI 2012 – 2021	MCTI (2012 – 2021)	-0,88	-2,00	-0,75	-2,50	Desenvolvimentista Moderno
MCTI Fase 1	MCTI (Fase 1)	-0,88	-2,00	-0,75	-2,50	Desenvolvimentista Moderno
MCTI Fase 2	MCTI (Fase 2)	0,00	-2,00	-3,00	-3,00	Tecnocrata esclarecido
MCTI Fase 3	MCTI (Fase 3)	0,00	-2,00	-2,00	-3,00	Tecnocrata esclarecido
MDIC 2012 – 2021	MDIC (2012 – 2021)	-0,38	-1,50	-1,13	-1,13	Tecnocrata esclarecido
MDIC Fase 1	MDIC (Fase 1)	-0,38	-1,50	-1,13	-1,13	Tecnocrata esclarecido
MMA 2012 – 2021	MMA (2012 – 2021)	-1,25	-0,94	-0,81	-1,83	Desenvolvimentista Moderno
MMA Fase 1	MMA (Fase 1)	-0,86	-0,66	-1,24	-1,84	Socioambientalista
MMA Fase 3	MMA (Fase 3)	-2,14	-2,00	-0,39	-1,36	Desenvolvimentista Moderno

MPU 2012 – 2021	Ministério Público e juristas (2012 – 2021)	-1,03	-1,20	-1,67	-2,22	Tecnocrata esclarecido
MPU Fase 1	Ministério Público e juristas (Fase 1)	-0,93	-1,30	-1,83	-2,45	Tecnocrata esclarecido
MPU Fase 3	Ministério Público e juristas (Fase 3)	-1,13	-0,84	-1,41	-2,16	Socioambientalista
OAB 2012 – 2021	OAB (2012 – 2021)	-1,17	-1,08	-1,33	-1,83	Socioambientalista
OAB Fase 1	OAB (Fase 1)	-1,25	-0,88	-1,00	-1,75	Socioambientalista
OAB Fase 2	OAB (Fase 2)	-2,00	-2,00	-1,00	-1,00	Desenvolvimentista Moderno/Desenvolvimentista Tradicional
OAB Fase 3	OAB (Fase 3)	0,00	-1,50	-1,50	-3,00	Tecnocrata esclarecido
ONGS 2012 – 2021	ONGs (exceto ambientalistas) (2012 – 2021)	-2,20	-0,18	-1,39	-1,45	Socioambientalista
ONGS Fase 1	ONGs (exceto ambientalistas) (Fase 1)	-2,20	-0,18	-1,39	-1,45	Socioambientalista
ONGS AMB 2012 – 2021	ONGs ambientalistas (2012 – 2021)	-1,17	-1,10	-1,83	-2,29	Socioambientalista
ONGS AMB Fase 1	ONGs ambientalistas (Fase 1)	-1,17	-1,10	-1,83	-2,29	Socioambientalista
ONGS AMB Fase 3	ONGs ambientalistas (Fase 3)	0,00	-2,00	-3,00	-3,00	Tecnocrata esclarecido
OUTROS 2012 – 2021	Outros casos (2012 – 2021)	-1,63	-0,95	-0,73	-1,50	Desenvolvimentista Moderno
OUTROS Fase 1	Outros casos (Fase 1)	-1,53	-0,83	-0,81	-1,61	Desenvolvimentista Moderno

OUTROS Fase 2	Outros casos (Fase 2)	-2,00	-2,00	-1,00	-1,00	Desenvolvimentista Moderno/Desenvolvimentista Tradicional
OUTROS Fase 3	Outros casos (Fase 3)	-1,00	0,00	0,00	-1,00	Socioambientalista/Desenvolvimentista Moderno
PARLAM AGRO 2012 – 2021	Parlamentares do setor agropecuário (2012 – 2021)	-1,66	-1,57	-0,39	-1,67	Desenvolvimentista Moderno
PARLAM AGRO Fase 1	Parlamentares do setor agropecuário (Fase 1)	-1,75	-1,44	-0,41	-1,66	Desenvolvimentista Moderno
PARLAM AGRO Fase 3	Parlamentares do setor agropecuário (Fase 3)	-1,78	-2,22	-0,44	-1,22	Desenvolvimentista Moderno
PARLAM AMB 2012 – 2021	Parlamentares ambientalistas (2012 – 2021)	-1,16	-0,70	-1,65	-1,84	Socioambientalista
PARLAM AMB Fase 1	Parlamentares ambientalistas (Fase 1)	-0,99	-0,67	-1,54	-1,64	Socioambientalista
PARLAM AMB Fase 3	Parlamentares ambientalistas (Fase 3)	-1,88	-0,63	-1,75	-2,63	Socioambientalista
PARLAMENTARES 2012 – 2021	Parlamentares (outros) (2012 – 2021)	-1,78	-1,21	-1,36	-1,45	Socioambientalista
PARLAMENTARES Fase 1	Parlamentares (outros) (Fase 1)	-1,78	-1,21	-1,40	-1,44	Socioambientalista
PARLAMENTARES Fase 3	Parlamentares (outros) (Fase 3)	-1,52	-1,21	-1,54	-1,55	Socioambientalista

SFB 2012 – 2021	SFB (2012 – 2021)	-1,50	-0,83	-0,25	-1,83	Desenvolvimentista Moderno
SFB Fase 1	SFB (Fase 1)	-1,50	0,00	-0,75	-3,00	Socioambientalista
SFB Fase 2	SFB (Fase 2)	-1,50	-0,83	-0,25	-1,83	Desenvolvimentista Moderno
SOS MATA 2012 – 2021	SOS Mata Atlântica (2012 – 2021)	-2,13	-0,83	-1,60	-2,33	Socioambientalista
SOS MATA Fase 1	SOS Mata Atlântica (Fase 1)	-1,98	-0,92	-1,13	-2,10	Socioambientalista
SOS MATA Fase 3	SOS Mata Atlântica (Fase 3)	-2,13	-0,25	-2,50	-2,88	Socioambientalista
TÉCNICOS 2012 – 2021	Técnicos e especialistas (2012 – 2021)	-1,75	-1,00	-0,38	-1,88	Desenvolvimentista Moderno
TÉCNICOS Fase 1	Técnicos e especialistas (Fase 1)	-1,75	-1,00	-0,38	-1,88	Desenvolvimentista Moderno
TNC 2012 – 2021	<i>The Nature Conservancy</i> - TNC (2012 – 2021)	-1,67	-0,92	-0,67	-1,96	Desenvolvimentista Moderno
TNC Fase 1	<i>The Nature Conservancy</i> - TNC (Fase 1)	-1,67	-0,92	-0,67	-1,96	Desenvolvimentista Moderno
UFMG 2012 – 2021	UFMG (2012 – 2021)	-0,63	-1,38	-0,94	-2,63	Tecnocrata esclarecido
UFMG Fase 2	UFMG (Fase 2)	-1,00	-1,50	0,00	-1,50	Desenvolvimentista Moderno
UFMG Fase 3	UFMG (Fase 3)	-0,50	-1,33	-1,25	-3,00	Tecnocrata esclarecido
UNB 2012 – 2021	UNB (2012 – 2021)	-1,50	-1,08	-1,50	-2,42	Socioambientalista
UNB Fase 1	UNB (Fase 1)	-1,67	-1,00	-2,00	-2,33	Socioambientalista

UNB Fase 2	UNB (Fase 2)	-1,00	-1,50	0,00	-1,50	Desenvolvimentista Moderno
UNB Fase 3	UNB (Fase 3)	-1,33	-1,17	-1,00	-2,50	Desenvolvimentista Moderno
USP 2012 – 2021	USP (2012 – 2021)	-0,67	-0,67	-1,33	-2,33	Tecnocrata esclarecido/Socioambi entalista
USP Fase 3	USP (Fase 3)	-0,67	-0,67	-1,33	-2,33	Tecnocrata esclarecido/Socioambi entalista

Fonte: Elaborado pela autora.

4.4 RECURSOS DAS COALIZÕES DE DEFESA

4.4.1 Autoridade legal e formal

A autoridade legal e formal, para tomar decisões políticas, foi o primeiro recurso apresentado na tipologia de Sabatier e Weible (2007) e é o mais disputado pelas coalizões de defesa. Ter representantes em cargos de autoridade do subsistema garante influência da coalizão para promover mudanças políticas ou para manter o *status quo*. Estudos anteriores que aplicaram o ACF consideraram a autoridade formal e legal o recurso mais importante da tipologia e o elemento que define a coalizão dominante do subsistema (ALBRIGHT, 2011; BABON *et al.*, 2014; HUGHES *et al.*, 2017; NOHRSTEDT, 2011; PAYÁN *et al.*, 2017; VIEIRA, 2021).

Na agenda verde brasileira, no período de 2012 até 2021, a autoridade legal e formal, para tomar decisões políticas, foi o recurso mais importante e disputado do subsistema. Todos os demais recursos identificados buscaram, de alguma forma, obter ou influenciar as autoridades do subsistema. A declaração do entrevistado, a seguir, evidencia a relevância desse recurso: “Bom, eu te diria o seguinte, a autoridade legal e formal para tomar decisões políticas foi o principal [recurso]. As decisões sobre meio ambiente no Brasil, elas estão muito concentradas na esfera nacional” (ENTREVISTADO 12). Araújo (2013), em seu estudo da agenda verde no período de 1992 até 2012, também identificou a relevância do recurso de autoridade legal no subsistema e sua influência para definir a coalizão dominante.

No subsistema analisado, diversos cargos têm autoridade legal e formal sobre a política. No entanto serão apresentadas as autoridades que mais exerceram influência na agenda verde nos últimos 10 anos no poder executivo e legislativo. No âmbito do Poder Executivo Federal Brasileiro, as principais autoridades legais e formais do subsistema, para tomar decisões políticas, foram: o Presidente da República, o Ministro do Meio Ambiente, o Presidente do IBAMA, o Presidente do ICMBio, o Diretor-Geral do Serviço Florestal Brasileiro, o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministro da Casa Civil. Todas as autoridades citadas são *stakeholders* definitivos do subsistema. Entre esses cargos, apenas o de Presidente da República é eleito, os demais são indicações do próprio presidente e/ou de seus ministros.

É inegável a importância do Presidente da República sobre a agenda verde, afinal, a maioria dos cargos com autoridade legal e formal do subsistema são indicações diretas ou indiretas dele. As próprias fases de pesquisa foram divididas de acordo com as mudanças do chefe do executivo federal que aconteceram a partir de 2012. Quando o chefe do poder executivo

federal foi alterado, a maioria das outras autoridades citadas foram modificadas e uma nova coalizão assumiu o domínio do subsistema. No quadro 15, são apresentadas algumas das ações realizadas pelo Presidente da República e pelo Ministro do Meio Ambiente na terceira fase que demonstram o poder e a influência que essas autoridades têm sobre a agenda verde.

No âmbito do Poder Legislativo Federal Brasileiro, as principais autoridade legais e formais do subsistema, para tomar decisões políticas, foram: os Deputados Federais, os Senadores, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal, o Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e o Presidente da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal. Apesar da relevância do poder executivo sobre a agenda verde, ele precisa trabalhar em conjunto com o poder legislativo para conseguir avançar suas pautas. “[...] o Governo pode propor um projeto de lei, mas o projeto só vai andar e vai ter a forma final a partir de o Legislativo querer ou não. Ou engavetar ou fazer aquilo andar. Então, a Comissão de Meio Ambiente da Câmara é muito poderosa” (ENTREVISTADO 1).

Ministros do Meio Ambiente que tinham uma relação mais próxima com o Congresso Nacional, como o Sarney Filho e a Marina, que já tinham atuado como parlamentares, conseguiam dialogar com mais facilidade com os legisladores. Afinal, não basta estar em uma posição de autoridade, é necessário agregar um número significativo de *stakeholders* com autoridade no subsistema para a coalizão influenciar o processo político.

No Congresso Nacional, essa disputa pelas autoridades é mais evidente. Os parlamentares integram as quatro coalizões do subsistema: (1) tecnocratas esclarecidos, (2) socioambientalistas, (3) desenvolvimentistas modernos e (4) desenvolvimentistas tradicionais. No entanto há um domínio dos desenvolvimentistas modernos e tradicionais no Congresso Nacional nas três fases do estudo. Isso se deve ao fato da maioria dos integrantes da bancada ruralista defender crenças dessas coalizões e essa ser uma das bancadas mais coesas do Congresso Nacional, conforme declaração a seguir:

[...] porque de fato a bancada ruralista é mais coesa. Primeiro, porque a banca ruralista é uma bancada do setor econômico e um setor econômico que ainda exerce muito poder na ponta. E também são, de certa forma, financiadas direta e indiretamente por um setor econômico que, no Brasil, é muito relevante. Então a bancada realmente é eleita com esse propósito de defender um segmento econômico. Então ela tem uma motivação econômica. A bancada ambientalista é uma bancada mais... não é que ela é ideológica, mas ela trabalha com uma bandeira, que não é um segmento econômico. Não tem um financiamento. Então, se você pegar os expoentes da agenda ambiental no parlamento brasileiro, o Molon: o Molon não foi eleito porque ele é ambientalista, mas sim por conta de todas as agendas que ele defende. E ele é

um cara muito alinhado com a agenda ambiental. O Rodrigo Agostinho não foi eleito pela bandeira ambiental; não foi eleito por ambientalistas. Ele é um ambientalista, mas não foi eleito por ambientalistas. Ele foi eleito porque fez dois excelentes mandatos como prefeito de uma cidade importante do estado de São Paulo (ENTREVISTADO 9).

As coalizões desenvolvimentistas modernas e as desenvolvimentistas tradicionais conseguem eleger membros para cargos de autoridade legal e formal no subsistema para defender suas crenças e para influenciar a política. Já os parlamentares das coalizões socioambientalistas, como Rodrigo Agostinho (Apêndice 4), e das tecnocratas esclarecidas não são eleitos por defenderem as crenças da coalizão, mas pelo seu capital político construído durante sua trajetória. Assim, enquanto as coalizões desenvolvimentistas modernas e as desenvolvimentistas tradicionais usam a estratégia de eleger parlamentares para cargos com autoridade legal e formal, as coalizões socioambientalistas e tecnocratas esclarecidas buscam influenciar e agregar as autoridades já eleitas.

O alinhamento entre as autoridades do poder executivo e do poder legislativo garante o avanço das pautas da coalizão dominante. No entanto a agenda verde nacional é muito diversa e as disputas são constantes entre as coalizões. No governo do presidente Jair Bolsonaro, houve um domínio maior da coalizão desenvolvimentista tradicional no subsistema (ver seção 4.3), tanto no âmbito do Executivo, como no Legislativo. Mesmo com esse domínio, não há garantia de que as propostas que chegam do executivo, serão aprovadas nas duas casas do poder legislativo, pois há uma pressão das demais coalizões do subsistema. A Medida Provisória 867/2018, que alterava a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), foi defendida pela coalizão desenvolvimentista tradicional e aprovada na Câmara dos Deputados, mas não foi votada no Senado Federal, logo perdeu sua eficácia.

Um conjunto de fatores levou a MPV 867/2018 a não ser votada, mas um que contribuiu foi o impasse entre o executivo e o senado, conforme descrito pelo entrevistado 2.

O Governo Federal vinha julgando diversas medidas provisórias e ficavam se arrastando na Câmara, como estratégia já de aprovação no Senado. Eles arrastavam na Câmara até o último minuto e, quando dava o último minuto, mandava o Senado: “você tem que aprovar se não vai caducar!” Uma medida provisória, se ela não for aprovada, ela não pode ser editada na mesma legislatura. [...] E aí o Davi Alcolumbe já vinha falando “eu não vou fazer mais isso”, “eu não vou mais aprovar medida provisória desse jeito”, e aí quando chegou a do código, ele falou “não vou botar votação na medida provisória que chegou na quinta-feira e caduca na terça” (ENTREVISTADO 2).

O relato do entrevistado apresenta uma estratégia utilizada pelo Poder Executivo para aprovação de suas propostas no Legislativo: limitar o tempo para discussão de uma legislação. No exemplo citado, também é possível verificar a relevância do cargo de presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para a agenda, pois são eles que definem a agenda de votação das casas legislativas.

Além de eleger membros das coalizões para cargos com autoridade legal e formal no subsistema, outra estratégia utilizada pelas coalizões de defesa é posicionar seus integrantes em cargos-chave da política. “O Salles, por exemplo, veio através da sociedade rural brasileira, através da CNA” (ENTREVISTADO 9). Nos anos de 2013 e 2014, o Senador Blairo Maggi ocupou a Presidente da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal e, em 2016, assumiu como Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Em março de 2021, a deputada Carla Zambelli, membro da Frente Parlamentar da Agropecuária, assumiu o cargo de Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. “Eles começaram a migrar da comissão de agricultura para a comissão do meio ambiente e minando a comissão de meio ambiente” (ENTREVISTADO 7). Assim, ter membros da sua coalizão em cargos com autoridade legal e formal permite avançar ou segurar agendas do interesse da coalizão, mas essa influência sobre os tomadores de decisão se dá de diversas formas e por meios dos demais recursos políticos presentes no subsistema.

4.4.2 Judicialização

Os juízes são considerados autoridades formais e legais do subsistema de acordo com a tipologia de recursos políticos proposta (SABATIER; WEIBLE, 2007). No entanto, como o poder judiciário, diferentemente dos poderes executivo e legislativo, precisa ser acionado para atuar sobre o subsistema, optou-se por analisá-lo separadamente.

Segundo Domingo (2004), a judicialização da política é entendida primeiramente “[...] como o processo pelo qual há um aumento do impacto das decisões judiciais sobre os processos políticos e sociais. Em segundo lugar, refere-se ao processo pelo qual o conflito político é cada vez mais resolvido ao nível dos tribunais”. Nas últimas décadas, houve uma crescente judicialização política nos mais diferentes setores (DOMINGO, 2004; SILVA, 2022), inclusive na área ambiental.

Na agenda verde brasileira, a judicialização – levar conflitos para serem resolvidos pelo poder judiciário – aumentou significativamente na terceira fase do estudo. Antes da eleição do presidente Jair Bolsonaro, havia uma disputa mais equilibrada entre as coalizões do subsistema,

com perdas e com ganhos para os diferentes *stakeholders*. No entanto, com o alinhamento cada vez maior do poder executivo e do poder legislativo em relação aos preceitos da coalizão desenvolvimentista tradicional, outras estratégias foram adotadas pelas demais coalizões. Assim, o recurso da judicialização ganha cada vez mais espaço no subsistema, conforme relato a seguir:

[...] agora a gente tem um governo explicitamente que lidera a agenda ambiental. Os demais governos mediavam; você tinha o setor do agro puxando de um lado, o setor ambientalista puxando de outro e você tinha o Governo ali liderando uma tendência mais para cá ou mais para lá. Agora, você tem um Governo liderando a agenda ambiental e não tem quem medeie. O Congresso Nacional mediou, no primeiro biênio, quando o presidente foi o Rodrigo Maia. Depois que saiu o Rodrigo Maia, que era um presidente quase que de oposição ao Bolsonaro, ele que mediava. Quando saiu ele e entrou o Arthur Lira, o Arthur Lira opera em nome do Governo. Então ele começou a aprovar todas as leis. Em menos de seis meses, ele aprovou todas as leis que o Rodrigo Maia, em 2 anos, segurou. Aí quando você tem um Executivo que lidera a agenda ambiental e um Legislativo que está alinhado com essa agenda ambiental, só resta, no Estado Democrático de Direito, você tem o tripé: Legislativo, Executivo e Judiciário. Cabe ao Judiciário equilibrar o jogo (ENTREVISTADO 9).

Os *stakeholders* que mais utilizam da judicialização são os representantes da coalizão tecnocrata esclarecida e socioambientalista, por intermédio dos partidos políticos que podem propor as ações diretamente ao Supremo Tribunal Federal (STF). “[...] os grupos que se sentem prejudicados entram com ações da justiça e a justiça tem dado ganho de causa em muitos casos” (ENTREVISTADO 6).

Em março de 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) deu início ao julgamento de sete ações relacionadas ao meio ambiente, chamado “pacote verde” (Quadro 16). Das sete ações, seis foram requeridas por partidos políticos. “[...] esses partidos não têm maioria na Câmara, não conseguem reverter essa tendência de retrocesso, mas o retrocesso é questionável judicialmente, então os partidos políticos têm legitimidade para questionar a constitucionalidade ou não de atos ou a omissão do Governo” (ENTREVISTADO 9). As organizações da sociedade civil, os integrantes das coalizões desempenham o papel de *amicus curiae* (amigos da corte) em apoio às ações movidas pelos partidos políticos. Esses *stakeholders* também fornecem informações e embasamento para os processos jurídicos.

A única ação do pacote verde requerida pelo Procurador-Geral da República foi julgada improcedente (ADI 6148). Duas foram julgadas procedentes (ADPF 651 e ADI 6808) e as demais aguardam julgamento (PRIZIBISCZKI, 2022; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). O parecer favorável do judiciário para as ações contra a Medida Provisória nº 1.040/2021

(Lei n. 14.195/2021) e o Decreto Federal 10.224/2020 da Presidência da República representam uma derrota da coalizão desenvolvimentista tradicional no processo político a partir da mobilização do recurso de judicialização por outras coalizões de defesa.

