



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E**  
**MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – MPAM**

**PODER DE AGENDA NA CRIAÇÃO DO ICMBIO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**BRENNO SERGIO BOLZAN**

BRASÍLIA – DF

2023

# **PODER DE AGENDA NA CRIAÇÃO DO ICMBIO**

Dissertação apresentado ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluno: Brenno Sergio Bolzan

Orientadora: Regina Luna Santos de Souza

Brasília – DF

2023

B6949p Bolzan, Brenno Sergio  
Poder de agenda na criação do ICMBio / Brenno Sergio Bolzan. -  
- Brasília: Enap, 2023.  
126 f. : il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado em Avaliação e  
Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola Nacional de  
Administração Pública, 2023.

Orientação: Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza  
1. Políticas Públicas. 2. Biodiversidade. 3. Meio Ambiente. 4.  
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. II.  
Título. II. Souza, Regina Luna Santos de

CDD 363.7

---

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

BRENNO SERGIO BOLZAN

PODER DE AGENDA NA CRIAÇÃO DO ICMBIO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas

Defendida em 12 de dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza – ORIENTADORA – ENAP

---

Prof. Dr. Antônio Claret Campos Filho – MPAM/ENAP

---

Prof. Dr. Francisco Gaetani– MPGD/ENAP

---

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes– MPGD/ENAP

BRASÍLIA 2022

*DEDICATÓRIA*

*Dedico este trabalho à minha mãe Vania e ao meu pai José Carlos (in memoriam).*

*Dedico esta pesquisa ao ICMBio, que completou 15 anos em 2022.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Escola Nacional de Administração Pública pela excelente oportunidade de estudo e aperfeiçoamento.

Agradeço à minha orientadora Profa. Regina pela serenidade e competência com que me orientou.

Agradeço à Patricia, com quem tenho o prazer de trabalhar, pelo exemplo, incentivo e apoio.

Por fim, agradeço, especialmente, à minha amada companheira Fernanda, que esteve ao meu lado durante toda esta longa e desafiadora trajetória.

## Resumo

Esta pesquisa procurou entender por que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) foi criado em 2007, como a nova entidade se situa na trajetória da política ambiental brasileira e como a entidade impactou as ações desenvolvidas no sentido de preservação das unidades de conservação federais (UC). Para isso, um histórico da política ambiental brasileira (e suas interações internacionais) relacionado às UC foi traçado por meio de pesquisa bibliográfica. Foram realizadas entrevistas com atores envolvidos no processo de criação do ICMBio e pesquisas nas notas taquigráficas das audiências públicas e das votações realizadas na Câmara e no Senado. O desenho metodológico se deu com o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon, que explora a fase de agenda da política pública em diversos aspectos: atores, problemas, políticas públicas e política. Por fim, foi realizada avaliação de relatórios de gestão das entidades Estatais de meio ambiente (MMA, IBAMA e ICMBio) e foram revisadas pesquisas realizadas para medir a efetividade da gestão das UC antes (2005/2006) e depois (2010) da criação do Instituto para entender alguns resultados da política pública. Como achados, a criação do ICMBio não teve causa única e não ocorreu em estágios. Os fatores presentes nos fluxos de problemas e de políticas públicas correram ao longo dos anos de maneira independente e de forma paralela. A janela de oportunidade para o surgimento do ICMBio foi aberta no fluxo político em 2007, quando ocorreu a junção dos fluxos que se materializaram na política pública. Com a nova entidade, houve melhora de índices de efetividade de gestão, aumento no número de visitantes em UC, de planos de manejos produzidos e de parceiros privados atuando em parceria com o ICMBio.