Quadro 16 – Ações do “pacote verde” no Supremo Tribunal Federal

Descrição	Requerente/ Intimado	Data de Protocolo	Situação em agosto/2022
ADO 54: Acusa o presidente Jair Bolsonaro de descaso com o meio ambiente e de omissão no combate ao desmatamento da Amazônia, contrariando o dever do Poder Público de promover a conscientização ambiental na sociedade e de zelar pelo meio ambiente.	Rede Sustentabilidade	23/08/2019	Em 06/04/2022, o Ministro André Mendonça pediu vista dos autos.
	Presidente da República e Ministro de Estado de Meio Ambiente		
ADO 59: Pede a reativação do Fundo Amazônia, congelado desde 2019, depois que o então ministro Ricardo Salles tentou mudar as regras de sua gestão. Atualmente, a estimativa é que existam cerca de R\$3,3 bilhões parados no Fundo, que poderiam ser usados no financiamento de projetos de preservação na Amazônia Legal.	PSB, PSOL, PT e Rede Sustentabilidade	05/06/2020	Em pauta para julgamento.
	União		
ADPF 651: Pede que seja declarado inconstitucional o decreto federal 10.224/2020, que regulamenta o Fundo Nacional do Meio Ambiente (criado em 1989), alertando que a sociedade civil foi excluída do conselho deliberativo do Fundo.	Rede Sustentabilidade	10/02/2020	O STF julgou procedente a ação para declarar inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020.
	Presidente da República		
ADPF 735: Contesta a validade do Decreto federal 10.341/2020, que definiu que a coordenação da Operação Verde Brasil 2, na Amazônia Legal, seria de responsabilidade do Ministério da Defesa e, dessa forma, retirou a autonomia do Ibama para atuar como agente de fiscalização.	PV	01/09/2020	Incluído no calendário de julgamento.
	Presidente da República e Ministro de Estado da Defesa		
ADPF 760: Cobra a retomada do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) de modo suficiente para viabilizar o cumprimento das metas climáticas	PSB, Rede Sustentabilidade PDT, PV, PT, PSOL e PCdoB	12/11/2020	Em 06/04/2022, o Ministro André Mendonça pediu vista dos autos.
	União		

assumidas pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris.			
ADI 6148: Contesta a Resolução nº 491/2018, do Conama, que estabelece padrões de qualidade do ar, pelo fato de que a norma não regulamentaria, de forma eficaz e adequada, os padrões de qualidade do ar.	Procurador-Geral da República	29/05/2019	O Tribunal julgou improcedente a ADI, mas determinou a edição de nova resolução sobre a matéria.
	Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente		
ADI 6808: Contesta a Medida Provisória nº 1.040/2021 (Lei n. 14.195/2021), que prevê a concessão automática de licença ambiental para empresas enquadradas em atividades de grau de risco médio.	PSB	22/04/2021	O STF excluiu as licenças em matéria ambiental da referida legislação.
	Presidente da República e Congresso Nacional		

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Supremo Tribunal Federal (2022) e Prizibiszki (2022).

Ainda que a judicialização da agenda verde tenha se intensificado na terceira fase, ela ocorreu em todo o período analisado. O atual Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) brasileiro foi sancionado em 25 de maio de 2012 pela presidenta Dilma Rousseff após intensos debates no Congresso Nacional. Considerada uma grande vitória dos desenvolvimentistas tradicionais, em janeiro de 2013, as coalizões que não concordavam com a legislação moveram Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) por meio da Procuradoria Geral da União e do Partido Socialismo e Liberdade (Psol) sobre 58 dos 84 artigos do código. O julgamento só foi encerrado em fevereiro de 2018 e a maioria do Código foi considerada constitucional pelo STF (BITTENCOURT, 2018; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). O entrevistado 10, integrante da coalizão desenvolvimentista tradicional, relata o ocorrido.

Então eu vejo que há uma politização da utilização da Justiça. Por exemplo, grupos que perderam a discussão do código florestal e saíram da mesa. O que eles fizeram? Eles se juntaram com o Ministério Público, seis meses depois que o código estava sancionado, impugnaram ele, ficou oito anos parada a aplicação até que o Supremo veio e ratificou tudo praticamente. [...] E que a gente chamava *jus esperneandi*, que é do direito de ficar esperneando. Já discutiu no Congresso, perdeu no Congresso; aí eu vou para 47 do segundo tempo, “ah, agora vamos lá no Judiciário não deixar aplicar essa lei”. Agora terminou e oito anos depois... quer dizer, na verdade, a morosidade da Justiça brasileira, que é uma característica, ajuda a utilização política. Por quê? Porque se uma ação dessas tivesse sido julgada no mês seguinte, não teria causado prejuízo na sua implementação (ENTREVISTADO 10).

A estratégia de recorrer ao poder judiciário para garantir direitos e para resolver conflitos entre os *stakeholders* do subsistema pode dar resultados, mas tem o condicionante do tempo. O julgamento do poder judiciário brasileiro é moroso. Algumas das ações do “pacote verde” foram protocoladas em 2019 e, até agosto de 2022, ainda não tinham sido julgadas (Quadro 16). “Então o judiciário foi chamado e sentou em cima, vamos dizer assim, de vários processos de ação, de retrocessos e de omissão” (ENTREVISTADO 5). Assim, quando se deseja celeridade no processo, as coalizões mobilizam outros recursos do subsistema para convencer as autoridades do poder executivo e do poder legislativo.

4.4.3 Liderança hábil

A liderança hábil é um recurso político que ajuda na captação e na mobilização de outros recursos do subsistema. Esses líderes podem conduzir mudanças no subsistema a partir de uma combinação de fatores (recursos, eventos, oportunidades, entre outros). Ter líderes hábeis impulsiona as ações das coalizões (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Para identificar as lideranças hábeis do subsistema da agenda verde, no período de 2012 até 2021, foi solicitado para os entrevistados indicarem quais atores atuaram como líderes habilidosos para influenciar a política nacional de biodiversidade e florestas. Os entrevistados citaram 89 lideranças, apresentadas no quadro 17. As lideranças indicadas no quadro 17 são de organizações que compõem todas as coalizões do subsistema.

Entre os líderes indicados, oito nomes se destacaram por serem citados por vários entrevistados, são eles: Bráulio Dias, Carlos Minc, Carlos Nobre, Fábio Feldmann, Izabella Teixeira, Marina Silva, Ricardo Salles e José Sarney Filho. Nota-se a grande relevância do cargo de Ministro do Meio Ambiente para influenciar o subsistema, afinal cinco das oito lideranças mais citadas ocuparam esse cargo (Carlos Minc, Izabella Teixeira, Marina Silva, Ricardo Salles e José Sarney Filho). O líder Bráulio Dias atuou como Secretário Executivo da Convenção da ONU sobre Diversidade Biológica no período de 2012 até 2016. Carlos Nobre é um cientista e um pesquisador brasileiro que trabalha com o tema “mudanças climáticas” e Fábio Feldmann é um dos fundadores da Fundação SOS Mata Atlântica, uma ONG ambientalista brasileira.

A Marina Silva foi o nome mais citado como liderança da agenda verde. Dos 17 entrevistados, 10 indicaram Marina como uma grande líder no subsistema. “[...] como ao tempo da ministra Marina, que realmente era uma ministra forte, que tinha luz própria, e o Lula tinha muita dificuldade em contrariar qualquer pedido dela” (ENTREVISTADO 3). Marina foi

Ministra do Meio Ambiente entre 2003 e 2008. Nessa fase, a coalizão dominante foi a socioambientalista (ARAÚJO, 2013). Marina também foi Senadora entre 1995 e 2011 e levou a pauta ambiental para o Congresso Nacional como citado pelo entrevistado 1. “A Marina foi muito importante porque ela abriu o congresso para a área ambiental”. Apesar de não ter ocupado nenhum cargo com autoridade legal e formal no subsistema a partir de 2012, Marina continua sendo lembrada e admirada como uma importante líder da área ambiental.

Quadro 17 – Lideranças hábeis do subsistema da agenda verde nacional

Adriana Ramos	Ailton Krenak	Alceu Moreira
Aldo Rebelo	Alessandra Munduruku	Alessandro Molon
Alfredo Sirkis	Almirante Ibsen	Ana Young
André Nassar	André Trigueiro	Antônio Nobre
Beto Veríssimo	Blairo Maggi	Jair Bolsonaro
Bráulio Dias	Caetano Veloso	Candido Bracher
Carlos Klink	Carlos Minc	Carlos Nobre
Claudio Angelo	Cláudio Pádua	Daniela Chiaretti
Dilma Rousseff	Eliseu Padilha	Fábio Feldmann
Fernando Gabeira	Fernando Henrique Cardoso	Giovana Girardi
Guilherme Leal	Gustavo Fonseca	Tom Lovejoy
Henrique Brandão Cavalcanti	Ivan Valente	Izabella Teixeira
João Moreira Salles	João Paulo Capobianco	Jorge Viana
José Carlos Carvalho	José Duarte Penido	José Pedro de Oliveira Costa
Kátia Abreu	Luciano Zica	Luiz Henrique
Luiz Nishimori	Marcelo Brito	Márcio Astrini
Marcos Nobre	Maria Tereza Pádua	Marina Farina
Marina Silva	Mario Mantovani	Mário Santini
Mercedes Bustamante	Miriam Leitão	Moacir Micheletto
Nabhan Garcia	Neri Geller	Nilson Leitão
Nurit Rachel Bensusan	Paula Lavigne	Paulinho Paiakan
Paulo Moutinho	Paulo Nogueira Neto	Raoni Rajão
Raquel Biderman	Reinhold Stephanes	Ricardo Abramovay
Ricardo Galvão	Ricardo Salles	Ricardo Tripoli
Roberto Cabral	Roberto Klabin	Roberto Rodrigues
Rodrigo Agostinho	Rodrigo Maia	Rodrigo Rollemberg
Russell Mittermeier	Sarney Filho	Soares Filho
Soninha Guajajara	Suely Araújo	Talíria Petrone
Tasso Azevedo	Michel Temer	Tereza Cristina
Walter Schalka	Washington Novaes	

Fonte: Elaborado pela autora.

José Sarney Filho foi Ministro de Meio Ambiente entre 2016 e 2018 e, assim como Marina Silva, atuou como parlamentar ambientalista no Congresso Nacional. Sarney Filho foi Deputado Federal de 1983 até 2019. Além de ter a autoridade legal e formal do Poder Executivo

ao ocupar o cargo de Ministro do MMA, lideranças como Sarney Filho e como Marina possuem um acesso facilitado às autoridades do Poder Legislativo, propiciando uma influência maior sobre o subsistema.

No Congresso, o Deputado e Ministro Sarney Filho, também, muito importante, porque ele foi Ministro do Meio Ambiente várias vezes, além de ser Presidente da Comissão de Meio Ambiente. E não só pelos seus talentos pessoais, mas também pelo acesso político que ele tem. Ele propeliu e impeliu muitas peças legislativas. Ele deu credibilidade e credencial e fez andar muita coisa, podemos dizer assim, no Congresso (ENTREVISTADO 1).

O Ministro do Meio Ambiente, entre 2019 e 2021, Ricardo Salles foi considerado, por muitos *stakeholders* do subsistema, como uma liderança contrária ao meio ambiente e defensor das crenças da coalizão desenvolvimentista tradicional. “O Salles é um extraordinário, porque ele é um dos caras mais inteligentes desse governo [...] Ele fez eficientemente, muito eficiente, a política de destruição, tanto que é um dos ministérios mais afetados com o processo destrutivo é o do meio ambiente” (ENTREVISTADO 14).

O cargo de Ministro de Meio Ambiente garante acesso a vários recursos políticos do subsistema, como a própria autoridade legal e formal do cargo, recursos financeiros e informação. O acesso a todos esses recursos políticos, juntamente com uma liderança hábil, garante a coalizão um lugar de domínio ou, no mínimo, de destaque no subsistema político. A Marina Silva, importante integrante da coalizão socioambientalista, a partir de sua liderança, impulsionou o domínio de sua coalizão sobre o subsistema, da mesma forma que Ricardo Salles favoreceu o domínio dos desenvolvimentistas tradicionais.

No subsistema da agenda verde, a liderança hábil foi um recurso importante para as coalizões, pois, a partir dele, foi possível estabelecer estratégias e mobilizar recursos para influenciar o processo político, conforme trecho do entrevistado a seguir.

Eu acho que todos tiveram muita importância, porque você tem que ter lideranças hábeis também para fazer a negociação, para enxergar estrategicamente. O que você vai fazer com um determinado assunto ou se você vai, por exemplo, trabalhar esse assunto através do judiciário, do legislativo. Qual a forma? Se você vai emperrar a votação? Se você vai negociar para mudar texto, é habilidade de fazer isso sem ter voto, sem ter dinheiro. Então você tem que ter gente habilidosa e tudo mais (ENTREVISTADO 12).

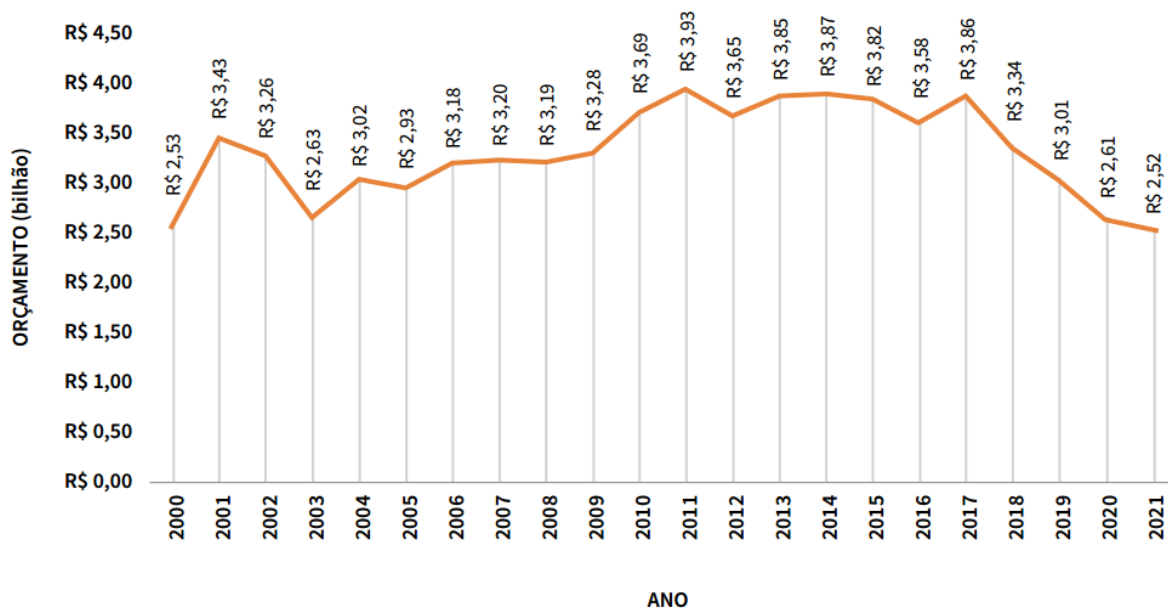
Os líderes influenciam os integrantes das coalizões em relação às estratégias que irão tomar em relação à determinada política do subsistema. Seja por meio da pressão direta nas

autoridades com poder, ou de forma indireta, por meio do judiciário, ou influenciando a opinião pública para que possa pressionar os tomadores de decisão.

4.4.4 Recursos financeiros

Os recursos financeiros são essenciais para a execução de qualquer política pública. No subsistema da agenda verde nacional, os recursos financeiros provêm, majoritariamente, de duas fontes: governo federal e comunidade internacional. O Ministério do Meio Ambiente e seus órgãos vinculados são os principais executores da política de biodiversidade e floresta no âmbito nacional, portanto o seu orçamento reflete parte significativa dos recursos financeiros do subsistema. Na Figura 5, nota-se que o orçamento executado do MMA vem decaindo, principalmente a partir de 2018, chegando ao menor valor dos últimos 22 anos em 2021 (R\$ 2,52 bilhões) (WERNECK; ANGELO; ARAÚJO, 2022).

Figura 5 – Orçamento do Ministério do Meio Ambiente Executado
(valor liquidado até 31 de dezembro de cada ano)



Nota: Dados extraídos em 17/01/2022 do ME/SIOP. Valores atualizados pelo IPCA. Foram consideradas, na análise, as seguintes unidades orçamentárias: 44101 - Ministério do Meio Ambiente - Administração Direta, 44102 - Serviço Florestal Brasileiro - SFB, 44201 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, 44202 - Companhia de Desenvolvimento de Barcarena - Codebar, 44205 - Agência Nacional de Águas - ANA, 44206 - Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ, 44207 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 44208 - Serviço Florestal Brasileiro - SFB, 44901 - Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA, 44902 - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. A atualização monetária pelo IPCA considerou janeiro do respectivo ano e dezembro de 2021, com os índices apresentados pela Calculadora do Cidadão, do Banco Central. A parcela reembolsável do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, que é transferida ao BNDES, não foi considerada, por envolver empréstimos.

Fonte: Werneck, Angelo e Araújo (2022).

Na fase 1 (governo Dilma), a média do orçamento executado do MMA foi de 3,75 bilhões, a maior média entre as fases analisadas. Um integrante do poder executivo da fase 1 analisa o orçamento para o MMA na época na seguinte declaração. “Os orçamentos dos Ministérios, embora sempre tenham sido modestos na área do meio ambiente, era um orçamento que tinha dinheiro disponível sim. Então, esse foi o quadro que a gente encontrou” (ENTREVISTADO 1). A coalizão socioambientalista, que estava no controle do MMA na fase 1, utilizava, como estratégia, a captação de recursos financeiros internacionais para financiamento da agenda verde. A maioria desses recursos eram destinados a fundos da área ambiental. Os fundos são ferramentas para financiamento e para apoio da política de biodiversidade e florestas. Os principais são o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), Fundo Amazônia (FA) e Fundo Clima ou Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FC). Cada fundo tem suas especificidades e cada um enfrenta desafios na sua gestão (INESC, 2022a, b).

O Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA) foi criado pela Lei nº 7.797 de 1989 para contribuir com o financiamento da política ambiental brasileira, que foi fortalecida após a aprovação da Constituição Federal de 1988. O FNMA é um fundo de natureza contábil, ou seja, está alojado na administração direta e comporta-se como Unidade Orçamentária ligada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), realizando despesas dentro do orçamento público. O decreto nº 6.686/2008 destina 20% dos valores arrecadados em pagamento de multas ambientais aplicadas pela União ao FNMA, no entanto o referido percentual pode ser alterado, a critério dos órgãos arrecadadores. Essa é a principal fonte de receita do fundo. A última doação para o fundo oriunda da cooperação internacional, doação de pessoas físicas e instituições públicas e privadas nacionais, foi em 2016 no valor de R\$ 44 milhões (INESC, 2022b).

As chamadas para projetos financiados pelo FNMA ocorreram prioritariamente por meio de editais, porém também houve a contratação via balcão ou via demanda espontânea. Os dez principais eixos temáticos dos editais lançados pelo FNMA são apresentados no Quadro 18. As organizações que participaram das chamadas são entidades públicas (federais, estaduais e municipais), consórcios públicos, instituições públicas de ensino, pesquisa e extensão e entidades privadas sem fins lucrativos. O Conselho Deliberativo do FNMA que deve decidir sobre a destinação das verbas do fundo. O decreto nº 10.224, de 05 fevereiro de 2020, alterou a composição do Conselho Deliberativo do FNMA retirando a representação da sociedade civil (INESC, 2022b). O partido Rede Sustentabilidade entrou com uma ação no STF (ADPF 651) para reestabelecer a participação social no conselho (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,

2022). Em 2022, o STF julgou procedente a ação e inconstitucional o art. 5º do Decreto n. 10.224/2020 (Quadro 16).

Quadro 18 – Dez (10) principais eixos temáticos nos editais lançados entre 2001 e 2018

Atividades de extensão rural/uso sustentável dos recursos florestais e da diversidade biológica	38,7%
Agenda 21 e educação ambiental	19,3%
Gestão de resíduos sólidos	16,1%
Preservação, planejamento e recuperação de recursos hídricos	12,9%
Planejamento e gestão ambiental em Unidade de Conservação (UC)	9,6%
Atividades em recursos pesqueiros	6,4%
Atividades de gestão ambiental em povos tradicionais	6,4%
Fortalecimento institucional	3,4%
Ordenamento territorial e ambiental	3,2%

Fonte: Inesc (2022b).

Ao retirar a representação da sociedade civil do conselho deliberativo do fundo, a coalizão desenvolvimentista tradicional está alinhada com as suas crenças de priorização de decisões governamentais efetivadas por uma elite dirigente (DC6) e de pouca consideração do papel dos órgãos colegiados que contam com a participação da sociedade civil, ou sua aceitação com funções consultivas (PC7).

Segundo levantamento realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc (INESC, 2022b), o FNMA sempre foi frágil do ponto de vista financeiro, sendo, em 2022, um fundo “inexistente na prática”. Nos últimos anos, houve a alocação dos recursos do fundo como “Reserva de Contingência” para cumprimento das regras fiscais. Em 2022, 92,5% dos recursos do FNMA foram destinados a esta reserva. “[...] na prática, o FNMA não existe mais do ponto de vista orçamentário. A destinação da quase totalidade dos recursos para esta Reserva evidencia um limite fiscal grave à potencial valorização e à retomada do Fundo” (INESC, 2022b).

[...] o Fundo Nacional de Meio Ambiente, ele foi criado em 89, bem ali na linha da criação nacional da política de meio ambiente, com a constituição estabelecendo do ponto de vista da legislação o papel do meio ambiente, o papel dos órgãos na proteção comum, e ele foi criado pra financiar uma política nacional. Começou a rodar, tinha uma serie de fontes de recursos e ele foi sendo fragilizado, fragilizado, até que ele existe hoje como um fundo *fake*. Ele chegou a ter mais de 100 milhões, hoje ele tem 30 e ainda assim dos 30, 28 não é pra ser gasto porque é aprisionado numa reserva de contingencia, que é um recurso que é pra não gastar, pra fazer economia, que é a contribuição do órgão, que é o MMA, pro teto de gastos. Quer dizer, é um fundo que foi completamente desmontado, e é um fundo importante porque ele tem caráter

nacional, ele vai pra todos os biomas, ele teria um papel por exemplo, pra fortalecer a economia da sociobiodiversidade, pra fazer proteção ambiental, e ele foi desmontado (ENTREVISTADO 13).

O Fundo Amazônia (FA) foi proposto pelo Brasil na 13ª Conferência das Partes da Convenção da ONU para o Clima (COP13/UNFCCC) em 2007 e teve sua criação autorizada pelo Decreto nº 6.527/2008. “O Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal” (BNDES, 2022). Desde sua criação até 2022, o FA recebeu R\$ 3,4 bilhões em doações, com os rendimentos, o montante chega a R\$ 4,8 bilhões, sendo 93,8% provenientes do governo Norueguês, 5,7% da Alemanha e 0,5% da Petrobras (INESC, 2022a). Para continuar recebendo as doações, o governo executivo precisa prestar contas, principalmente em relação ao controle do desmatamento. “Você tinha que estar constantemente em contato com os doadores, mostrando o que estava sendo feito e assegurando o apoio continuado dos doadores, que não era um negócio automático, não” (ENTREVISTADO 1).

Em 2019, o fundo foi paralisado e, em 2022, o saldo acumulado é de R\$ 3,3 bilhões. O FA, até sua paralisação, tinha 102 projetos aprovados e R\$ 1,43 bilhão desembolsado. As entidades privadas (organizações da sociedade civil) são os principais beneficiários do FA (Tabela 6) (INESC, 2022a). A paralisação do fundo afeta as diversas organizações do subsistema, conforme declaração a seguir: “Hoje a gente tem muito dinheiro parado, a gente tem um governo que parou de investir recurso na área ambiental, a gente tem muitos países deixando de investir em tema ambiental no Brasil, e isso afeta não só governo, afeta a sociedade civil, a pesquisa, a unidade de conservação” (ENTREVISTADO 16).

O BNDES é o responsável pelo gerenciamento do fundo, pela análise de projetos e pela prestação de contas. O Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) é o responsável por estabelecer as diretrizes e os critérios para aplicação dos recursos nos projetos. Os recursos financeiros recebidos dos doadores estão condicionados a resultados de redução de emissões por desmatamento e por degradação florestal (REDD+) e cabe ao Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CFTA) validar os cálculos de emissões apresentados pelo MMA. O Decreto nº 9.759/2019 extinguiu o COFA e o CFTA, impossibilitando a atuação do FA. A reativação do fundo está sobre judicialização (ADO 59) no STF (INESC, 2022a).

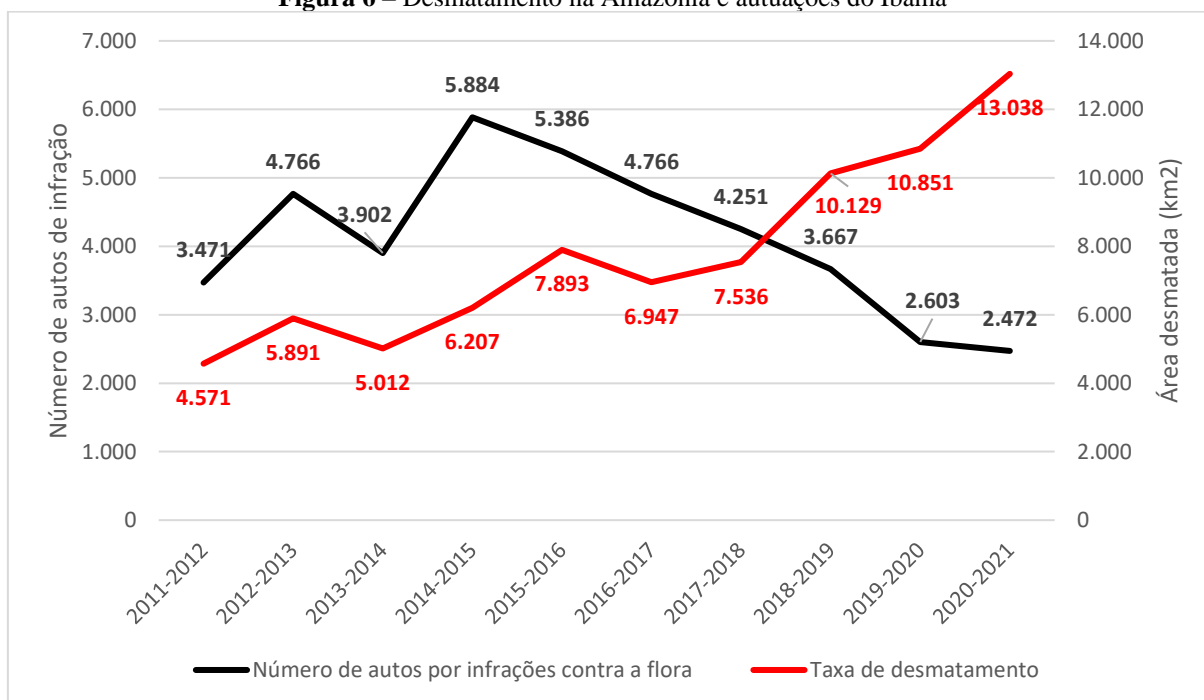
Tabela 6 - Valores do Fundo Amazônia por tipo de beneficiário (acumulado 31 de março de 2022)

Beneficiários tomadores	Contratos	Valor contratado	Valor desembolsado	%contratado	%desembolso
Governos estaduais	28	609.205.856	374.837.413	33%	26%
Governos municipais	6	14.818.771	14.265.058	1%	1%
Governo federal	5	340.201.416	275.292.758	18%	19%
Entidades privadas	79	892.677.532	774.527.644	48%	54%
Total		1.856.903.575	1.438.922.872	100%	100%

Fonte: Inesc (2022a)

O ACF analisa como a posse de recursos financeiros pode favorecer as coalizões no jogo político. No entanto, na fase 3 do estudo, nota-se a estratégia de retirada ou de paralisação das fontes de recursos financeiros do subsistema pela coalizão desenvolvimentista tradicional. Essa estratégia retira fontes de financiamento até mesmo da própria coalizão, que está no controle do MMA na fase 3, e afeta a execução das políticas da agenda verde, como o controle do desmatamento. Os dados do Inpe (2022) mostram que o desmatamento na Amazônia está em alta desde 2012, quando alcançou o menor índice da história de monitoramento, já os autos de infração do Ibama estão em queda desde 2015, alcançando a menor média do período na fase 3. Acabar com a “indústria da multa” era uma proposta do governo Bolsonaro, que, após sua eleição em 2018, declarou, em entrevista, que “[...] o Ibama multa de forma industrial o homem do campo e nós não podemos ter no governo gente maltratando quem produz” (BAND JORNALISMO, 2018).

Figura 6 – Desmatamento na Amazônia e autuações do Ibama



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Inpe (2022) e Observatório do Clima (2022).

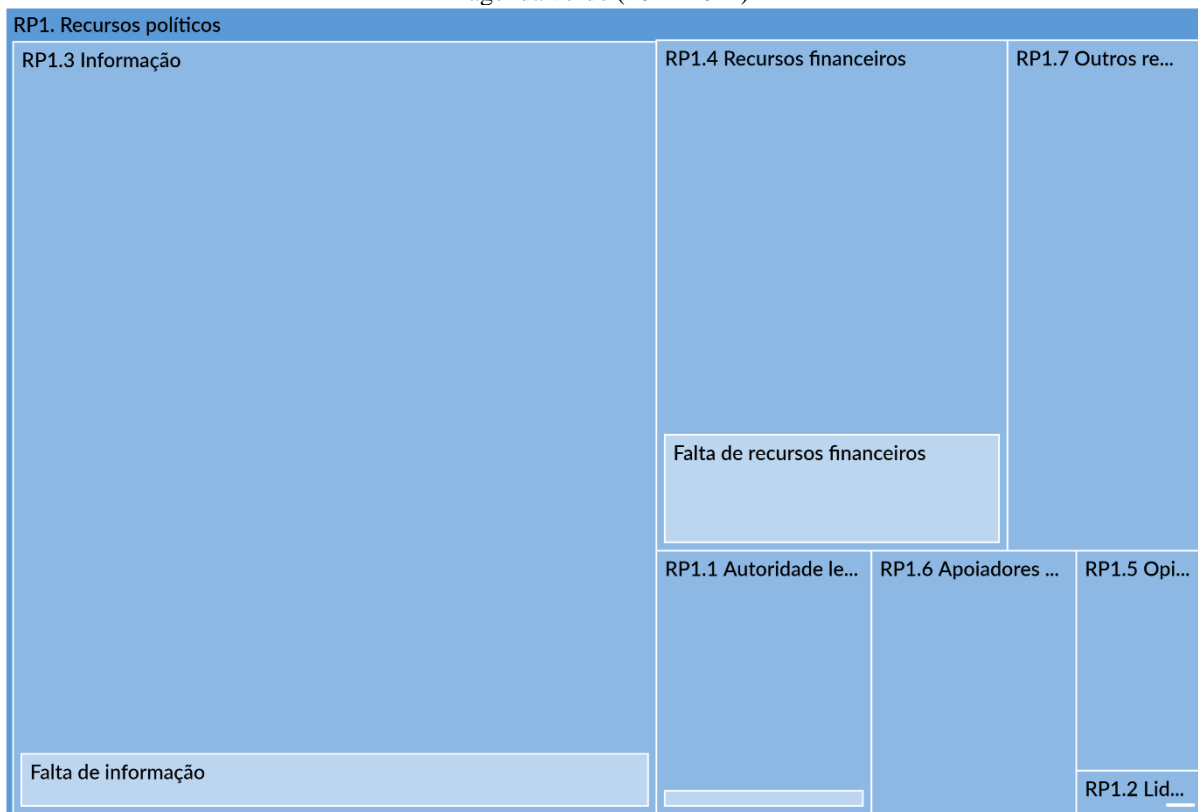
Pode parecer contraproducente retirar recursos financeiros da sua própria coalizão. No entanto essa estratégia está alinhada com as crenças da coalizão desenvolvimentista tradicional que entende que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos (PC4). Assim, fragilizar o controle do desmatamento por meio da retirada de recursos financeiros do seu próprio ministério atende os objetivos da coalizão. Além disso, a paralisação dos fundos também retira recursos financeiros de outras coalizões do subsistema que têm, ou poderiam ter projetos financiados pelos editais dos fundos.

4.4.5 Informação

A informação foi o recurso político mais utilizado pelas coalizões nas audiências públicas do Congresso Nacional analisadas no período de 2012 até 2021, conforme apresentado no gráfico de codificação (Figura 7). Todas as coalizões do subsistema utilizaram o recurso da informação para influenciar o processo político, só que de formas diferentes. Diversos motivos podem ter contribuído para a ampla utilização do recurso de informação por todas as coalizões do subsistema da agenda verde, entre eles: (1) o aumento da facilidade de acesso a dados e a informações na última década; (2) as audiências públicas serem fóruns de discussão propícios

à utilização desse recurso; e (3) o meio ambiente ser um tema complexo que requer conhecimento técnico e especializado.

Figura 7 – Gráfico de codificação dos recursos políticos nas audiências públicas do Congresso Nacional sobre a agenda verde (2012-2021)



Fonte: Elaborado pela autora por meio do software NVivo.

O recurso da informação, baseado em dados e em evidências científicas, historicamente é utilizado pelos tomadores de decisão para subsidiar as políticas públicas. Quando se trata de um subsistema complexo e intersetorial como a agenda verde, pressupõe-se que as informações terão um papel de destaque para influenciar a política (GRALEPOIS *et al.*, 2016). No subsistema da agenda verde nacional, no período de 2012 até 2021, os *stakeholders* que foram referências no fornecimento de informações técnicas para os tomadores de decisão são: as Universidades (UFMG, UnB, USP, UFRJ, entre outras), o IPAM, o IMAZON, o INPE, o INPA, o MCTI, a FIOCRUZ, o Observatório do Clima, o Observatório do Código Florestal, o MMA e as suas autarquias. Essas organizações foram as principais, mas não as únicas, que forneceram as informações para subsidiar o debate político. Os demais *stakeholders* que não são produtores de informação utilizam dos dados fornecidos por esses atores para defenderem seus argumentos e para buscarem o convencimento dos tomadores de decisão. O principal objetivo das coalizões

do subsistema é utilizar o recurso da informação para acessar as autoridades legais e formais da agenda verde.

Apesar da relevância do recurso, o fato de a informação ser bastante utilizada por todas as coalizões nas audiências fez esse recurso perder a relevância no processo político, principalmente na terceira fase do estudo (2019-2021). A informação é um recurso que ganha ou perde relevância política de acordo com as especificidades do subsistema (NOHRSTEDT, 2013). Na terceira fase, o subsistema da agenda verde foi altamente antagônico, assim, o diálogo e o aprendizado que poderiam ser promovidos por novas informações não ocorreram. As informações que foram apresentadas pelos *stakeholders* nas audiências serviram para defenderem as posições, os valores e as crenças da sua coalizão e dificilmente conseguiam dialogar com a coalizão contrária àqueles preceitos. Nas audiências no Congresso Nacional, foi comum o debate ocorrer apenas entre aqueles que defendem as mesmas crenças ou crenças semelhantes.

Volto a dizer que essas reuniões parecem algumas audiências públicas que fazemos no MPF também, em que temos os já convertidos, **pregamos para os já convertidos**, quando na verdade tínhamos esperança de, num momento como este, estar debatendo com os setores que não entendem que liberar a pesca é acabar com a pesca (FIGUEIREDO, pelo MPF, na audiência pública de 04 jul. 2019, na CMADS da Câmara dos Deputados, grifo nosso).

Dessa forma, a estratégia de utilizar o recurso da informação para vencer ou para convencer os oponentes da coalizão (SABATIER; WEIBLE, 2007) não foi efetiva no subsistema analisado. No entanto a informação foi um recurso muito importante para acessar outros recursos políticos do subsistema, como a mídia, a judicialização, a comunidade internacional e a opinião pública.

A informação é a base para outro recurso do subsistema, a mídia. A mídia comunica as informações fornecidas por outros *stakeholders* (universidades, institutos de pesquisa, governo etc.) para o público geral. Os dados e as informações relacionados à política de biodiversidade e florestas são considerados “elitizados”, ou seja, de difícil compreensão pela sociedade em geral. A ciência é conhecida por gerar conhecimento para seus pares – outros cientistas. A mídia tem o papel de transmitir o conhecimento produzido para a população de uma forma mais acessível. “[...] as pessoas têm dificuldade de entender a ciência, os cientistas têm dificuldade de falar com o público em geral, usam jargão científico, uma linguagem complexa, porque os temas da ciência e os temas da biodiversidade são de fato complexos” (ENTREVISTADO 6).

Assim, a mídia é um recurso que leva a informação à opinião pública e conseqüentemente às autoridades do subsistema.

Seja pela mídia ou pela publicação de artigos científicos em periódicos internacionais, o recurso da informação é utilizado para buscar o apoio da comunidade internacional. A política de biodiversidade e florestas no Brasil sofre influência significativa da comunidade internacional, mas, para mobilizar esse recurso, é necessário fornecer informações sobre a agenda verde brasileira e seus principais acontecimentos. Assim, muito *stakeholders* nacionais conseguem apoio internacional para suas demandas por meio da divulgação de dados e de informações. O Entrevistado 5 relata esse processo:

Hoje quem produz informação ambiental no Brasil está colocando para fora, porque é uma forma de você realmente trazer a comunidade internacional para o debate e mesmo frear retrocessos. Esses PLs absurdos, muitas vezes foram paralisados em função de cartas de investidores internacionais, governos estrangeiros, para não acontecer um retrocesso (ENTREVISTADO 5).

A judicialização, acionar as autoridades do Poder Judiciário para garantir direitos e resolver conflitos entre as coalizões do subsistema, é um recurso que necessita da informação. Não há como mobilizar o Poder Judiciário sem ter uma base de dados para defender seus argumentos. Esse recurso foi muito utilizado pela coalizão socioambientalista para questionar a constitucionalidade do novo Código Florestal.

Conforme descrito, a informação foi um recurso utilizado no subsistema de diversas formas para influenciar os tomadores de decisão e para angariar outros recursos políticos. Uma das formas utilizadas por integrantes da coalizão desenvolvimentista tradicional foi a criação de falsas controvérsias científicas para as políticas ambientais brasileiras. “As falsas controvérsias científicas consistem em dissensos fabricados propositalmente que procuram influenciar a opinião pública e os formuladores de políticas, a fim de evitarem que políticas regulatórias sejam postas em prática” (RAONI *et al.*, 2022, p. 317).

As falsas controvérsias têm sido utilizadas com sucesso por alguns *stakeholders* no subsistema da agenda verde, conforme declaração do entrevistado 3 a seguir:

Então eu acho que a informação, ela foi bem contrainformação, no sentido de negar as evidências científicas, empíricas etc. Foi muito bem utilizada pelas forças econômicas e políticas avessas à política ambiental e que não teve, pelo menos a meu ver, uma contrainformação positiva a altura por parte das organizações da sociedade civil comprometidas com a agenda ambiental (ENTREVISTADO 3).

Rajão *et al.* (2022) analisaram as falsas controvérsias criadas por um grupo da Embrapa Territorial (ET) coordenado pelo Dr. Evaristo de Miranda e sua influência na política ambiental brasileira. Ressalta-se que os autores, em nenhum momento, questionam a legitimidade da instituição Embrapa, pelo contrário, salientam que a organização é um instituto de pesquisa prestigiado no Brasil. No entanto uma parcela da ET, que é um dos 46 centros da Embrapa, tem fomentado ataques sistemáticos para desinformar as autoridades legais e a sociedade sobre a realidade dos problemas ambientais nacionais.

Os autores apresentam três estratégias empregadas pelo grupo da ET para produzirem falsas controvérsias: (1) a produção de incertezas e de pseudofatos, que consiste em lançar dúvidas sobre consensos científicos existentes e/ou promover versões alternativas de fatos e números para atrasar, impedir ou distorcer a implementação de uma política pública; (2) o uso indevido de credenciais científicas, que ocorre quando negacionistas utilizam-se de diplomas acadêmicos ou do trabalho em instituições de pesquisa para validarem controvérsias em campos em que não são especialistas; e (3) o desprezo à literatura científica, quando há controvérsias genuínas na pesquisa científica, há um número significativo de artigos acadêmicos que abordam a questão e defendem um lado e outro do argumento, diferente das falsas controvérsias que não têm espaço na literatura científica revisada por pares (RAONI *et al.*, 2022). Algumas dessas estratégias são apresentadas na declaração do entrevistado 14.

Agora, um exemplo que tem do mau uso da mesma informação, e aí começa a entrar no território escabroso das *fake news*, é o papel desse cara, do Evaristo de Miranda, da Embrapa, que é famoso pelo mau uso de dados. [...] é uma pessoa que tem baixíssimo índice de publicação em jornais e *reviews*, ele não é um cientista de ponta no Brasil na área dele, nunca foi. Mas ele sempre teve ambições políticas, inclusive que esse discurso não é uma questão ideológica dele, porque ele tentou o mesmo processo de convencimento com Lula, e ganhou o Lula quando o Lula era a coisa assim, porque ele era financiado pelo agronegócio, por esse agronegócio não muito progressista de invasão de terra e grileiros. Então, esse cara, é a mesma história dos negacionistas. E aí você tem uma pessoa que alimenta esse setor com dados distorcidos. Porque o que ele faz, ele pega os dados, as estatísticas e usa de forma distorcida (ENTREVISTADO 14).

A produção de incertezas e de pseudofatos foi muito utilizada nas discussões que levaram a revisão do Código Florestal brasileiro. A bancada ruralista atuou fortemente para enfraquecer a legislação, no entanto era necessário convencer os demais parlamentares de que o Código Florestal prejudicaria a produção agrícola do país. Assim, Dr. Evaristo foi convidado pela bancada ruralista para audiências no Congresso Nacional e apresentou um estudo que demonstrava que a aplicação plena do Código iria tornar ilegal parte da produção agrícola da

época. “Miranda e colaboradores fizeram uma análise tendenciosa usando dados do IBGE, omitindo informações importantes sobre suas suposições e seus métodos” (RAONI *et al.*, 2022, p. 331). A comunidade acadêmica reagiu e questionou os dados, no entanto as informações apresentadas pelo ET foram o argumento necessário para justificar e para aprovar as mudanças no Código Florestal (RAONI *et al.*, 2022).

Para a promoção das incertezas e dos pseudofatos sobre como a aplicação plena do Código Florestal iria afetar a agricultura brasileira, era necessário validar as credenciais científicas dos pesquisadores que forneciam o argumento da coalizão desenvolvimentista tradicional. Dr. Evaristo se utiliza de suas credenciais na Embrapa para validar seus estudos, mesmo não sendo especialista na área. “[...] existe uma liderança da Embrapa que torce completamente as informações e usa o respeito e a credibilidade que tem, pelo fato de ser uma pessoa com doutorado e uma pessoa sênior da Embrapa, mas que distorce completamente as informações” (ENTREVISTADO 11).

Os pesquisadores de 31 outros centros da Embrapa rejeitaram a legislação proposta para o novo Código Florestal e afirmaram a importância da reserva legal nas propriedades rurais para a agricultura. Esses demais pesquisadores da Embrapa e o restante da comunidade científica que produz estudo e publica em periódicos revisados por pares são ignorados pelos criadores das falsas controvérsias que não argumentam dentro dos preceitos científicos para um controvérsia genuína (RAONI *et al.*, 2022).

Por meio das estratégias citadas, o Dr. Evaristo conseguiu acesso ao recurso mais importante do subsistema, as autoridades legais e formais para tomada de decisão. No Congresso Nacional brasileiro, entre 2005 e 2020, ele é citado em 113 documentos (RAONI *et al.*, 2022). No Poder Executivo, o grupo da ET já atuou com os governos de direita e de esquerda, principalmente para assessorar temas agrícolas e ambientais. Com a eleição do presidente Jair Bolsonaro em 2018, Dr. Evaristo foi convidado para liderar a equipe de transição da política ambiental (ESTEVES, 2021). O governo Bolsonaro utiliza a estratégia de desinformação para apoiar suas decisões políticas e, por isso, busca aliados que validem essa tática.

O governo Bolsonaro foi muito competente em usar da desinformação para os propósitos de desmonte da política ambiental. Então, o fenômeno mais relevante nesse período dos 10 anos, passando os três recortes que você fez é o inverso, é como a desinformação passou ser a arma política em prol de um projeto nefasto para a política ambiental (ENTREVISTADO 3).

Outra estratégia utilizada pela coalizão desenvolvimentista tradicional foi tentar

deslegitimar os dados e as informações apresentadas por pesquisadores e por cientistas, conforme declaração a seguir. “Pagaram universidade para criar uma narrativa absolutamente inverídica, mas do ponto de vista unilateral, faz o debate profundo, cria narrativa, põe dados produzidos do jeito que se deseja e, ao final, apresenta uma bibliografia gigantesca, uma fonte, para dizer que isso é verdade” (MOREIRA, Presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária, na audiência pública de 24 abr. 2019, na CMA do Senado Federal).

O ACF pressupõe que a informação é um recurso utilizado para vencer seus oponentes no subsistema (SABATIER; WEIBLE, 2007). No caso analisado, foi possível verificar as diversas estratégias utilizadas pelas coalizões e pelos seus *stakeholders* para influenciarem a política. Para além de vencer seus oponentes, a informação é a base de acesso para outros recursos do subsistema. Ressalta-se ainda o papel significativo que informações falsas tiveram para o convencimento das autoridades legais e formais do subsistema.

4.4.6 Mídia

A mídia não foi um recurso apresentado na tipologia de Sabatier e Weible (2007). No entanto a análise das audiências e das entrevistas indicou que, no subsistema da agenda verde brasileira, esse foi um recurso mobilizado pelas coalizões. Conforme declaração do Entrevistado 4: “a mídia, mesmo que seja teoricamente neutra, é uma porta de visibilidade de ideias. Então é claro que ela é um recurso político”.

Define-se mídia como “o conjunto dos meios de comunicação social de massas” (OXFORD LANGUAGES, 2022). Os meios de comunicação traduzem as informações técnicas e científicas para as massas, considerando que a academia tem dificuldade para realizar essa transmissão, conforme detalhado na seção anterior. O recurso da mídia é utilizado para publicitar as informações consideradas relevantes pelas coalizões e para pressionar as autoridades legais e formais. Os próprios tomadores de decisão se utilizam da mídia como um filtro para verificar quais temas estão em destaque no cenário nacional e quais merecem atenção. “[...] na área ambiental, a mídia te dá uma ideia dos temas que mais estão mobilizando a população e as entidades da sociedade, com certeza” (ENTREVISTADO 1). No entanto ter a divulgação da sua pauta na mídia não garante a atenção dos tomadores de decisão para aquele tema. Em alguns casos, é necessária a mobilização de um conjunto de recursos políticos para chegar até as autoridades políticas. Assim, a mídia foi um recurso político utilizado no subsistema para mobilizar, além das autoridades legais e formais, a opinião pública, os apoiadores mobilizáveis e a comunidade internacional.

No período analisado da política de biodiversidade e florestas, nota-se um aumento considerável da vinculação do tema de biodiversidade e florestas na mídia, principalmente na última fase do estudo (governo Bolsonaro). O grande apelo da mídia ao tema poderia ser uma forma de convencer os oponentes políticos ou de sensibilizá-los sobre as demandas das coalizões contrárias no subsistema. No entanto o setor produtivo, com integrantes da coalizão desenvolvimentista tradicional e da desenvolvimentista moderna, tem grande influência no subsistema e parece não se importar com o crescimento das críticas às suas pautas na mídia, conforme relato do entrevistado 9.

E se este governo atual, nos últimos três anos, conseguiu uma coisa muito importante, foi exatamente chamar a atenção de toda a mídia pro desmanche ambiental. Eu nunca vi – e eu acompanho essa agenda há 27 anos –, as coisas que eu mais leio em jornal e assisto em jornais na TV e que chamam mais a atenção, é quando sai alguma coisa nessa agenda. E eu nunca vi, nunca li e nunca assisti tanta matéria sobre meio ambiente, na mídia em geral, desde as redes sociais, revistas importantes, programas de TV, jornais, você tem matérias importantes sobre a política ambiental praticamente nos principais jornais brasileiros. [...] Agora, isso não tem sido suficiente, vamos dizer assim, para reverter algumas tendências, porque a força política do agronegócio não está muito preocupada. O coordenador da frente parlamentar agropecuária não está preocupado se a mídia está falando mal dele porque ele está aprovando mineração em terra indígena. Porque na base eleitoral dele, ele vai ser parabenizado pela iniciativa (ENTREVISTADO 9).

O entrevistado 10, representante do setor produtivo, reconhece que o recurso da mídia não foi muito utilizado pelos seus pares, mas que esse processo está mudando, conforme declaração a seguir:

Pois é, nesse ponto aqui, dar o braço a torcer aos ambientalistas, no sentido de que existe um engajamento forte na parte de comunicação, de mídia; uma eficiência, uma competência, no sentido de atingir as grandes massas, circular informação; ter capilaridade também. E o setor produtivo ficou, durante muito tempo, e eu acho que é daí que surgem às vezes certos pontos de desequilíbrio, que o setor produtivo ficou assistindo muitas vezes críticas que vinham direcionadas a eles, às vezes sem sentido, mas simplesmente não dando a mínima bola, no sentido de apresentar uma contra-informação, dizendo que não é bem daquele jeito, né (ENTREVISTADO 10).

Apesar do setor agropecuário não ser um grande mobilizador do recurso da mídia, com a ampliação do acesso à informação, percebe-se um engajamento maior desses *stakeholders* sobre a mídia e sobre os demais recursos que ela pode ajudar a mobilizar. Nota-se, inclusive, a vinculação de campanhas publicitárias na mídia sobre a importância do agronegócio para o

Brasil. “Você tem o agro pagando caro para os órgãos de imprensa para dizer que o agro é sustentável. O agro é *tech*, o agro é *pop*” (ENTREVISTADO 16).

As ONGs ambientalistas, sendo a maioria integrantes da coalizão socioambientalista e da tecnocrata esclarecida, diferente do setor produtivo, são referências no uso da mídia enquanto recurso político, tanto a mídia tradicional, quanto a mídia digital. Esses *stakeholders* buscam fazer a “tradução” das informações técnicas e científicas da agenda verde e divulgá-las na mídia tradicional (rádio, tv, jornais etc.) e na internet com uma linguagem mais acessível ao grande público. Esse grupo de organizações também consegue mobilizar artistas e personalidades para campanhas sobre suas ações e assim conseguir angariar um número maior de apoiadores.

O Ato pela Terra, que ocorreu no dia 09 de março de 2022, na esplanada dos Ministérios em Brasília, foi um exemplo de mobilização de artistas e de outros recursos políticos no subsistema. A manifestação contra o “Pacote da Destruição”, conjunto de PLs (Projetos de Lei), que ameaça o meio ambiente e os direitos dos povos indígenas, reuniu cerca de 15 mil pessoas, 230 organizações e coletivos da sociedade civil e mais de 40 artistas. O Ato pela Terra foi noticiado em vários jornais (Correio Braziliense, G1, UOL, entre outros), mas foram as redes sociais que garantiram grande adesão popular à manifestação, considerada, pelos organizadores, a maior manifestação ambiental do país, excluindo as conferências da ONU (WWF-BRASIL, 2022). O conjunto de PLs continua em tramitação no Congresso Nacional, mas, até a data de publicação desse trabalho, não teve avanços significativos.

A mídia consegue atrair a atenção da opinião pública para determinadas agendas políticas e até mesmo apoiadores mobilizáveis e a comunidade internacional. Esses outros recursos ajudam a coalizão a alcançar as autoridades legais e formais do subsistema, mas um tipo específico de tomadores de decisão. Dificilmente esse movimento irá conseguir mudar a opinião dos ruralistas da coalizão desenvolvimentista tradicional e não irá causar um impacto significativo entre os parlamentares ambientalistas, mas pode constranger as autoridades que transitam entre as diversas temáticas políticas, aqueles que não têm suas crenças enraizadas em uma, ou em outra coalizão. Assim, essa é uma estratégia utilizada pelas coalizões, buscar convencer e atrair outras autoridades legais para apoiarem suas ações e para influenciarem a política. A mídia consegue chegar nos parlamentares que estão no “meio de campo”, conforme declaração do entrevistado 9. “[...] um grupo de parlamentares que não são nem ruralistas, nem ambientalistas. [...] "Esse “meio de campo” se sensibiliza quando, por exemplo, muitos artistas começam a falar, quando o tema ganha dimensão de mídia muito forte”.

Outro fator que demonstra a importância da mídia no subsistema foi a indicação pelos entrevistados de vários jornalistas como lideranças hábeis da agenda verde (ver seção 4.4.3), como Miriam Leitão, André Trigueiro, Washington Novaes, Daniela Chiaretti, Claudio Angelo, entre outros. Os jornalistas, por meio do acesso que eles têm a outros recursos, principalmente à mídia, acabam exercendo liderança no subsistema. No entanto esse grupo tem que lidar com um desafio cada vez mais presente na política: o crescimento da mídia digital.

A mídia tradicional sempre foi uma ferramenta de mobilização política para diversos campos. No entanto a mídia digital, aquela que utiliza a internet, tem ganhado destaque nos últimos anos. “Hoje, embora a mídia tradicional ainda seja muito presente, as redes sociais e os mecanismos quase que ultrapassaram a mídia tradicional nesse quesito, né. Uma vez que algum tema viraliza, fica uma força irresistível” (ENTREVISTADO 1). Na mídia tradicional, poucas organizações conseguiam espaço para divulgarem suas pautas. Hoje, no ambiente on-line, qualquer pessoa pode escrever e divulgar informações sobre qualquer assunto. Esse cenário ampliou as possibilidades de acesso e de divulgação da informação, mas gerou vários outros desafios. Um deles é a veracidade da informação que é publicada. As coalizões estão, cada vez mais, utilizando essa nova forma de comunicação para influenciarem a política.

4.4.7 Opinião pública

A opinião pública, segundo Sabatier e Weible (2007), é um recurso que as coalizões gastam muito tempo tentando obter. Esse recurso pode auxiliar na eleição de aliados para cargos com autoridade formal e legal e pressionar os *stakeholders* que já estão em posição de decisão governamental.

A população brasileira, historicamente, prioriza temáticas relacionadas à saúde, à educação e à segurança. O meio ambiente dificilmente é apontado como uma prioridade política pelo grande público (OLIVEIRA; BORINELLI, 2020). Uma pesquisa de opinião pública de âmbito nacional realizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em parceria com o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) identificou os principais problemas do país e as prioridades para 2021 segundo os brasileiros. Nessa pesquisa, 51% dos respondentes citaram o desemprego como o maior problema do país em 2020, seguido da saúde (41%) e da corrupção (36%). Na lista de problemas, o meio ambiente (poluição, desmatamento etc.) só aparece na 20ª colocação, sendo citado apenas por 2% dos respondentes (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2021). Esse cenário evidencia que a

agenda verde não gera um engajamento maciço da opinião pública brasileira e isso se reflete no acesso e na utilização desse recurso pelas coalizões do subsistema.

Segundo os entrevistados, é natural que, em um país com profundas desigualdade sociais como no Brasil, a agenda de biodiversidade e florestas não seja prioritária para a opinião pública. “[...] na Alemanha, a questão ambiental está no top 3 de preocupações das pessoas. Aqui a pessoa não tem onde morar, não tem o que comer e não tem emprego. Aí você quer o quê? Que a prioridade de vida dela seja o meio ambiente?” (ENTREVISTADO 12).

Nesse contexto, até mesmo as coalizões que conseguem acessar, com mais facilidade, a opinião pública, como os socioambientalistas, por meio da informação e da mídia, dificilmente conseguem mobilizar um número grande de apoiadores como no Ato pela Terra, que levou 15 mil pessoas à esplanada do Ministério, a maior manifestação do âmbito ambiental (excluindo as conferências da ONU) (WWF-BRASIL, 2022). “A verdade é que as ONGs e ambientalistas afetam um público muito pequeno da população” (ENTREVISTADO 2).

O apoio público para as propostas de algumas coalizões ganha força quando ocorrem desastres ambientais, como nos casos de Mariana e Brumadinho em Minas Gerais e Petrópolis no Rio de Janeiro. A declaração do entrevistado 12, ressalta a dificuldade de mobilizar a opinião pública para a temática.

Então a gente tem essa dualidade que é ruim para a área ambiental, que é: ou você prega para poucos usando só a ciência; ou você tem a atenção de muitos quando acontece uma desgraça. Então é sempre uma agenda depressiva, porque você está falando muitas verdades e ninguém te ouve. E aí quando as pessoas te ouvem? É só quando você tem um prejuízo muito grande na vida dos outros. Então nunca é positiva essa agenda (ENTREVISTADO 12).

Esse conjunto de fatores acaba por interferir na própria execução da política de biodiversidade e florestas. Se não há uma forte mobilização pública sobre a agenda, as autoridades legais e formais vão destinar sua atenção a outras demandas, ou a outras coalizões que tem acesso a outros recursos e acabam obtendo o domínio do subsistema. Assim, a opinião pública foi um recurso que isoladamente não teve tanta relevância, mas, quando combinado com outros recursos (informação, mídia, apoiadores mobilizáveis e lideranças hábeis), conseguiu influenciar o subsistema.

4.4.8 *Apoiadores mobilizáveis*

Os apoiadores mobilizáveis são membros das coalizões que participam de atividades políticas, como manifestações públicas e campanhas eleitorais e de angariação de fundos. Apesar dos apoiadores mobilizáveis serem *stakeholders* do subsistema, eles são considerados pelo ACF como um recurso político, pois não são todas as coalizões que dispõem e que mobilizam esse tipo de recurso. Ter membros na coalizão, não significa ter apoiadores mobilizáveis (SABATIER; WEIBLE, 2007).

No governo de Dilma Rousseff, houve diversas manifestações em apoio e contra o texto do novo Código Florestal. Em abril de 2011, os ruralistas reuniram cerca de 25 mil apoiadores em frente ao Congresso Nacional em defesa da proposta apresentada (ÉBOLI; BRAGA, 2011). Em março de 2012, os ambientalistas fizeram uma manifestação contra o texto do novo código que reuniu cerca de 1,5 mil pessoas (GLOBO RURAL, 2012). Segundo Araújo (2013), a derrota dos tecnocratas esclarecidos e dos socioambientalistas, com a aprovação do novo código florestal, não pode ser creditada apenas ao poder econômico e político dos ruralistas no país, mas também à falta de coordenação e à atuação tímida dos ambientalistas durante a discussão da proposta.

Em um país onde a pauta ambiental não é prioridade para a opinião pública (ver 4.4.8), mobilizar um número considerável de apoiadores não é uma tarefa fácil, conforme relata o Entrevistado 2: “Então, quando é uma ação de rua, têm poucos grupos e pessoas que se dispõem a sair de casa por conta da questão ambiental. Percebi que as mobilizações propostas são sempre pequenas e não geram um impacto muito grande, a menos que você diga que vai haver um show do Caetano”. Diante desse cenário, uma estratégia utilizada pelas organizações da sociedade civil ambientalistas é convidar artistas para participarem das mobilizações e consequentemente conseguirem um engajamento maior do público nas manifestações, como no Ato da Terra em 2022.

Outro tipo de mobilização que vem crescendo nos últimos anos é a realizada nas redes sociais. O presidente Jair Bolsonaro tem um grande número de apoiadores mobilizáveis nas redes sociais e isso se reflete para as pautas que ele defende. Na audiência da CMADS de 09 de outubro de 2019, o Ministro do MMA, Ricardo Salles, é chamado para prestar esclarecimentos sobre números crescentes de desmatamento na Amazônia. A audiência foi transmitida ao vivo pela Internet e, no campo de comentários, houve diversas manifestações de apoiadores do ministro. O engajamento durante as audiências não foi usual nos documentos analisados. Na mesma audiência, um jovem entregou um troféu de “Exterminador do Futuro”

ao Ministro Ricardo Salles (Figura 8). A ação repercutiu em vários portais de notícia (BRAGANÇA, 2019c; TESTI, 2019; UOL, 2019).

Figura 8 – Ricardo Salles recebe o prêmio “Exterminador do Futuro” em audiência



Fonte: Medeiros (2019).

Os apoiadores mobilizáveis são recursos que, no subsistema, trabalham com outros recursos para influenciarem o processo político. As manifestações, no subsistema, isoladamente não têm tanta influência política, conforme relato a seguir: “Esses atos são mais para mostrar força do que propriamente para influenciar o resultado, entende? Porque o resultado, no fundo, é uma negociação” (ENTREVISTADO 1). Contudo as mobilizações dos apoiadores se refletem na mídia que pode gerar maior envolvimento da opinião pública e até o apoio da comunidade internacional. Esses recursos, em conjunto, conseguem pressionar as autoridades formais e legais para tomada de decisões políticas.

4.4.9 Apoio da comunidade internacional

O apoio da comunidade internacional não foi um recurso apresentado na tipologia de Sabatier e Weible (2007) e não foi identificado na análise inicial das audiências públicas do Congresso Nacional, mas foi um recurso amplamente citado pelos entrevistados e que teve influência sobre o subsistema no período de análise.

As coalizões que mobilizam a comunidade internacional conseguem apoiar e pressionar as autoridades legais e formais nacionais de diferentes maneiras. Uma delas, já citada, é por meio do financiamento de políticas da agenda verde, como o combate ao desmatamento por

meio dos recursos do Fundo Amazônia, provenientes majoritariamente do governo Norueguês e Alemão. O *Global Environment Facility* (GEF), iniciativa de cooperação internacional com mais de 183 países, também financia projetos ambientais no Brasil. O Fundo Brasileiro, para a Biodiversidade (FUNBIO), associação civil sem fins lucrativos, em 2015, foi uma das agências credenciadas do GEF para viabilizar recursos para o financiamento de projetos (FUNBIO, [s.d.]).

A comunidade internacional pode pressionar os tomadores de decisão do subsistema por meio de sanções comerciais. Em 2021, a Comissão Europeia propôs uma legislação para impedir a importação de *commodities* ligadas ao desmatamento (ANGEL, 2021). Essa pressão comercial, segundo os entrevistados, é um dos fatores que tem segurado o avanço das pautas da coalizão desenvolvimentista tradicional nos últimos anos, pois tem gerado uma divisão entre os próprios ruralistas.

Então esse setor não está aderindo 100% a pauta da bancada ruralista. Existe um segmento aí – e esse segmento está crescendo –, ligado à agroindústria exportadora, que começa a ver que o caminho não é a fragilização da legislação. É exatamente o fortalecimento da política ambiental, para que ele possa dizer lá fora que o produto dele não vem de crime ambiental. Então isso é crescente, está acontecendo e tem sido cada vez mais importante. Eu diria, por exemplo, que as coisas que a gente conseguiu segurar, em termos de retrocesso, principalmente nos últimos três anos, têm a ver em parte por conta da pressão desse setor (ENTREVISTADO 9).

Em 2020, um grupo de 29 investidores internacionais enviou uma carta aberta para os embaixadores do Brasil nos EUA, no Reino Unido, na França, na Noruega, na Suécia e nos Países Baixos para deter o desmatamento. Na carta, o grupo relata a preocupação com o número crescente de desmatamento dos últimos anos, com o enfraquecimento das políticas ambientais, com o esvaziamento dos órgãos ambientais e com as declarações do Ministro do Meio Ambiente. Esse cenário estaria “[...] criando uma incerteza generalizada sobre as condições para investir ou fornecer serviços financeiros ao Brasil” (STOREBRAND ASSET MANAGEMENT *et al.*, 2020). Em 2021, cinco grandes redes de supermercados europeus anunciaram que não irão vender carne brasileira após um investigação confirmando que a JBS vendia carne oriunda de áreas com desmate ilegal (WERNECK; ANGELO; ARAÚJO, 2022).

Essa pressão só é possível porque as coalizões têm levado informação para fora do Brasil. Com o descredito internacional do governo Bolsonaro, quem está fornecendo informação ambientais sobre o Brasil são as demais coalizões do subsistema e, por isso, estão conseguindo angariar esse recurso. “E aí os governos internacionais e as agências, os governos todos, esses grupos aí que eu falo, Noruega, Alemanha, estabeleceram uma relação direta de

buscar informação na sociedade civil e na academia, não mais através do governo, por causa desse tipo de atuação do governo” (ENTREVISTADO 14).

O apoio da comunidade internacional está ligado diretamente à mobilização de outros recursos do subsistema. Para conseguirem apoio, as coalizões utilizam os recursos da informação e da mídia para acessar a comunidade internacional. O apoio da comunidade internacional facilita a obtenção de recursos financeiros e pressiona as autoridades legais e formais do subsistema nacional.

4.5 ESTRATÉGIAS DE UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS POLÍTICOS

Um dos estímulos para realização deste trabalho foi o convite de Jenkins-Smith *et al.* (2018) e Weible *et al.* (2019) para pesquisadores investigarem como as coalizões mobilizam e exploram recursos no processo político e como desenvolver uma hierarquia para recursos políticos das coalizões. Assim, para verificar a existência de uma hierarquia entre os recursos políticos do subsistema analisado, os entrevistados foram questionados sobre os recursos mais relevantes e os menos importantes do subsistema (Questão 13). A resposta da maioria dos entrevistados foi que não era possível estabelecer uma hierarquia entre os recursos, pois eles são mobilizados em conjunto. “Eu acho que não foi nenhum grupo desses, individualmente. Mas que talvez tenha sido uma combinação” (ENTREVISTADO 11).

Não dá pra você individualizar. Assim, você pode como estratégia de atuação de uma instituição, falar “não, eu trabalho com dados técnicos”. Ou então “eu trabalho com mobilização”. Mas, para a mobilização, você vai ter que usar os dados técnicos da outra instituição. E não adianta você ter dados técnicos se você não vai conseguir divulgar e fazer com que a sociedade conheça os seus dados técnicos (ENTREVISTADO 2).

A análise dos dados demonstrou que os recursos políticos são utilizados em conjunto pelas coalizões e que dificilmente um recurso sozinho terá influência sobre o subsistema. A única exceção é o recurso da autoridade legal e formal para tomar decisões. Esse recurso se mostrou o mais importante do subsistema analisado. As coalizões utilizam os demais recursos para acessar, para pressionar e para influenciar as autoridades formais e legais do subsistema. Assim, como em outros estudos que aplicaram o ACF, nota-se a relevância desse recurso (ALBRIGHT, 2011; BABON *et al.*, 2014; HUGHES *et al.*, 2017; NOHRSTEDT, 2011; PAYÁN *et al.*, 2017; VIEIRA, 2021).

Os choques e as perturbações externas são considerados pelo ACF como um dos caminhos para mudanças políticas, principalmente por atrair novos recursos ou redistribuir

recursos críticos presentes no subsistema (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018; SABATIER; WEIBLE, 2007). Nas entrevistas, os participantes foram questionados sobre as transformações e sobre as mudanças que mais afetaram a política de biodiversidade e florestas dos últimos 10 anos (Questão 3). Dois eventos foram amplamente citados pelos entrevistados, como mudanças políticas que afetaram significativamente o subsistema no período analisado: o *impeachment* da presidenta Dilma e a eleição do presidente Jair Bolsonaro. “[...] o acontecimento mais importante, negativamente, foi o fato de termos passado pela eleição do governo Bolsonaro. E, de forma absolutamente coerente com tudo que ele anunciava passou a implementar uma antipolítica ambiental, isso em todas as instâncias da política ambiental” (ENTREVISTADO 3).

O impeachment da Presidente Dilma, com certeza, acabou levando o Governo para uma outra direção, que não foi tão, vamos dizer, uma direção tão 180 graus, mas, com certeza, esse foi um evento. A mudança de todo mundo que estava lá, mudou o [Ministro], mudou a equipe. Isso foi um evento importante. Outro foi a eleição do Presidente Bolsonaro, foi outro momento muito importante. Então eu diria que, nesses últimos anos, esses dois eventos foram aqueles que mais marcaram a implementação das políticas e também o fortalecimento ou enfraquecimento, nesse caso, das políticas que incidem sobre a biodiversidade (ENTREVISTADO 4).

Os dois eventos externos provocaram mudanças nas coalizões governamentais e promoveram a redistribuição de recursos no subsistema, além de impulsionar o uso de outros recursos (judicialização e apoio da comunidade internacional). Para verificar como os recursos são utilizados em conjunto, algumas estratégias adotadas pelas coalizões de defesa serão apresentadas temporalmente a partir da eleição do presidente Jair Bolsonaro, pois esse foi o evento externo ao subsistema mais citado pelos entrevistados.

No dia 28 de outubro de 2018, o candidato Jair Bolsonaro (PSL) recebeu 55,13% dos votos válidos e foi eleito presidente do Brasil. No dia 1 de janeiro de 2019, ocorreu a posse do presidente. Na eleição de 2018, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) conseguiu reeleger 96 deputados federais e 2 senadores, no entanto novos parlamentares se filiaram a FPA, principalmente, do partido do Bolsonaro na época. Em janeiro de 2021, a frente contava com 280 parlamentares (39 senadores e 241 deputados) (BASSI, 2019; FPA, 2021). A FPA tem membros nas coalizões desenvolvimentista tradicional e desenvolvimentista moderno que utilizam bem a estratégia de eleger membros para cargos de autoridade legal e formal. Com a posse de Jair Bolsonaro e dos parlamentares eleitos em 2019, a coalizão desenvolvimentista tradicional conseguiu posicionar seus membros em cargos-chave do subsistema. Em 2019, Ricardo Salles assumiu como Ministro de Meio Ambiente e Valdir Colatto – deputado da

bancada ruralista que não se reelegeu em 2018 – foi nomeado diretor do Serviço Florestal Brasileiro. Em 2021, a deputada Carla Zambelli, membro da Frente Parlamentar da Agropecuária, assumiu o cargo de Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Conforme Capelari *et al.* (2020) verificou, a eleição de 2018 foi um evento externo que promoveu um choque interno no subsistema ao redistribuir o recurso da autoridade legal e formal em grande medida para membros da coalizão desenvolvimentista tradicional.

A estratégia de posicionar seus integrantes em cargos-chave do subsistema é utilizada por todas as coalizões do subsistema. Em 2019, o deputado Rodrigo Agostinho, membro da coalizão socioambientalista (apêndice 4), assumiu a presidência da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados. Os socioambientalistas e os tecnocratas esclarecidos utilizam mais a estratégia de agregar ou de influenciar autoridades eleitas, já que dificilmente conseguem eleger seus membros. Um exemplo desse movimento é o caso do deputado Alessandro Molon que era ligado anteriormente a outras agendas e atualmente é um dos nomes que defendem a área ambiental no Congresso Nacional, conforme relata o entrevistado da coalizão tecnocrata esclarecido:

O Alessandro Molon, eu acho que é uma das figuras mais importantes que a gente já teve. O Alessandro Molon, eu lembro que eu fui fazer uma conversa com ele no gabinete dele, ele não era da área ambiental. Ele era da economia, educação e tal. E eu pedi para ele prestar atenção na agenda junto com outros colegas da área ambiental. E ele, a partir daí, entrou na agenda, gostou (ENTREVISTADO 12).

A partir das mudanças na coalizão governamental e nos cargos com autoridade legal e formal do subsistema provocadas pela eleição de 2018, iniciou-se um processo de mudança na política de biodiversidade e florestas e as coalizões foram utilizando uma combinação de recursos para alavancar as modificações propostas ou segurá-las. Como os desenvolvimentistas tradicionais têm o domínio do subsistema, por ter grande parte das autoridades legais e formais defendendo suas crenças, a maioria das mudanças são propostas por seus membros. No Quadro 15, foram apresentadas algumas das ações realizadas pela coalizão desenvolvimentista tradicional, como a redução dos conselheiros do CONAMA, o descrédito dos dados do Inpe, a extinção do PPCDAm, a paralização do fundo Amazônia, a edição da MPV 867, a transferência do SFB para o MAPA, entre outras alterações. As coalizões rivais (socioambientalista e tecnocrata esclarecida) começaram a mobilizar seus recursos para deterem tais mudanças.

Em abril de 2019, o decreto nº 9.759/2019 do presidente Jair Bolsonaro extinguiu o Comitê Orientador e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (FA), impossibilitando a atuação do fundo (BRASIL, 2019a). Em 2019 e nos anos seguintes, o orçamento do Ministério do Meio Ambiente e de seus órgãos vinculados como o Ibama sofreram cortes contínuos (Figura 5). O FA é um dos principais financiadores do combate ao desmatamento da Amazônia e o Ibama é o instituto responsável pela fiscalização ambiental. Ao paralisar o FA e retirar recursos do Ibama, o controle do desmatamento não foi efetivamente executado e os índices subiram (Figura 6). A estratégia de retirar recursos financeiros do subsistema realizada pela coalizão desenvolvimentista tradicional está alinhada com mudanças que favorecem sua crença de que o controle do desmatamento e da degradação ambiental não deve inviabilizar as atividades econômicas, mesmo que isso implique efeitos ambientais negativos.

As coalizões socioambientalista e tecnocrata esclarecida reagiram e houve uma intensa divulgação, na mídia, dos dados sobre o aumento do desmatamento na Amazônia (CASEMIRO, 2019; FOLHA DE SÃO DE PAULO, 2019; R7, 2019; VEJA, 2020). Por meio dessa divulgação de informações na mídia, as coalizões conseguiram mobilizar a opinião pública, os apoiadores e a comunidade internacional e influenciar algumas autoridades legais e formais. A partir das informações que a comunidade internacional foi recebendo de acadêmicos, de ambientalistas e da própria mídia sobre o desmatamento, as coalizões opostas aos desenvolvimentistas tradicionais conseguiram mais apoio para pressionar as autoridades brasileiras. Em julho de 2019, o presidente Jair Bolsonaro foi questionado por jornalistas estrangeiros sobre o aumento do desmatamento na Amazônia e disse: “Até mandei ver quem é o cara que está na frente do INPE. Ele vai ter que vir se explicar aqui em Brasília esses dados aí que passaram pra imprensa do mundo todo, que pelo nosso sentimento não condiz com a verdade. Até parece que ele está à serviço de alguma ONG” (BRAGANÇA, 2019a). Os dados já haviam sido questionados anteriormente pelo Ministro do MMA Ricardo Salles. Em agosto de 2019, o presidente do Inpe, Ricardo Galvão, foi exonerado, fato que causou revolta da comunidade científica (RODRIGUES, 2019). Deslegitimar os dados e as informações apresentadas por coalizões oponentes é uma das estratégias utilizadas pelos desenvolvimentistas tradicionais, mesmo que sejam dados de um órgão do governo.

Em agosto de 2019, as coalizões socioambientalista e tecnocrata esclarecida protocolaram a ADO 54 no STF acusando o presidente Jair Bolsonaro de descaso com o meio ambiente e de omissão no combate ao desmatamento da Amazônia (Quadro 16). Em junho de 2020, a ADO 59, que pede a reativação do FA, foi protocolada. A estratégia de questionar judicialmente as ações de outra coalizão foi prioritariamente utilizada pelos socioambientalistas

e pelos tecnocratas esclarecidos para impor obrigações às autoridades legais e formais do subsistema. No entanto, como essa ação é morosa, outras estratégias são utilizadas em conjunto. No dia 09 de outubro de 2019, ocorreu uma audiência pública no CMADS na qual o Ministro Ricardo Salles foi convidado a prestar esclarecimentos sobre o número crescente de desmatamento na Amazônia. Nessa audiência, o ministro recebeu o troféu “Exterminador do Futuro” de um apoiador mobilizável, o que gerou mais repercussão na mídia.

As estratégias de utilização dos recursos de mídia e de judicialização pelas coalizões socioambientalista e tecnocrata esclarecida repercutiram nos desenvolvimentistas tradicionais. Na reunião ministerial de 22 de abril de 2020, o Ministro do MMA, Ricardo Salles, discorreu sobre aproveitar o alívio da imprensa durante a pandemia para realizar reformas infralegais de desregulamentação.

A oportunidade que nós temos, que a imprensa tá nos dando um pouco de alívio nos outros temas, é **passar as reformas infralegais de desregulamentação**, simplificação, todas as reformas, que o mundo inteiro... nessas viagens [a] que se referiu o Onyx [Lorenzoni] certamente cobrou dele, cobrou do Paulo [Guedes], cobrou da Teresa [Cristina], do Tarcísio [de Freitas], cobrou de todo mundo... da segurança jurídica, da previsibilidade, da simplificação, grande parte dessa matéria se dá em portarias e normas dos ministérios que aqui estão, inclusive o de meio ambiente. E que são muito difíceis, e nesse aspecto eu acho que o Meio Ambiente é o mais difícil de passar qualquer mudança infralegal em termos de instrução normativa ou portaria, porque **tudo que a gente faz é pau no judiciário no dia seguinte**. Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui, enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de covid, e **ir passando a boiada**. E ir mudando todo o regramento. E simplificando normas, de Iphan, de Ministério da Agricultura, de Ministério do Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. [...] **Não precisamos de Congresso**. Porque coisa que precisa de Congresso também, nesse fuzuê que tá aí, nós não vamos conseguir aprovar. Agora, tem um monte de coisa que é só parecer, caneta, parecer, caneta. Sem parecer também não tem caneta, porque dar canetada sem parecer é cana. Isso aí vale muito a pena (SALLES, 2020, grifo nosso).

A gravação da reunião ministerial com a fala de Ricardo Salles foi tornada pública em maio de 2020 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e teve significativa repercussão na mídia e na sociedade civil. O termo “ir passando a boiada” virou sinônimo das ações promovidas pela coalizão desenvolvimentista tradicional contra as políticas ambientais vigentes (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021). “A metáfora da boiada do Salles [Ricardo]. Quer dizer, você desconstruir marcos normativos, no caso infralegais, para permitir um processo ocupação e uso dos recursos naturais de forma muito mais flexível, desregulamentada” (ENTREVISTADO 3).

Em abril de 2020, no mesmo mês que ocorreu a reunião ministerial, o governo federal encerrou a 4ª fase do PPCDam, prevista para durar até o final de 2020. O PPCDam, na prática, foi extinto, o que levou as instituições internacionais de defesa do meio ambiente, os fundos de investimento, os órgãos públicos e a sociedade civil a pressionarem o governo por objetivos claros de combate ao desmatamento (MARTINS, 2022; OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021). Como não houve nenhuma resposta satisfatória por parte do governo, em novembro de 2020, foi protocolada a ADPF 760 no SFT, que cobra o retorno do PPCDam (Quadro 16).

Em fevereiro de 2021, o candidato apoiado por Jair Bolsonaro, Arthur Lira, elegeu-se presidente da Câmara dos Deputados, um cargo com significativa autoridade legal e formal no subsistema. Em junho, Ricardo Salles pede demissão sob suspeita de praticar crimes ambientais. Seu sucessor foi o ruralista Joaquim Leite (WERNECK; ANGELO; ARAÚJO, 2022). Assim, o MMA continuou sobre o domínio dos desenvolvimentistas tradicionais, mas perdeu uma liderança habilidosa que conseguia mobilizar os recursos que o cargo lhe oferecia a favor das crenças da sua coalizão.

Em outubro, a ONG All Rise, da Áustria, denunciou o presidente Jair Bolsonaro ao Tribunal Penal Internacional por crime contra a humanidade devido à sua política ambiental. Essa foi a 6ª denúncia contra o presidente no tribunal. Em novembro, a Comissão Europeia apresentou uma proposta para proibir a importação de *commodities* de áreas desmatadas. Em dezembro, após a investigação da ONG Repórter Brasil ter mostrado que a empresa JBS vendia carne oriunda de áreas com desmate ilegal, grandes mercados europeus anunciaram que não iriam vender carne brasileira (ANGEL, 2021; WERNECK; ANGELO; ARAÚJO, 2022). Ao impor sanções comerciais, a comunidade internacional buscou pressionar as autoridades brasileiras para frearem o desmatamento e as outras atividades de destruição ambiental. Essa estratégia afetou diretamente o agronegócio que faz exportação.

Nós temos uma parcela do agronegócio que busca “mecanificação”, tecnologias, principalmente as exportações, que está mais preocupada ali com a imagem do Brasil e não quer muito se envolver com questões ali de danos ambientais, mas ao mesmo tempo, essa parcela muitas vezes se cala, e vamos dizer assim, deixa passar a boiada (ENTREVISTADO 5).

Essa parcela do agronegócio é integrante da coalizão desenvolvimentista moderna, que, apesar de “deixar passar a boiada” em alguns momentos, quando sofre sanções internacionais, alia-se às demais coalizações para conterem algumas das ações da coalizão dominante. Algumas situações nas quais é possível verificar o alinhamento e a cooperação das coalizões não dominantes foram: na mobilização contra a aprovação da MPV 867/2018, que alterava o

Código Florestal (ver seção 4.3.4); na carta assinada por todos os ex-Ministros do Meio Ambiente vivos anteriores a Ricardo Salles acusando o governo de Jair Bolsonaro de destruição da política ambiental e de desmantelamento institucional da pasta; e na carta da Associação Nacional de Servidores de Carreira de Meio Ambiente (Ascema Nacional) contra o Ministro Ricardo Salles (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SERVIDORES DA CARREIRA DE MEIO AMBIENTE, 2019; BRASIL, 2018; CAPELARI *et al.*, 2020).

Diversas outras estratégias relacionadas aos recursos políticos foram utilizadas pelas coalizões. O objetivo não era exaurir todas as estratégias utilizadas ou mapear todas as ações realizadas pelas coalizões, mas apresentar como os recursos foram utilizados em conjunto pelas coalizões por meio de diversas estratégias. Quando uma coalizão promove uma ação, há conseqüentemente uma reação da coalizão oposta a partir de uma combinação de recursos políticos.

O Quadro 19 apresenta um resumo das principais estratégias utilizadas pelas coalizões para influenciarem o subsistema a partir dos recursos políticos. Foram destacadas as coalizões que mais utilizaram as estratégias apresentadas, no entanto essas estratégias não são exclusivas das coalizões indicadas, podendo ser utilizadas por todas do subsistema. Conforme fluxograma do ACF (Figura 1), as coalizões fazem suas estratégias a partir dos seus recursos e das suas crenças. Assim, há um alinhamento entre as crenças, entre os recursos e entre as estratégias de uma coalizão.

Quadro 19 – Estratégias das coalizões de defesa para utilização dos recursos políticos

Recurso	Estratégia	Coalizão
Autoridade legal e formal	Eleger membros para cargos de autoridade legal e formal	Desenvolvimentista tradicional Desenvolvimentista moderno
	Posicionar seus integrantes em cargos-chave do subsistema	Todas
	Influenciar as autoridades legais e formais	Todas
	Agregar autoridades eleitas	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido
	Realizar mudanças infralegais de desregulamentação	Desenvolvimentista tradicional
	Limitar o tempo para discussão de uma legislação	Desenvolvimentista tradicional
Judicialização	Questionar judicialmente as ações das outras coalizões	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido
	Impor obrigações às autoridades legais e formais	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido

Liderança hábil	Captar e mobilizar recursos do subsistema	Todas
	Convencer as autoridades legais e formais	Todas
	Impulsionar o domínio da coalizão no subsistema	Desenvolvimentista tradicional Desenvolvimentista moderno Socioambientalista
	Planejar estratégias para as coalizões	Todas
Recursos financeiros	Retirar recursos financeiros do subsistema	Desenvolvimentista tradicional
	Retirar a representação da sociedade civil dos fundos	Desenvolvimentista tradicional
	Captar recursos financeiros internacionais	Socioambientalista
	Financiar projetos da coalizão	Todas
Informação	Criar falsas controvérsias	Desenvolvimentista tradicional
	Fornecer embasamento para processos jurídicos	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido
	Influenciar as autoridades legais e formais	Todas
	Subsidiar as políticas públicas	Todas
	Defender as posições, os valores e as crenças da sua coalizão	Todas
	Acessar outros recursos políticos do subsistema	Todas
	Conseguir o apoio da comunidade internacional	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido
	Deslegitimar os dados e as informações apresentadas por coalizões oponentes	Desenvolvimentista tradicional
Mídia	Transmitir dados de uma forma mais acessível	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido
	Pressionar as autoridades legais e formais	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido
	Filtrar os temas mais relevantes do subsistema	Todas
	Mobilizar a opinião pública, os apoiadores e a comunidade internacional	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido
	Acionar artistas e personalidades	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido
Apoiadores mobilizáveis	Conseguir repercussão na mídia	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido

Apoio da comunidade internacional	Pressionar as autoridades legais e formais	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido Desenvolvimentista moderno
	Prover recursos financeiros	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido
	Impor sanções comerciais	Socioambientalista Tecnocrata esclarecido

Fonte: Elaborado pela autora.

4.6 AVANÇANDO NAS HIPÓTESES DO ACF

Ao analisar o subsistema da agenda verde no período, é possível fazer considerações sobre algumas das hipóteses do ACF. Ressalta-se que, neste trabalho, as hipóteses são tratadas como proposições dentro da linguagem do ACF. A primeira hipótese sobre as coalizões de defesa propõe que “em grandes controvérsias dentro de um subsistema político, quando as crenças centrais da política estão em disputa, a formação de aliados e oponentes tende a ser bastante estável em períodos de uma década ou mais” (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018, p. 148, tradução nossa)¹². Essa hipótese pode ser parcialmente verificada no subsistema analisado, pois as coalizões identificadas por Araújo (2007, 2013), no período de 1992 até 2012, continuam presentes no subsistema. Assim, há uma certa estabilidade das coalizões e de suas crenças centrais por um longo período de tempo. Entretanto, conforme Jenkins-Smith *et al.* (2014) apontam, embora as coalizões sejam geralmente estáveis ao longo do tempo, a deserção não é incomum e a afiliação frequentemente muda. No subsistema analisado, nota-se que alguns *stakeholders* se mantêm na mesma coalizão e que outros vão mudando de afiliação ao longo do tempo (Tabela 5).

As hipóteses sobre mudanças políticas apresentadas a seguir também podem ser analisadas no subsistema da agenda verde brasileira. Em relação à hipótese 1 de mudança política, dois choques externos ao subsistema forneceram condições importantes para gerar mudanças na política de biodiversidade e florestas no período analisado. A primeira perturbação significativa foi o afastamento e posterior *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016. A segunda grande perturbação externa foi a eleição do atual presidente Jair Bolsonaro em 2018 e sua posse em 2019. Esses foram eventos externos ao subsistema relacionados a mudanças nas coalizões governamentais, conforme fluxograma do ACF apresenta (Figura 1). Tais mudanças

¹² On major controversies within a policy subsystem when policy core beliefs are in dispute, the lineup of allies and opponents tends to be rather stable over periods of a decade or so.

forneceram oportunidades para as coalizões do subsistema buscarem modificar os atributos da política, no entanto as mudanças só foram viabilizadas ou não a partir de estratégias de mobilização dos recursos políticos.

Hipótese 1 de mudança política. Perturbações significativas externas ao subsistema, uma perturbação significativa interna ao subsistema, aprendizado orientado por políticas, acordo negociado ou alguma combinação desses elementos é uma fonte necessária, mas não suficiente, para mudança nos principais atributos políticos de um programa governamental (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018, p. 147, grifo do autor, tradução nossa)¹³.

Hipótese 2 de mudança política. Os principais atributos políticos de um programa governamental em uma jurisdição específica não serão revisados significativamente enquanto a coalizão de defesa do subsistema que instalou o programa permanecer no poder dentro dessa jurisdição - exceto quando a mudança for imposta por uma jurisdição hierarquicamente superior (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018, p. 147, grifo do autor, tradução nossa)¹⁴.

As mudanças de poder ocasionadas pelos dois eventos externos indicados levaram a revisões nos programas de governo da política de biodiversidade e floresta (Hipótese 2 de mudança política). Algumas das revisões foram a descontinuação do financiamento para programas e políticas do subsistema, a extinção do PPCDAm (Plano de Controle do Desmatamento da Amazônia), em ação desde 2004, a transferência do SFB (Serviço Florestal Brasileiro) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a redução da participação da sociedade civil no CONAMA e em outros órgãos.

Os eventos externos que ocasionaram mudanças na coalizão governamental não favoreceram o aprendizado orientado entre as coalizões do subsistema, pois se instaurou uma polarização política e um nível de conflito muito alto. Segundo Jenkins-Smith *et al.* (2018), quando o nível de conflito entre as coalizões é muito alto, há pouco aprendizado orientado porque os *stakeholders* defendem suas posições e rejeitam informações que contestam seus sistemas de crenças. As audiências analisadas e as entrevistas confirmam a afirmação dos autores. “[...] os vários grupos que existem, com as suas diversas ideologias, formas, diversas comunidades, a sensação que eu tenho é que agora todo barulho que cada grupo consegue fazer

¹³ Policy Change Hypothesis 1. Significant perturbations external to the subsystem, a significant perturbation internal to the subsystem, policy-oriented learning, negotiated agreement, or some combination thereof is a necessary, but not sufficient, source of change in the policy core attributes of a governmental program.

¹⁴ Policy Change Hypothesis 2. The policy core attributes of a government program in a specific jurisdiction will not be significantly revised as long as the subsystem advocacy coalition that instated the program remains in power within that jurisdiction—except when the change is imposed by a hierarchically superior jurisdiction.

é como se fosse ficar **pregando para convertido**, dentro da sua própria comunidade” (ENTREVISTADO 11, grifo nosso).

A partir desse cenário é possível tecer comentários sobre as seguintes hipóteses do ACF sobre o aprendizado orientado no subsistema da agenda verde nacional.

Hipótese 3 de aprendizado. Os problemas para os quais existem dados e teoria quantitativos aceitos são mais propícios ao aprendizado orientado por políticas em todos os sistemas de crenças do que aqueles em que os dados e a teoria são geralmente qualitativos, bastante subjetivos ou totalmente ausentes. [...]

Hipótese 5 de aprendizado. Mesmo quando o acúmulo de informações técnicas não altera as visões da coalizão adversária, pode ter impactos importantes nas políticas - pelo menos no curto prazo - alterando as visões dos intermediários (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018, p. 153, grifo do autor, tradução nossa)¹⁵.

A terceira hipótese de aprendizado orientado não foi confirmada na agenda verde, principalmente pelas estratégias adotadas pelas coalizões a partir do recurso da informação. Apesar do subsistema ter dados históricos, consolidados e aceitos pela maioria dos cientistas da área. Uma das estratégias da coalizão desenvolvimentista tradicional foi criar falsas controvérsias científicas sobre os dados das políticas ambientais brasileiras (RAONI *et al.*, 2022) e deslegitimar as informações apresentadas por pesquisadores e por cientistas da área. A contestação de dados do Inpe sobre o desmatamento ilustra bem essa situação. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), monitora o desmatamento da Floresta Amazônica brasileira por satélite e produz, desde 1988, as taxas de desmatamento na região. Em 2019, o presidente Jair Bolsonaro disse que o INPE estava a serviço de ONGs ao ser questionado sobre o aumento do desmatamento na Amazônia. No mesmo ano, o presidente do instituto foi exonerado (BRAGANÇA, 2019b; RODRIGUES, 2019). Assim, mesmo quando dados quantitativos foram apresentados, não houve o aprendizado orientado, pois esses dados foram contestados pela coalizão adversária.

A hipótese 5, sobre o aprendizado orientado, parece ser mais coerente com os achados da pesquisa. Ainda que as informações técnicas apresentadas não tenham alterado a visão da

¹⁵ Learning Hypothesis 3. Problems for which accepted quantitative data and theory exist are more conducive to policy-oriented learning across belief systems than those in which data and theory are generally qualitative, quite subjective, or altogether lacking.

[...]

Learning Hypothesis 5. 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 run—by altering the views of policy brokers.

coalizão adversária, os dados ainda são utilizados pelas coalizões para conseguir o apoio de autoridades com crenças intermediárias, como de membros da coalizão desenvolvimentista moderna ou de autoridades que não integram nenhuma das coalizões do subsistema. *Stakeholders* com crenças intermediárias têm mais probabilidade de aprender com os oponentes do que aqueles com crenças extremas, como os desenvolvimentistas tradicionais (JENKINS-SMITH *et al.*, 2018). A atuação conjunta dos socioambientalistas, dos tecnocratas esclarecidos e de alguns membros da coalizão desenvolvimentista moderna contra a Medida Provisória 867/2018 foi um exemplo de coalizões intermediárias que tiveram suas visões alteradas, mesmo que no curto prazo.

Além de fazer considerações sobre algumas hipóteses do ACF a partir do caso analisado, a seguir, propõe-se seis novas hipóteses para serem testadas em outros subsistemas e para contribuir com o avanço teórico dos modelos.

- I. O posicionamento dos *stakeholders* nos fóruns de discussões é uma fonte necessária, mas não suficiente, para verificar seu sistema de crenças.
- II. A coalizão dominante tem mais *stakeholders* definitivos que se comportam como definidores de agenda, como reguladores e/ou como controladores do que as demais coalizões do subsistema.
- III. As coalizões não dominantes tendem a cooperarem e a compartilhar recursos para atuar contra uma coalizão adversária dominante com crenças extremas.
- IV. O acesso e a posse do recurso da autoridade legal e formal é determinante para o estabelecimento da coalizão hegemônica.
- V. É improvável que ocorra mudança política por aprendizado orientado ou por acordo negociado em um subsistema hiperadversarial.
- VI. Em um subsistema hiperadversarial, no qual o acordo negociado entre os representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo é improvável, o recurso da judicialização será mais utilizado.

Hipótese I. Os estudos empíricos sobre o ACF têm utilizado diversas dados para classificar os *stakeholders* em seus sistemas de crenças (WEIBLE *et al.*, 2019). No entanto verificar se os atores estão expressando suas verdadeiras crenças sempre foi uma preocupação dos pesquisadores do ACF. Jenkins-Smith e Sabatier (1993), argumentam que os *stakeholders* mantêm consistência em suas crenças para ter credibilidade no subsistema. Entretanto, no caso

analisado, os representantes da coalizão desenvolvimentista tradicional, nos fóruns de discussão codificados (audiências públicas) na fase 3, expressaram crenças da coalizão desenvolvimentista moderna. Foi necessária uma análise complementar das ações dos *stakeholders* para verificar seus sistemas de crenças (ver seção 4.3.4). Assim, o posicionamento dos *stakeholders*, nos fóruns de discussões, é uma fonte necessária, mas não suficiente, para verificar seu sistema de crenças.

Hipótese II. Os *stakeholders* definitivos são os que possuem os atributos de poder, de legitimidade e de urgência no subsistema (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997). Quando esses *stakeholders* utilizam dos seus atributos e atuam como definidores de agenda, como reguladores e/ou controladores exercem influência significativa no subsistema e são disputados pelas coalizões de defesa. No estudo, as coalizões que conseguiram agregar o maior número de *stakeholders* com esses atributos e com esses comportamentos dominaram o subsistema. Resultado semelhante foi verificado no estudo de Vieira (2021).

Hipótese III. A coalizão desenvolvimentista tradicional assumiu o domínio do subsistema em 2019 e colocou em prática ações para promover mudanças, na política, adequadas ao seu sistema de crenças. Vários membros das demais coalizões consideram as crenças dos desenvolvimentistas tradicionais extremas dentro da agenda verde e as classificam como antiambientais. Assim, para conter o avanço das modificações propostas pela coalizão hegemônica, em vários momentos, nota-se um alinhamento das demais coalizões do subsistema para compartilharem recursos e para atuarem em conjunto contra os desenvolvimentistas tradicionais.

Hipótese IV. Apesar de não se verificar uma hierarquia em relação aos recursos políticos do subsistema, a autoridade legal e formal para tomada de decisões foi o recurso mais disputado pelas coalizões de defesa. As coalizões que conseguiram mais acesso a esse recurso dominaram o subsistema. Quando houve a troca dos *stakeholders* com autoridade formal e legal, sucedeu-se a alteração da coalizão dominante.

Hipótese V. O subsistema político da agenda verde brasileira, após a posse de Jair Bolsonaro, tornou-se altamente conflituoso e hiperadversarial (CAPELARI *et al.*, 2020). As coalizões adversárias não conseguiram dialogar e os dados e as informações perderam a relevância. O recurso da informação é a base para mudanças por meio do aprendizado orientado, no entanto, no subsistema analisado, devido ao alto grau de conflito, mesmo com o acúmulo da informação e dos dados técnicos sobre os problemas, não foi possível alterar as visões da coalizão adversária. A mudança por acordo negociado entre coalizões rivais é facilitada por organizações que atuam como intermediadoras da negociação. Na agenda verde, nenhum

stakeholder analisado conseguiu exercer esse papel na fase 3. Dessa forma, em subsistemas hiperadversariais, não há as condições necessárias para mudanças por aprendizado orientado ou por acordo negociado.

Hipótese VI. No subsistema hiperadversarial presente na terceira fase do estudo, os *stakeholders* com autoridade legal e formal do Poder Executivo e do Poder Legislativo brasileiro não conseguiram dialogar. Assim, as coalizões minoritárias recorreram ao Poder Judiciário contra as ações da coalizão hegemônica. Dessa forma, o recurso da judicialização, apesar de já ter sido utilizado em fases anteriores, cresceu na fase 3 pela falta de condições para acordos e para aprendizados entre as coalizões do subsistema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse estudo foi analisar como as estratégias de mobilização e de exploração de recursos realizadas pelas coalizões e por seus *stakeholders* influenciam o processo político do subsistema nacional da agenda verde no período de 2012 a 2021. Para alcançar o objetivo proposto, primeiramente, foram identificados e classificados os *stakeholders* que atuaram no subsistema no período. Foram identificados 300 *stakeholders* individuais, representando 143 organizações (*stakeholders* coletivos ou organizacionais). Por meio da tipologia de Mitchell, Agle e Wood (1997), os *stakeholders* organizacionais foram classificados em quatro tipos: definitivos, dominantes, dependentes e discricionários. Os *stakeholders* também foram classificados de acordo com seus comportamentos em reguladores, colaboradores, definidores da agenda, controladores e legitimadores (GOMES; LIDDLE; GOMES, 2010). A maioria dos *stakeholders* identificados são discricionários, possuem somente o atributo da legitimidade e se comportam como colaboradores e como legitimadores. Os *stakeholders* mais influentes do subsistema são os definitivos que atuam como definidores de agenda, como reguladores e/ou como controladores. Esses *stakeholders* foram disputados pelas coalizões, pois possuem autoridade legal e formal para a tomada de decisão política.

Na sequência, foram caracterizadas as coalizões de defesa que atuaram na agenda verde e seus respectivos sistemas de crenças. As quatro coalizões identificadas por Araújo (2007, 2013) continuam atuantes no subsistema, no entanto com membros e influências variados de acordo com as mudanças no poder executivo federal (fases do estudo). Os tecnocratas esclarecidos tiveram mais influência na fase 1 (governo Dilma), pois tinham *stakeholders* definitivos apoiando suas crenças. No entanto, em nenhum período, chegaram a ser a coalizão dominante do subsistema. Na fase 2 e 3, os tecnocratas esclarecidos tiveram menos influência sobre a agenda verde, principalmente por não terem *stakeholders* definitivos defendendo as suas crenças nos documentos analisados. Os socioambientalistas, assim como os tecnocratas esclarecidos, estiveram mais presentes nos debates políticos e com *stakeholders* mais significativos na fase 1. Nessa fase, o domínio do subsistema parece estar dividido entre os socioambientalistas e os desenvolvimentistas modernos. Na fase 2, os socioambientalistas praticamente não participam das audiências no Congresso Nacional. Na fase 3, a coalizão tem *stakeholders* relevantes, mas nenhum representante do poder executivo, tendo uma influência limitada no período. A coalizão desenvolvimentista moderna mantém *stakeholders* relevantes nas três fases do estudo, muitos ligados ao setor produtivo, como os representantes do setor agropecuário, os parlamentares da bancada ruralista, o MAPA, a Embrapa e o CNA.

Na fase 1, a coalizão divide o domínio do subsistema com os socioambientalistas. Na fase 2, no governo de Michel Temer, os *stakeholders* da coalizão desenvolvimentista moderna dominam o debate no Congresso Nacional. A fase 3 é a de maior domínio da coalizão desenvolvimentista moderna no subsistema. No entanto *stakeholders* da coalizão desenvolvimentista tradicional atuam a favor das suas crenças, mas apresentam um discurso alinhado com as crenças da coalizão desenvolvimentista moderna. As crenças da coalizão desenvolvimentista tradicional são as mais contrárias à defesa ambiental. Nos debates no Congresso Nacional, poucos atores expressaram discursos defendendo essas crenças, até mesmo o Ministro Ricardo Salles foi classificado como desenvolvimentista moderno devido ao seu discurso. Assim, foi necessário ir além da análise das falas desses atores nas audiências e analisar as suas ações. Dessa forma, verificou-se que a coalizão desenvolvimentista tradicional tem, na fase 3, o domínio do subsistema, apesar do seu discurso no Congresso Nacional ser de desenvolvimentista moderno.

Os dois últimos objetivos específicos do estudo foram identificar os principais recursos políticos disponíveis no subsistema da agenda verde e mapear as estratégias de utilização desses recursos políticos pelas coalizões de defesa. Verificou-se que os seis recursos apresentados na tipologia de Sabatier e Weible (2007) estão disponíveis no subsistema e são mobilizados pelas coalizões de defesa por meio de diversas estratégias para influenciar o processo político. Além dos recursos da tipologia, outros três novos recursos foram identificados no subsistema: a judicialização, a mídia e o apoio da comunidade internacional. A autoridade legal e formal para tomada de decisões políticas foi considerada o recurso mais importante do subsistema. As coalizões mobilizam os demais recursos do subsistema em conjunto por meio de diversas estratégias para conseguirem influenciar os *stakeholders* com autoridade. As principais estratégias utilizadas pelos desenvolvimentistas tradicionais foram: eleger membros para cargos de autoridade legal e formal; limitar o tempo para discussão de uma legislação; impulsionar o domínio da coalizão no subsistema por meio de lideranças habilidosas; retirar recursos financeiros do subsistema; retirar a representação da sociedade civil dos fundos financeiros; criar falsas controvérsias; e deslegitimar os dados e as informações apresentadas por coalizões oponentes. Os socioambientalistas e os tecnocratas utilizam estratégias semelhantes, como: agregar autoridades eleitas; questionar judicialmente as ações das outras coalizões; impor obrigações às autoridades legais e formais por meio da judicialização; impulsionar o domínio da coalizão no subsistema por meio de lideranças hábeis; captar recursos financeiros internacionais; fornecer embasamento para processos jurídicos; conseguir o apoio da comunidade internacional; transmitir dados de uma forma mais acessível por meio da mídia;

pressionar as autoridades legais e formais; mobilizar a opinião pública, os apoiadores e a comunidade internacional por meio da mídia; acionar artistas e personalidades; e conseguir repercussão na mídia por meio de manifestações dos apoiadores mobilizáveis. Os desenvolvimentistas modernos utilizaram algumas das estratégias comuns a todas as coalizões, como: posicionar seus integrantes em cargos-chave do subsistema; influenciar as autoridades legais e formais; captar e mobilizar recursos do subsistema; planejar estratégias para a coalizão; financiar projetos da coalizão; subsidiar as políticas públicas por meio da informação; e defender as posições, os valores e as crenças da sua coalizão por meio da informação.

O objetivo geral desse estudo foi cumprido, pois verificou-se que a mobilização e a exploração de recursos realizada pelas coalizões e por seus *stakeholders* ocorre de diversas formas e tem influência no processo político do subsistema analisado. Muitas coalizões conseguiram mudanças políticas, ou a manutenção do *status quo* por meio da mobilização conjunta de diversos recursos no subsistema. Nota-se também um movimento de apoio das coalizões na fase 3, juntando seus recursos políticos para atuar contra a coalizão dominante no subsistema, a desenvolvimentista tradicional. Assim, esse trabalho contribuiu para o avanço teórico do ACF, principalmente para a discussão sobre os recursos das coalizões de defesa, até então negligenciados por muitos estudiosos da área. No campo da administração pública brasileira, esse trabalho avança ao explorar a temática ambiental que enfrenta vários problemas para a sua execução. Espera-se que o estudo tenha fornecido subsídios teóricos e empíricos para entendimento do campo e para melhoria da gestão ambiental brasileira.

As principais limitações do estudo foram: a falta de algumas notas taquigráficas para análise, principalmente da fase 3; a dificuldade para entrevistar membros de todas as coalizões do subsistema. Só foi possível entrevistar dois integrantes da coalizão desenvolvimentista tradicional, os demais recusaram, ou não responderam ao convite; e a incoerência entre os discursos proferidos nas audiências e as ações de alguns *stakeholders* do subsistema.

Para pesquisas futuras, sugere-se que os estudiosos investiguem como as narrativas dos *stakeholders* no Congresso Nacional atuam como estratégias para influenciarem o processo político. As hipóteses de pesquisa propostas podem ser verificadas em outros subsistemas políticos, inclusive nos relacionados com o meio ambiente, como a agenda marrom e a agenda azul. O aprofundamento do estudo dos novos recursos identificados é um campo de pesquisa que precisa ser explorado. Ademais, outros subtemas podem ser analisados dentro da agenda verde com um novo código documental que inclua novas crenças no nível de *secondary beliefs*.

REFERÊNCIAS

ALBRIGHT, Elizabeth A. Policy change and learning in response to extreme flood events in Hungary: An advocacy coalition approach. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 485–511, 2011.

ANGEL, Maytaal. **UE propõe lei que proíbe importação de mercadorias ligadas ao desmatamento**. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/ue-propoe-lei-que-proibe-importacao-de-mercadorias-ligadas-ao-desmatamento/>>. Acesso em: 3 set. 2021.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. 2007. 332 f. Universidade de Brasília, 2007.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz de Guimarães. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. 2013. 458 f. Universidade de Brasília, 2013.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE SERVIDORES DA CARREIRA DE MEIO AMBIENTE. **Carta aberta à sociedade: a destruição da gestão ambiental federal e os ataques aos servidores**. [S.l: s.n.], 2019.

BABON, Andrea et al. Advocacy coalitions, REDD+, and forest governance in Papua New Guinea: how likely is transformational change? **Ecology and Society**, v. 19, n. 3, 2014.

BAND JORNALISMO. **Bolsonaro quer acabar com “indústria da multa do Ibama”**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=OLNqyIHeNSI>>. Acesso em: 2 set. 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise do Conteúdo**. [S.l: s.n.], 1977.

BASSI, Bruno Stankevicius. **Nova Frente Parlamentar da Agropecuária reúne 257 deputados e senadores; com 25, PSL de Bolsonaro só fica atrás de PP e PSD**. Disponível em: <<https://deolhonosruralistas.com.br/2019/03/22/nova-frente-parlamentar-da-agropecuaria-reune-257-deputados-e-senadores-com-25-psl-de-bolsonaro-so-fica-atras-de-pp-e-psd/>>. Acesso em: 24 set. 2019.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BITTENCOURT, Naiara Andreoli. Encerrado o julgamento do Código Florestal no STF: perda dos direitos socioambientais, quem vence são os ruralistas. **Terra de Direitos**, 28 fev. 2018. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/encerrado-o-julgamento-do-codigo-florestal-no-stf-perda-dos-direitos-socioambientais-quem-vence-sao-os-ruralistas/22751>>.

BNDES. **Fundo Amazônia**. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRAGANÇA, Daniele. **Bolsonaro diz que diretor do INPE pode estar “a serviço de alguma ONG”**. Disponível em: <<https://oeco.org.br/salada-verde/bolsonaro-diz-que-diretor-do-inpe-pode-estar-a-servico-de-alguma-ong/>>. Acesso em: 20 set. 2022a.

BRAGANÇA, Daniele. Diretor do INPE é exonerado após Bolsonaro criticar dados do desmatamento. **O eco**, 2 ago. 2019b. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/diretor-do-inpe-e-exonerado-apos-bolsonaro-criticar-dados-do-desmatamento/>>.

BRAGANÇA, Daniele. **Ricardo Salles recebe ‘prêmio Exterminador do Futuro’ na Câmara**. Disponível em: <<https://oeco.org.br/salada-verde/ricardo-salles-recebe-premio-exterminador-do-futuro-na-camara/>>. Acesso em: 3 set. 2022c.

BRASIL. Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, 2019 a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm>.

BRASIL. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019, 2019 b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm>.

BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13123.htm>.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, 2019 c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>.

BRASIL. Medida Provisória nº 867, de 2018, 2018. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135060>>.

BULCK, Hilde Van Den. **Analyzing Policy-Making I: Stakeholder and Advocacy Coalition Framework Analysis**. In: BULCK, Hilde Van den et al. (Org.). *Palgrave Handb. Methods Media Policy Res.* [S.l: s.n.], 2019. p. 451–470.

CAMPBELL, John L. **Institutional change and globalization**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana et al. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1691–1710, 2020.

CASEMIRO, Poliana. **Desmatamento na Amazônia cresce quase 30% entre agosto de 2018 e julho de 2019, diz Inpe**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/11/18/desmatamento-na-amazonia-cresce-entre-agosto-de-2018-e-julho-de-2019-diz-inpe.ghtml>>. Acesso em: 24 set. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Principais problemas do país e prioridades para 2021. **Retratos da Sociedade Brasileira**, n. 55, p. 4–18, 2021. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/81/3c/813cc07a-c385-4dd0-b305-f82d92432365/retratosdasociedadebrasileira_55_principaisproblemasdopaiseprioridadespara2021.pdf>.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação da governança do Fundo Amazônia exercida pelo Ministério do Meio Ambiente**. Brasília: [s.n.], 2022. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1042162#:~:text=9.759%2F2019%2C%20que%20extinguiu%20todos,crit%C3%A9rios%20para%20sele%C3%A7%C3%A3o%20dos%20projetos.>>.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005.

DOMINGO, Pilar. Judicialization of politics or politicization of the judiciary? Recent trends in Latin America. **Democratization**, v. 11, n. 1, p. 104–126, 2004.

ÉBOLI, Evandro; BRAGA, Isabel. **Código Florestal: ruralistas fazem manifestação em Brasília a favor da proposta de Aldo Rebelo**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/codigo-florestal-ruralistas-fazem-manifestacao-em-brasilia-favor-da-proposta-de-aldo-rebelo-2800620>>. Acesso em: 2 set. 2022.

ENVIRONMENTAL POLICY: PROTECTION AND REGULATION. In: BENSON, David; In: JORDAN, Andrew. International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences. Second ed. [S.l.]: **Elsevier**, 2015. v. 7. p. 778–783. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.91014-6>>.

ESTEVES, Bernardo. O fabulador oculto: a trajetória e os métodos de Evaristo de Miranda, o ideólogo da política ambiental de Bolsonaro. **Revista Piauí**, v. 174, 2021. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-fabulador-oculto/>>.

FIDELMAN, Pedro et al. Coalition cohesion for regional marine governance: A stakeholder analysis of the Coral Triangle Initiative. **Ocean and Coastal Management**, v. 95, p. 117–128, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2014.04.001>>.

FOLHA DE SÃO DE PAULO. **Desmatamento na Amazônia em julho cresce 278% em relação ao mesmo mês em 2018**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/desmatamento-na-amazonia-em-julho-cresce-278-em-relacao-ao-mesmo-mes-em-2018.shtml>>. Acesso em: 24 set. 2022.

FPA. **Todos os membros**. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>>. Acesso em: 24 set. 2022.

FREEMAN, R. Edward. **Strategic management: a stakeholder approach**. Massachusetts: [s.n.], 1984.

FUNBIO. **Agência GEF**. Disponível em: <<https://www.funbio.org.br/agencias/agencia-gef/>>. Acesso em: 3 set. 2022.

GANEM, Roseli Senna; SCHNEIDER, Maurício. **Legislação sobre Meio Ambiente: Biodiversidade**. [S.l.: s.n.], 2019. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/37679/biodiversidade_vol3_6ed.pdf?sequence=31&isAllowed=y>.

GLOBO RURAL. **Texto do novo Código Florestal provoca manifestações em Brasília**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2012/03/texto-do-novo-codigo-florestal-provoca-manifestacoes-em-brasilia.html>>. Acesso em: 2 set. 2022.

GOMES, Ricardo Corrêa; GOMES, Luciana de Oliveira Miranda. Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between an organization and its environment.

Revista de Administração Contemporânea, v. 11, n. 1, p. 75–95, 2007.

GOMES, Ricardo Corrêa; LIDDLE, Joyce; GOMES, Luciana Oliveira Miranda. A five-sided model of stakeholder influence: A cross-national analysis of decision making in local government. **Public Management Review**, v. 12, n. 5, p. 701–724, 2010.

GRALEPOIS, Mathilde et al. Is flood defense changing in nature? Shifts in the flood defense strategy in six European countries. **Ecology and Society**, v. 21, n. 4, 2016.

HUGHES, Caitlin E et al. Understanding policy persistence - The case of police drug detection dog policy in NSW, Australia. **International Journal of Drug Policy**, v. 44, p. 58–68, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.drugpo.2017.03.007>>.

INESC. **Fundo Amazônia: aprendizados, resultados e caminhos para a retomada**. . Brasília: [s.n.], 2022a. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Fundo-Amazonia-Inesc.pdf>>.

INESC. **Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA): histórico e desafios como instrumento de financiamento da política socioambiental no Brasil**. Brasília: [s.n.], 2022b. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Fundo-Nacional-do-Meio-Ambiente-Inesc.pdf>>.

INGOLD, Karin. Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 435–459, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Taxas de desmatamento - Amazônia Legal**. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates>. Acesso em: 2 ago. 2022.

JENKINS-SMITH, Hank C. et al. The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In: WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (Org.) . **Theor. Policy Process**. 4. ed. New York: Routledge, 2018. p. 135–171.

JENKINS-SMITH, Hank C. et al. The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. **Theor. Policy Process**. [S.l.: s.n.], 2014. p. 183–223.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. **Policy Chang. Learn. an Advocacy Coalit. Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 237–256.

KHAYATZADEH-MAHANI, Akram et al. Banning shisha smoking in public places in Iran: an advocacy coalition framework perspective on policy process and change. **Health Policy and Planning**, v. 0, n. 0, p. 1–12, 2017.

KINGDON, J. **Agendas, Altern. public policies**. 2. ed. [S.l.]: Pearson Education Limited, 2014.

MARFO, Emmanuel; MCKEOWN, James P. Negotiating the supply of legal timber to the domestic market in Ghana: Explaining policy change intent using the Advocacy Coalition

Framework. **Forest Policy and Economics**, v. 32, p. 23–31, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2012.12.007>>.

MARTINS, Pedro Sérgio Vieira. **Desmatamento em Unidades de Conservação da Amazônia Legal: Uma análise da governança ambiental e climática a partir do PPCDAM**. Pará: Terra de Direitos, 2022.

MEDEIROS, Henrique. **Ministro Ricardo Salles, do Meio Ambiente, recebe prêmio “Exterminador do Futuro” no Congresso Nacional**. Disponível em: <<https://midianinja.org/news/ministro-ricardo-salles-do-meio-ambiente-recebe-premio-exterminador-do-futuro-no-congresso-nacional/>>. Acesso em: 3 set. 2022.

MÍDIA. In: OXFORD LANGUAGES. **Oxford English Dictionary**. [S.l: s.n.], 2022. Disponível em: <<https://languages.oup.com/research/oxford-english-dictionary/>>.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Painel Unidades de Conservação**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/plataforma-cnuc-1>>. Acesso em: 4 set. 2022.

MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, Donna J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. **Academy of Management Review**, 1997.

MORAES, Miguel Avila. **A Consolidação da Agenda de Clima no Brasil: Agentes, Redes, Coalizões de Defesa e a Viabilidade dos Compromissos Assumidos na UNFCCC**. 2020. 282 f. Universidade de Brasília, 2020.

NOHRSTEDT, Daniel. **Advocacy coalitions in crisis resolution: understanding policy dispute in the european volcanic ash cloud crisis**. v. 91, n. 4, p. 964–979, 2013.

NOHRSTEDT, Daniel. Shifting resources and venues producing policy change in contested subsystems: A case study of Swedish signals intelligence policy. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, p. 461–484, 2011.

NORTH, Douglas C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97–112, 1991.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Em 3 anos, multas caem 39 % e desmatamento sobe 53%. **Fakebook.eco**, 2022. Disponível em: <<https://fakebook.eco.br/em-3-anos-multas-caem-39-e-desmatamento-sobe-53/>>.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **“Passando a boiada”**: o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. [S.l: s.n.], 2021.

OLIVEIRA, Jessica Eloísa de et al. Políticas públicas ambientais: produção científica em periódicos nacionais da área de administração entre 2013 e 2017. **Gestão & Regionalidade**, v. 37, n. 110, p. 22–40, 2021.

OLIVEIRA, Jessica Eloísa de; BORINELLI, Benilson. Política Ambiental como Antiprioridade: Uma Análise Política dos Gastos Ambientais no Estado do Paraná. **Revista**

Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI, v. 5, n. 2, p. 219–243, 2020.

OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: SABATIER, Paul A (Org.). . **Theor. Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 21–64.

PAYÁN, Denise D et al. Advocacy coalitions involved in California’s menu labeling policy debate: Exploring coalition structure, policy beliefs, resources, and strategies. **Social Science & Medicine journal**, v. 177, p. 78–86, 2017.

PIERCE, Jonathan J. et al. There and Back Again: A Tale of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, v. 45, n. S1, p. S13–S46, 2017.

PIERCE, Jonathan J. Advocacy Coalition Resources and Strategies in Colorado Hydraulic Fracturing Politics. **Society & Natural Resources**, v. 29, n. 10, p. 1154–1168, 2016.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. Supremo dá início a julgamento histórico do “pacote verde”. **O eco**, Brasília, 30 mar. 2022. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/supremo-da-inicio-a-julgamento-historico-do-pacote-verde/>>.

R7. Desmatamento da Amazônia cresce 278% e atinge 2.254 km² em julho. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/brasil/desmatamento-da-amazonia-cresce-278-e-atinge-2254-km-em-julho-29062022>>. Acesso em: 24 set. 2022.

RAONI et al. O risco das falsas controvérsias científicas para as políticas ambientais brasileiras. **Revista Sociedade e Estado**, v. 37, n. 1, p. 317–352, 2022.

RODRIGUES, Sabrina. **Retrospectiva**: Governo tentou desacreditar o INPE. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/retrospectiva-governo-tentou-desacreditar-o-inpe/>>. Acesso em: 23 set. 2022.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, 1988.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. **Theor. Policy Process**. [S.l.: s.n.], 1999. .

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. **Westview Press**. 1. ed. Boulder: Westview Press, 1993. p. 304.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and clarifications. **Theor. Policy Process**. [S.l.: s.n.], 2007. .

SABATIER, Paul A. The Need for Better Theories. In: SABATIER, Paul A. (Org.). . **Theor. Policy Process**. [S.l.]: Westview Press, 2007. p. 3–17.

SALLES, Ricardo de Aquino. **Ricardo Salles na reunião: com imprensa focada na covid-19, é hora de “ir passando a boiada”**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=BWDemNNMbeU>>. Acesso em: 20 set. 2022.

SAVAGE, Grant T et al. Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. **Academy of Management Executive**, v. 5, n. 2, p. 61–75, 1991.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 2362, de 2019. , 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136371>>.

SENADO FEDERAL. **Resolução do Senado Federal nº 3 de 30/03/2017**, 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/17668577>>.

SIDDIKI, Saba; GOEL, Shilpi. A stakeholder analysis of U. S. marine aquaculture partnerships. **Marine Policy**, v. 57, p. 93–102, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2015.03.006>>.

SILVA, Jeferson Mariano. Depois da “judicialização”: um mapa bibliográfico do Supremo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, p. 1–18, 2022.

STOREBRAND ASSET MANAGEMENT et al. **Carta aberta das instituições financeiras para os embaixadores do Brasil nos EUA, Reino Unido, França, Noruega, Suécia e Países Baixos para deter o desmatamento.** . [S.l: s.n.], 2020

SUCHMAN, Mark C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571–610, 1995. Disponível em: <<https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/AMR.1995.9508080331>>.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Portal STF**. [S.l: s.n.]. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/>> Acesso em: 11 jul. 2022

TESTI, Fabiola. **Vídeo: Ricardo Salles recebe “prêmio” de “Exterminador do Futuro”**. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/meio-ambiente-brasil/ricardo-salles-recebe-premio-de-exterminador-do-futuro>>. Acesso em: 3 set. 2022.

TRUE, James L.; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: SABATIER, Paul A (Org.). . **Theor. Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155–187.

UOL. **Ministro do Meio Ambiente recebe “prêmio Exterminador do Futuro” na Câmara**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/10/09/ministro-do-meio-ambiente-recebe-premio-exterminador-do-futuro-no-df.htm>>. Acesso em: 3 set. 2022.

VEJA. **Grandes empresas pedem a Mourão ação contra o desmatamento na Amazônia**. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/ceos-de-grandes-empresas-pedem-a-mourao-o-fim-do-desmatamento-na-amazonia/>>. Acesso em: 24 set. 2022.

VIEIRA, Diego Mota et al. **Advocacy Coalition Framework**: uma revisão das pesquisas nacionais com foco nos recursos das coalizões de defesa. 2021, [S.l: s.n.], 2021. p. 1–12.

VIEIRA, Diego Mota. Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Atuação de Stakeholders e Coalizões de Defesa no Caso da Usina Hidroelétrica de Belo Monte. **Organizações & Sociedade**, v. 28, n. 97, p. 398–421, 2021.

WEIBLE, Christopher M. et al. Sharpening Advocacy Coalitions. **Policy Studies Journal**, v.

48, n. 4, p. 1054–1081, 2019.

WEIBLE, Christopher 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, p. 95–117, 2006.

WERNECK, Felipe; ANGELO, Claudio; ARAÚJO, Suely. **A conta chegou: o terceiro ano de destruição ambiental sob jair bolsonaro**. Observatório do Clima. [S.l: s.n.], 2022. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/a-conta-chegou-o-terceiro-ano-de-destruicao-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>>.

WWF-BRASIL. Ato pela Terra: a luta pela vida e contra o Pacote da Destruição ambiental continua. **WWF**, 2022. Disponível em: <<https://www.wwf.org.br/?81848/Ato-pela-Terra-a-luta-pela-vida-e-contra-o-Pacote-da-Destrucacao-ambiental-continua>>.

APÊNDICE 1 – Roteiro de entrevista

Questão problema e objetivo geral do estudo

- Como *stakeholders* em coalizões de defesa mobilizam e exploram recursos no processo político?
- Analisar como as estratégias de mobilização e exploração de recursos realizadas pelas coalizões e seus *stakeholders* influenciam o processo político do subsistema nacional da agenda verde no período de 2012 a 2021.

Questões p/ os entrevistados

- 1) O(a) Sr(a). poderia falar brevemente sobre sua relação com as questões ambientais, formação e cargos que ocupou relacionados à área ambiental nos últimos 10 anos (2012-2022)?
- 2) Como o(a) Sr(a). descreveria a evolução da política nacional de biodiversidade e florestas nos últimos 10 anos? Essa evolução teria fases que podem ser destacadas?
- 3) Quais foram as transformações e mudanças que aconteceram nos últimos 10 anos que mais afetaram a política de biodiversidade e florestas? Por quê?
- 4) Quais são os grupos, as organizações e as pessoas que tiveram mais influência sobre a política de biodiversidade e florestas nos últimos 10 anos? Por quê?
- 5) Quais são os cargos-chaves que mais tiveram influência sobre a política de biodiversidade e florestas nos últimos 10 anos? Poderia exemplificar uma situação onde um cargo-chave influenciou a política.
- 6) Como os grupos e atores interessados na política de biodiversidade e florestas acessam esses cargos-chaves?
- 7) Quais atores atuaram como líderes habilidosos para influenciar a política nacional de biodiversidade e florestas dos últimos 10 anos? De que forma atuaram?
- 8) Como a informação foi utilizada como recurso político para influenciar a política de biodiversidade e florestas nos últimos 10 anos? Quais grupos/atores utilizaram mais deste recurso?
- 9) Como as informações podem ser interpretadas de diferentes formas pelos atores no debate político?
- 10) Como os recursos financeiros influenciaram a política de biodiversidade e florestas nos últimos 10 anos? Como se dá o acesso a estes recursos?
- 11) Como a opinião pública foi utilizada como recurso político para influenciar a política de biodiversidade e florestas nos últimos 10 anos? Quais grupos/atores utilizaram mais deste recurso?
- 12) Como grupos que se mobilizam em manifestações, campanhas e outros atos influenciaram a política de biodiversidade e florestas nos últimos 10 anos? Esta mobilização geralmente é vinculada a algum grupo ou organização específica?
- 13) Entre os recursos políticos citados (autoridade legal e formal para tomar decisões políticas, liderança hábil, informação, recursos financeiros, opinião pública, apoiadores mobilizáveis e outros) quais foram mais importantes para influenciar a política de biodiversidade e florestas nos últimos 10 anos? Quais recursos tiveram menos relevância no processo político?
- 14) A judicialização e a mídia foram utilizados como recursos políticos para influenciar a política de biodiversidade e florestas nos últimos 10 anos? Como? Quais grupos/atores utilizaram mais deste recurso?

15) Além dos recursos citados, existe outro recurso que foi mobilizado pelos atores na política de biodiversidade e florestas nos últimos 10 anos?

APÊNDICE 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE

Título da Pesquisa: “As estratégias e os recursos políticos utilizados pelas coalizões de defesa na política nacional de biodiversidade e florestas entre 2012 e 2021”

Pesquisadores: Prof. Dr. Diego Mota Vieira (orientador)
Profª. Mª. Jessica Eloísa de Oliveira (doutoranda)

Convidamos o(a) Senhor(a) para participar da pesquisa “As estratégias e os recursos políticos utilizados pelas coalizões de defesa na política nacional de biodiversidade e florestas entre 2012 e 2021”. O objetivo da pesquisa é analisar como as estratégias de mobilização e exploração de recursos realizadas pelas coalizões e seus *stakeholders* influenciam o processo político do subsistema nacional da agenda verde no período de 2012 a 2021.

Esclarecemos que sua participação é voluntária, podendo o(a) senhor(a) recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas somente para esta e futuras pesquisas e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade.

Esclarecemos ainda, que o(a) senhor(a) não pagará e não será remunerado(a) por sua participação. Os benefícios esperados são contribuir para o maior conhecimento e aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas ambientais no Brasil.

Quanto aos riscos, não há a existência de riscos físicos. Entretanto o(a) senhor(a) poderá sentir desconforto ao compartilhar informações, ou em alguns tópicos pode sentir incômodo em falar.

Caso o(a) senhor(a) tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos poderá contatar Jessica Eloísa de Oliveira da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília (FACE/UNB), pelo e-mail jessicaeloisa1@gmail.com.

Caso o(a) senhor(a) esteja de acordo, diga seu nome completo e que aceita participar voluntariamente da pesquisa descrita acima.

APÊNDICE 3 – Dados das audiências do CMADS e do CMA codificadas

Data	Comissão	Casa legislativa	Nº	Tema	Grupo temático
26/04/2012	Audiência conjunta (CMADS e CMA)	Câmara dos Deputados/Senado Federal	0456/12	Discussão sobre os impactos da aplicação do novo Código Florestal.	Código Florestal
21/08/2012	CMADS	Câmara dos Deputados	1175/12	Discussão sobre o Projeto de lei n.º 2.618/2011, que altera os limites do Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba nos Estados do Piauí, do Maranhão, da Bahia e de Tocantins.	UCs
20/11/2012	CMADS	Câmara dos Deputados	1527/12	Debate sobre as hidrelétricas e as unidades de conservação na Amazônia – o caso da Usina Tapajós, no Pará.	UCs
11/12/2012	CMADS	Câmara dos Deputados	1763/12	Debate sobre os principais temas e resultados do 7º Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação e do 3º Simpósio Internacional de Conservação da Natureza.	UCs
07/05/2013	CMADS	Câmara dos Deputados	0457/13	Debates sobre o desmatamento na Amazônia.	Desmatamento
04/06/2013	CMA	Senado Federal	17/2013	Debater os desdobramentos da Lei 12.651, de 2012 – Código Florestal, que completa um ano de vigência.	Código Florestal
13/08/2013	CMADS	Câmara dos Deputados	1067/13	Debate sobre as Reservas Particulares de Patrimônio Natural – RPPNs, sobre a legislação em vigor e sobre a modernização do processo de criação das unidades.	UCs
31/10/2013	CMADS	Câmara dos Deputados	1837/13	Discussão sobre legislação de patentes em biotecnologia.	Recursos genéticos
19/11/2013	CMADS	Câmara dos Deputados	1991/13	Debate sobre a situação das populações que vivem em unidades de conservação de proteção integral.	UCs
10/12/2013	CMADS	Câmara dos Deputados	2189/13	Debate sobre a implementação do Cadastro Ambiental Rural – CAR e dos Programas de Regularização Ambiental – PRAs.	Código Florestal

17/03/2014	CMA	Senado Federal	06/2014	Debater a preservação da Floresta Nacional de Brasília, criada em 10 de junho de 1999.	UCs
22/04/2014	CMA	Senado Federal	14/2014	Instruir o Projeto de Lei do Senado nº 258, de 2009, que "Altera a categoria da unidade de conservação Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo para Parque Nacional Nascentes da Serra do Cachimbo e Área de Proteção Ambiental Vale do XV, nos Municípios de Altamira e Novo Progresso, no Estado do Pará".	UCs
15/05/2014	CMADS	Câmara dos Deputados	0610/14	Debate em torno da concessão de serviços públicos na forma de PPPs no Parque Nacional de Jericoacoara/CE.	UCs
22/05/2014	CMADS	Câmara dos Deputados	0682/14	Debate sobre os resultados dos 2 anos da Lei nº 12.651/12 - Lei Florestal.	Código Florestal
10/06/2014	CMADS	Câmara dos Deputados	0866/14	Discussão sobre questões relacionadas às Unidades de Conservação – UCs.	UCs
18/12/2014	CMADS	Câmara dos Deputados	1399/14	Esclarecimentos sobre a proposta de criação do Parque Urbano Barão Geraldo, em Campinas, Estado de São Paulo.	UCs
17/03/2015	Audiência conjunta (CCT, CRA e CMA)	Senado Federal	03/2015	Instruir o Projeto de Lei da Câmara nº. 02, de 2015, de autoria da Presidência da República, que "Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências".	Recursos genéticos

18/03/2015	Audiência conjunta (CCT, CRA e CMA)	Senado Federal	04/2015	Instruir o Projeto de Lei da Câmara nº. 02, de 2015, de autoria da Presidência da República, que "Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências".	Recursos genéticos
24/03/2015	CMADS	Câmara dos Deputados	0143/15	Debate sobre o desmatamento e a exploração ilegal de madeira na Amazônia Legal.	Desmatamento
23/04/2015	CMADS	Câmara dos Deputados	0376/15	Debate sobre o futuro das áreas protegidas no Brasil (Requerimento nº 5/2015, do Deputado Edmilson Rodrigues).	UCs
14/05/2015	CMADS	Câmara dos Deputados	0590/15	Debate sobre o plano de manejo da Área de Proteção Ambiental de Pouso Alto, na Chapada dos Veadeiros.	UCs
06/08/2015	CMADS	Câmara dos Deputados	1295/15	Esclarecimentos sobre a liberação de recursos para o Cadastro Ambiental Rural – CAR, a regularização do Pagamento por Serviços Ambientais – PSA e A facultatividade do CAR.	Código Florestal
09/09/2015	CMADS	Câmara dos Deputados	1667/15	Debate sobre a criação de unidade de conservação na Serra Vermelha, no Estado do Piauí.	UCs
23/09/2015	CMADS	Câmara dos Deputados	1821/15	Debate sobre a criação de Unidade de Conservação Federal com o fim de proteger a região do Alto do Rio Poty, no Estado do Piauí.	UCs
24/09/2015	CMADS	Câmara dos Deputados	1853/15	Debate sobre alteração da lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.	UCs

15/10/2015	Audiência conjunta (CRA e CMA)	Senado Federal	46/2015	Debater o Cadastro Ambiental Rural – CAR.	Código Florestal
29/08/2017	CMA	Senado Federal	16/2017	Debater o estágio atual de implementação, os impactos e as perspectivas de utilização das Cotas de Reserva Ambiental (CRA).	Código Florestal
19/09/2017	CMA	Senado Federal	19/2017	Debater o estágio atual de implementação, os impactos e as perspectivas de utilização do Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e dos Programas de Regularização Ambiental (PRA).	Código Florestal
18/10/2017	CMA	Senado Federal	24/2017	Debater o estágio atual de implementação, os impactos e as perspectivas de utilização do Cadastro Ambiental Rural.	Código Florestal
25/04/2019	CMA	Senado Federal	10/2019	Analisar os dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a preservação ambiental por produtores rurais.	Código Florestal
21/05/2019	Audiência conjunta (CDR, CRA e CMA)	Senado Federal	12/2019	Debater as soluções e o impacto ambiental causado por plantações, construções irregulares e estradas feitas em áreas de preservação ambiental em Bonito – MS.	UCs
21/05/2019	CMADS	Câmara dos Deputados	não há	Debate sobre a tramitação e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade ao Código Florestal e a insegurança jurídica de possíveis alterações.	Código Florestal
22/05/2019	CMADS	Câmara dos Deputados	não há	Debater o marco temporal na Lei Florestal.	Código Florestal
23/05/2019	CMADS	Câmara dos Deputados	não há	Debater o mapeamento e a análise geoespacial da cobertura florestal brasileira na produção de informações estratégicas e modelagem quantitativas e qualitativas.	Desmatamento
29/05/2019	CMADS	Câmara dos Deputados	não há	Debater sobre as funções e os serviços ambientais exercidos pelos institutos jurídicos da reserva legal e de área de preservação permanente para a regulação do clima, das áreas urbanas sensíveis e a produtividade rural.	Código Florestal

29/05/2019	CMA	Senado Federal	16/2019	Debater o tema "Brasil verde para sempre? Balanço de 7 anos do Novo Código Florestal" como parte das ações do "Junho Verde – o Meio Ambiente une".	Código Florestal
04/06/2019	CMADS	Câmara dos Deputados	não há	Benefícios das unidades de conservação para a economia e o desenvolvimento nacional.	UCs
09/10/2019	CMADS	Câmara dos Deputados	não há	Esclarecimentos sobre números crescentes de desmatamento na Amazônia.	Desmatamento
05/12/2019	CMADS	Câmara dos Deputados	não há	Privatização da Gestão do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.	UCs
01/10/2021	CMA	Senado Federal	23/2021	Avaliar a política climática executada pelo Governo Federal, com ênfase nas políticas de prevenção e no controle de desmatamentos e de queimadas nos biomas Amazônia, Cerrado e Pantanal, com o objetivo de identificar falhas, omissões e propor recomendações.	Desmatamento
15/10/2021	CMA	Senado Federal	27/2021	Avaliar a política climática executada pelo Governo Federal, com ênfase nas políticas de prevenção e no controle de desmatamentos e de queimadas nos biomas Amazônia, Cerrado e Pantanal, com o objetivo de identificar falhas e omissões e propor recomendações.	Desmatamento

Fonte: Elaborado pela autora

APÊNDICE 4 – Classificação dos *stakeholders* individuais por coalizão

<i>Stakeholders</i> individuais	Organização	DM Coal.1	DM Coal.2	DM Coal. 3	DM Coal.4	Coalizão
Adriana Ramos	ISA - Instituto Socioambiental	-0,83	-0,33	-1,33	-1,83	Socioambientalista
Alessandra Cardoso	INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos	-3,00	0,00	-3,00	-3,00	Socioambientalista
Alexandre Berndt	EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	-1,50	-1,25	0,00	-1,50	Desenvolvimentista Moderno
Ana Maria Juliano	CNRPPN - Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural	-1,67	-1,00	-0,50	-1,83	Desenvolvimentista Moderno
André Nassar	ABIOVE - Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais	-2,00	-1,00	0,00	-1,83	Desenvolvimentista Moderno
Ane Alencar	IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia	-0,50	-1,75	-0,75	-2,50	Tecnocrata esclarecido
Anna Flávia de Senna Franco	ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	-2,17	-0,25	-1,48	-1,38	Socioambientalista
Antoninho Rovaris	CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura	-2,33	-2,00	-0,83	-0,50	Desenvolvimentista Tradicional
Antonio Escrivão Filho	ONG Terra de Direitos	-2,67	0,00	-1,83	-1,33	Socioambientalista
Antônio Pinheiro Júnior (Toninho Pinheiro)	Câmara dos Deputados	-2,75	-2,25	-1,50	-0,75	Desenvolvimentista Tradicional
Benedito Rubens Luna de Azevedo	Prefeitura Municipal de Buriti dos Montes/PI	-1,00	-0,50	-2,00	-2,00	Socioambientalista
Benedito Souza Filho	UFMA - Universidade Federal do Maranhão	-1,25	-1,00	-1,50	-1,50	Socioambientalista
Bira do Pindaré	Câmara dos Deputados	0,00	-3,00	-3,00	-1,00	Tecnocrata esclarecido
Brent Millikan	ONG Amazônia <i>International Rivers</i>	-1,00	-1,40	-2,20	-2,80	Tecnocrata esclarecido
Bruno Valente	MPF - Ministério Público Federal	-1,38	-0,88	0,00	-1,25	Desenvolvimentista Moderno

Camilo Capiberibe	Câmara dos Deputados	-1,00	-1,67	-2,50	-1,33	Tecnocrata esclarecido
Carla Cristina Guaitanele	Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros	-1,00	-1,33	-2,00	-3,00	Tecnocrata esclarecido
Carlos Eduardo Frickmann Young	UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro	-1,33	-1,33	0,00	-1,67	Desenvolvimentista Moderno
Carlos Salgado	Rede Pouso Alto Agroecologia	-1,00	-1,50	0,00	-2,00	Desenvolvimentista Moderno
Cláudio Almeida	INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	0,00	-2,00	-1,50	-3,00	Tecnocrata esclarecido
Cristina Seixas Graça	ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente	-0,25	-0,88	-1,88	-2,75	Tecnocrata esclarecido
Dalton de Morisson Valeriano	INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	0,00	-2,00	-1,50	-3,00	Tecnocrata esclarecido
Donizete José Tokarski	ONG Agência Brasileira de Meio Ambiente e Tecnologia da Informação - ECODATA	-2,50	-0,83	-1,67	-1,33	Socioambientalista
Elaine Corsini	Estado de Mato Grosso	-0,60	-1,40	-2,20	-2,40	Tecnocrata esclarecido
Elisa Romano Dezolt	CNI - Confederação Nacional da Indústria	0,00	-0,75	-0,75	-0,75	Tecnocrata esclarecido
Elvison Nunes Ramos	MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	-1,50	-1,25	0,00	-1,25	Desenvolvimentista Moderno
Erika Guimarães	SOS Mata Atlântica	-2,13	-0,25	-2,50	-2,88	Socioambientalista
Felipe Nunes	UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais	-0,50	-1,33	-1,25	-3,00	Tecnocrata esclarecido
Fernando Henrique Sousa	Grupo Cataratas	-2,40	-0,50	-2,15	-1,50	Socioambientalista
Fernando Tatagiba	MMA - Ministério do Meio Ambiente	-1,25	0,00	-1,38	-2,50	Socioambientalista
Francisco Gaetani	MMA - Ministério do Meio Ambiente	-0,94	-0,38	-1,44	-1,88	Socioambientalista
Francisco Lindomar Filomeno Oliveira	Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacoara/CE	-1,50	-1,50	-3,00	-2,00	Tecnocrata esclarecido
Francisco Oliveira	MMA - Ministério do Meio Ambiente	-1,50	-0,33	-0,92	-2,00	Socioambientalista

Francisco Romário Wojcicki	Ministério de Minas e Energia	-2,00	-1,88	-0,38	-1,00	Desenvolvimentista Moderno
Gerd Sparovek	USP – Universidade de São Paulo	-0,50	-1,00	-1,00	-2,50	Tecnocrata esclarecido
Giovanna Palazzi	ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	-1,00	-1,50	-0,94	-2,13	Desenvolvimentista Moderno
Gustavo Pinheiro	<i>The Nature Conservancy</i> - TNC	-1,33	-0,83	-1,33	-1,67	Socioambientalista
Henrique Afonso	Câmara dos Deputados	-1,50	0,00	-1,00	-1,50	Socioambientalista
Heron Davi dos Santos Martins	IMAZON - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia	-0,50	-1,33	-1,25	-3,00	Tecnocrata esclarecido
Homero de Giorge Cerqueira	ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	-1,20	-1,00	-1,25	-2,10	Socioambientalista
Jean-François Timmers	WWF Brasil	-1,33	-0,75	-1,08	-1,46	Socioambientalista
João Akira Omoto	MPF - Ministério Público Federal	-1,33	-0,83	-2,42	-2,67	Socioambientalista
João Arnaldo Novaes Júnior	ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	-1,25	0,00	-1,00	-1,75	Socioambientalista
João Jaime Gomes Marinho de Andrade	Assembleia Legislativa do Estado do Ceará	-1,88	-0,75	-2,06	-1,75	Socioambientalista Desenvolvimentista
Jorge Artur Oliveira	Morador	-1,67	-0,83	0,00	-1,33	Moderno
Jorge Viana	Senado Federal	-1,00	-0,92	-0,92	-1,25	Socioambientalista
José Esteves de Lacerda Filho	Estado de Mato Grosso	-1,06	-1,25	-1,31	-1,38	Tecnocrata esclarecido
José Sarney Filho	Câmara dos Deputados	-1,15	-0,58	-1,65	-1,74	Socioambientalista
Lourdes Maria Ferreira	ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	-2,67	-0,33	-1,50	-1,33	Socioambientalista
Luciano de Meneses Evaristo	IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	-1,50	-1,00	-3,00	-3,00	Socioambientalista
Luiz Antônio de Oliveira Malu Ribeiro	INPA - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia	-1,50	-3,00	0,00	-3,00	Desenvolvimentista Moderno
	SOS Mata Atlântica	-3,00	0,00	-3,00	-3,00	Socioambientalista

Marcia Dieguez Leuzinger	Estado do Paraná	0,00	-1,58	-1,33	-2,75	Tecnocrata esclarecido
Márcio Astrini	Greenpeace	0,00	-2,00	-1,50	-3,00	Tecnocrata esclarecido
Marcos de Castro Simanovic	ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	-1,92	-1,33	-0,58	-1,08	Desenvolvimentista Moderno
Marcus Saboya	RIV - Rede de Integração Verde (ONG)	-1,50	-1,00	-2,25	-3,00	Socioambientalista
Marcus Vinicius Furtado Coelho	OAB - Ordem dos Advogados do Brasil	-1,50	-1,00	-0,75	-1,50	Desenvolvimentista Moderno
Mariana Machado	SOS Mata Atlântica	-1,75	-2,50	-0,63	-0,75	Desenvolvimentista Moderno
Mary Allegretti	Memorial Chico Mendes	-1,25	-0,50	-1,00	-1,75	Socioambientalista
Maurício Saito	FAMASUL - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso do Sul	-1,00	-1,50	0,00	-2,00	Desenvolvimentista Moderno
Moara Menta Giasson	IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	-0,75	-1,00	-1,25	-2,25	Tecnocrata esclarecido
Nelson Marquezelli	Câmara dos Deputados	-1,50	-1,00	-0,50	-1,75	Desenvolvimentista Moderno
Paulo José Leite Farias	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT	0,00	-1,83	-1,83	-3,00	Tecnocrata esclarecido
Pedro Alves Correa Neto	MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	-1,75	-0,50	-0,38	-2,00	Desenvolvimentista Moderno
Pedro Wilson Guimarães	ANAMMA - Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente	-1,88	-1,50	-1,13	-0,75	Desenvolvimentista Tradicional
Raimundo Gomes de Matos	Câmara dos Deputados	-2,50	-1,00	-0,75	-2,00	Desenvolvimentista Moderno
Ricardo Bomfim Machado	UnB - Universidade de Brasília	-1,33	-1,17	-1,00	-2,50	Desenvolvimentista Moderno
Ricardo de Aquino Salles	MMA - Ministério do Meio Ambiente	-2,25	-2,33	-0,50	-1,25	Desenvolvimentista Moderno
Ricardo Tripoli	Câmara dos Deputados	-0,83	-1,88	-1,46	-2,08	Tecnocrata esclarecido

Roberto Brandão Cavalcanti	MMA - Ministério do Meio Ambiente	-0,93	-0,86	-1,11	-1,86	Socioambientalista
Roberto Ricardo Vizentin	ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	-1,28	-0,61	-1,08	-2,22	Socioambientalista Desenvolvimentista
Roberto Rocha	Senado Federal	-1,67	-2,50	-0,58	-1,17	Moderno
Robson Eneas de Oliveira	Casa Civil	-3,00	0,00	-3,00	-3,00	Socioambientalista
Rodrigo Agostinho	Câmara dos Deputados	-1,75	-0,50	-2,00	-2,75	Socioambientalista Desenvolvimentista
Rodrigo Justus de Brito	CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil	-1,25	-1,69	-0,94	-0,94	Moderno Desenvolvimentista
Rodrigo Kaufmann	Instituto Pensar Agro	-1,13	-2,13	0,00	-1,50	Moderno Desenvolvimentista
Rodrigo Rollemberg	Senado Federal	-1,06	-0,75	-0,19	-1,94	Moderno Tecnocrata esclarecido
Romancil Gentil Cretã	APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	-1,00	-1,25	-2,13	-2,00	Tecnocrata esclarecido
Tania Maria Martins dos Santos	Rede de ONGs da Mata Atlântica	0,00	-1,75	-2,63	-3,00	Tecnocrata esclarecido Desenvolvimentista
Taumaturgo Lima	Câmara dos Deputados	-2,50	-0,75	-1,25	-0,50	Tradicional
Vicente Arruda	Câmara dos Deputados	-2,00	-0,67	-1,50	-1,00	Socioambientalista

Notas: DM = desvio médio; Coal. 1 = tecnocratas esclarecidos; Coal. 2 = socioambientalistas; Coal. 3 = desenvolvimentistas modernos; Coal. 4 = desenvolvimentistas tradicionais.

Fonte: Elaborado pela autora

ANEXO 1 - Código de análise documental

DEEP CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
<p>DC1. Visão sobre a relação homem-natureza <i>Postura sobre a relação ética homem- natureza.</i></p>	DC1.1. Visão antropocêntrica pura <i>O homem é o centro do universo e a natureza tem valor instrumental.</i>
	DC1.2. Visão antropocêntrica moderada <i>Inclui responsabilidades relacionadas à responsabilidade do homem perante a natureza.</i>
	DC1.3. Ecocentrismo <i>Ênfase na interação. Crítica à visão instrumental. Posição conciliadora entre antropocentrismo e biocentrismo.</i>
	DC1.4. Biocentrismo <i>Reverência diante do valor intrínseco da natureza.</i>
	DC2.1. Baixa preocupação com a equidade <i>Posição individualista ou de preocupação apenas com a presente geração que desconsidere questões de equidade.</i>
	DC2.2. Foco exclusivo ou priorização da equidade intrageracional <i>Preocupação com a presente geração.</i>
	DC2.2.1. Com nível intermediário de preocupação quanto às iniquidades sociais
DC2.2.2. Com nível elevado de preocupação quanto às iniquidades sociais	
<p>DC2. Visão sobre a justiça distributiva <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>	DC2.3. Foco na equidade intrageracional e intergeracional <i>Manifestação que demonstre preocupação com a presente e as futuras gerações.</i>
	DC2.4. Foco exclusivo ou priorização da equidade intergeracional <i>Preocupação com as futuras gerações.</i>
	DC3.1. Utilitarismo puro <i>Os recursos naturais vistos meramente como insumo do meio socioeconômico.</i>
	DC3.2. Foco exclusivo ou priorização do uso sustentável <i>O uso dos recursos naturais com cuidados que assegurem a sustentabilidade ambiental é o caminho para sua proteção.</i>
	DC3.3. Conciliação entre uso sustentável e preservação <i>Manifestação que implique conciliação entre as posturas conservacionista e preservacionista.</i>
	DC3.4. Foco exclusivo ou priorização da preservação <i>Ao máximo possível, os recursos naturais devem ser protegidos sem uso direto.</i>
	<p>DC3. Visão essencial sobre os recursos naturais <i>Postura em relação aos recursos naturais e sua proteção.</i> OBSERVAÇÃO: <i>Perspectiva aplicada às diferentes políticas públicas, e não apenas à política ambiental.</i></p>

DEEP CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
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 de seus 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
	<i>Perspectiva prescritiva. Foco nos resultados. Pragmatismo. Se necessário, os fins justificam os meios.</i>

POLICY CORE	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
PC1. Atribuições dos níveis de governo em política ambiental <i>Prioridade com relação à repartição de atribuições entre os níveis de governo.</i>	PC1.1 Centralização na União
	<i>Posição tendente à centralização de atribuições na União.</i>
	PC1.2 Descentralização para Estados e Municípios
	<i>Defesa da descentralização sem chegar à municipalização plena.</i>
	PC1.3 Municipalização plena
	PC1.4 Descentralização ponderada
	<i>Defesa de descentralização conforme a matéria em pauta.</i>
	PC1.5 Visão integradora
	<i>Gestão articulada entre os entes federados. O conflito centralização versus descentralização deve ser resolvido com “todos vamos trabalhar juntos”.</i>
PC2. Tipos prioritários de instrumentos de política ambiental	PC2.1 Oposição aos instrumentos de política ambiental
	<i>Os instrumentos de política ambiental atrapalham as atividades econômicas e sociais.</i>
	PC2.2 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos voluntários
	<i>Importância dos instrumentos voluntários: certificação ambiental, servidão ambiental etc.</i>
	PC2.3 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos econômicos
	<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>
	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
	PC2.4 Foco exclusivo ou priorização dos instrumentos regulatórios
	<i>Destaque para os instrumentos regulatórios (comando e controle). Estabelecimento de regras, de fiscalização e de aplicação de sanções administrativas e penais.</i>
PC2.5 Visão integradora	
	<i>Conciliação entre os diferentes tipos de instrumentos. Manifestação explícita nesse sentido.</i>
PC3. Participação do setor privado na solução dos problemas ambientais <i>Visão sobre a relevância da</i>	PC3.1 Pouca consideração
	<i>Ênfase nos problemas gerados pela participação ou oposição a ela.</i>
	PC3.2 Pode ser relevante

<p><i>participação do setor privado na solução dos problemas relativos à agenda verde.</i> OBSERVAÇÃO: <i>Foco em ações executivas e não no sistema participativo de decisão.</i></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 incluídas 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>PC4. Controle do desmatamento e de outras intervenções sobre o meio natural <i>Visão sobre o caminho correto para a prevenção e para 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.</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>
	<p>PC4.4 Visão integradora</p>
<p>PC5. Relação entre direito de propriedade e direito de uso do imóvel <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><i>Conciliação entre fomento a atividades ambientalmente sustentáveis e fiscalização e controle.</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>	

	<i>As obrigações sociais e ambientais vistas como conformadoras do próprio direito de propriedade.</i>
PC6. Peculiaridades regionais e locais <i>Grau de preocupação com as peculiaridades e/ou com os interesses regionais e locais.</i>	PC6.1 Baixa preocupação
	<i>Manifestação que reflita pouca ou nenhuma preocupação com as peculiaridades/interesses regionais e locais.</i>
	PC6.2 Nível intermediário de preocupação
	<i>As peculiaridades e/ou os interesses regionais e locais são relevantes, mas não colocados como aspectos essenciais para nortear as decisões.</i>
	PC6.3 Preocupação elevada
	<i>Manifestação que reflita preocupação elevada com as peculiaridades e/ou os interesses regionais e locais.</i>
PC7. Atuação dos órgãos colegiados com participação de representantes da sociedade civil <i>Visão sobre o papel dos conselhos e de outros órgãos colegiados com a participação da sociedade.</i>	PC7.1 Pouca consideração
	PC7.2 É relevante, restringindo-se a funções consultivas
	PC7.3 É essencial e deve abarcar funções consultivas e deliberativas
PC8. Causas da biopirataria <i>Visão sobre as causas da biopirataria, compreendida como o acesso irregular aos recursos genéticos ou ao conhecimento tradicional associado.</i>	P.8.1 Foco exclusivo ou priorização da cobiça estrangeira sobre nosso patrimônio, combinada com a falta de capacidade operacional do Poder Público para controle da evasão de recursos
	P.8.2 Foco exclusivo ou priorização da pobreza e abandono das populações tradicionais e das comunidades locais
	P.8.3 Foco exclusivo ou priorização da falta de investimento em pesquisa e em biotecnologia
	P.8.4 Foco exclusivo ou priorização da falta de regras claras sobre a bioprospecção e sobre outras formas de pesquisa.
	<i>Inclui também regras sobre repartição de benefícios e sanções para atos ilícitos.</i>
	P.8.5 Visão integradora
	<i>Manifestação que reflita a percepção da biopirataria estar associada a causas múltiplas.</i>
PC9. Acesso aos recursos genéticos <i>Visão sobre o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, regulados pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).</i>	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
	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><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 devem 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) <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>
	<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 <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> 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 por 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 à essa postura que priorizam explicitamente as UCs de Proteção Integral e a 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) OBSERVAÇÕES: 1. <i>Trata-se da presença permanente, não apenas de visitação.</i> 2. <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 por outras.
	PC12.2 Questão a ser gerenciada e, conforme o tipo de UCs em tela, incentivada <i>Mesmo em UCs de Proteção Integral, não se pode simplesmente pretender desalojar os ocupantes de imediato.</i>
	PC12.3 Nas UCs de Proteção Integral, não pode ser aceita de forma alguma
<p>PC13. Destinação prioritária das florestas públicas não integrantes de Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral <i>Posição sobre a melhor destinação de áreas florestadas de titularidade do Poder Público, não integrantes de UCs de Proteção Integral.</i></p>	PC13.1 Transferência de domínio a produtores privados, para exploração florestal ou para uso alternativo do solo
	PC13.2 Concessões florestais à iniciativa privada, sem referência à criação prévia de Flonas
	PC13.3 Destinação prioritária às populações tradicionais ou às comunidades locais <i>Destinação por meio de reservas extrativistas ou por outros instrumentos.</i>
	PC13.4 Criação de Florestas Nacionais (Flonas), para exploração direta ou indireta (concessões florestais)
	PC13.5 Conciliação entre concessões, Flonas e destinação às populações tradicionais <i>Manifestação explícita nesse sentido.</i>
SECONDARY BELIEFS	
COMPONENTES	ITENS (CRENÇAS)
<p>CI1. Locus preferível para decisão governamental em nível nacional sobre política ambiental</p>	CI1.1 Congresso Nacional
	CI1.2 Conama
	CI1.3 MMA (incluindo Ibama, Instituto Chico Mendes ou ANA)
	CI1.4 Outros órgãos do Poder Executivo federal
	CI1.5 Visão integradora

Fonte: Adaptado de Araújo (2013)