## **Abstract**

This research sought to understand why the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation (ICMBIO) was created in 2007, how the new entity is situated in the trajectory of Brazilian environmental policy and how the entity impacted the actions developed towards the preservation of federal conservation units (UC). For this, a history of Brazilian environmental policy (and its international interactions) related to the UC was traced through bibliographical research. Interviews were carried out with actors involved in the creation process of ICMBio and research was carried out in the official notes of public hearings and votes held in the Chamber and Senate. The theoretical framework was based on John Kingdon's multiple streams model, which explores the public policy agenda phase in several aspects: actors, problems, public policies, and politics. Finally, a review of management reports of State environmental entities (MMA, IBAMA and ICMBio) was carried out and also reviews of researches that were carried out to measure the effectiveness of the management of the UC before (2005/2006) and after (2010) the creation of the Institute to understand some outcomes of the public policy. As findings, the creation of ICMBio did not have a single cause and did not occur in stages. The factors present in the streams of problems and public policies ran independently and in parallel over the years. Then the window of opportunity for the emergence of ICMBio was opened in the political flow in 2007, when the streams joined and the public policy merged. With the new entity, there was an improvement in management effectiveness indices, an increase in the number of visitors to the UC, the management plans produced, and private partners working in partnership with ICMBio.

## Lista de figuras

<a href="#">Figura 1. Número de UC criadas por governo.....</a>	38
<a href="#">Figura 2. Desenho esquemático do modelo de múltiplos fluxos.....</a>	45
<a href="#">Figura 3. N.º de visitantes registrados nas UC federais.....</a>	110
<a href="#">Figura 4. N.º de operadores privados formalizados nas UC federais.....</a>	111
<a href="#">Figura 5. Planos de manejo publicados entre 1976 e 2011.....</a>	112
<a href="#">Figura 6. Planos de manejo publicados e revisados por período.....</a>	112
<a href="#">Figura 7. Elementos e módulos temáticos RAPPAM.....</a>	115
<a href="#">Figura 8. Número de UC por classes de efetividade de gestão nos ciclos Rappam 2005-2006 e 2010.....</a>	116
<a href="#">Figura 9. Resultado dos elementos do ciclo de gestão – 2005/2006 e 2010.....</a>	116

## Lista de tabelas

<a href="#">Tabela 1. Quantidade de UC federais por categoria.....</a>	36
<a href="#">Tabela 2. Comparação entre texto original da MP n.º 366 e da Lei n.º 11.516/2017.....</a>	87
<a href="#">Tabela 3. Resultados estratégicos relacionados aos macroprocessos do ICMBio em 2009.....</a>	107

## Lista de abreviaturas e siglas

CN – Congresso Nacional

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

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IUCN - International Union for Conservation of Nature

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Medida Provisória

NU – Nations Unies

ONU – Organização das Nações Unidas

RAPPAM - Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

TCU – Tribunal de Contas da União

UC – Unidade(s) de conservação federal

UN – United Nations

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	12
1. Política ambiental brasileira e o ICMBio .....	15
<b>1.1. Contexto da política ambiental brasileira</b> .....	15
<b>1.2. Medida Provisória</b> .....	40
<b>2. Quadro de referência para a análise</b> .....	43
<b>2.3. O fluxo de problemas</b> .....	55
<b>2.3.1. Indicadores, eventos de foco e feedback</b> .....	55
<b>2.4. O fluxo de políticas públicas</b> .....	57
<b>2.5. O fluxo político</b> .....	60
<b>3. Evidências do processo de criação do ICMBIO</b> .....	67
<b>3.3. O fluxo de problemas</b> .....	74
<b>3.3.1. Indicadores, eventos de foco e feedback</b> .....	74
<b>3.4. O fluxo de políticas públicas</b> .....	83
<b>3.4.1. Comunidades de políticas públicas</b> .....	83
<b>3.5. O fluxo político</b> .....	86
<b>4. Reconstruindo o processo decisório</b> .....	95
<b>4.1. Papel dos Atores</b> .....	95
<b>5. Conclusão</b> .....	117
<b>6. Bibliografia</b> .....	121

## Introdução

As principais curiosidades que esta pesquisa procurou compreender são por que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) foi criado em 2007, como a nova Autarquia se situa/situou na trajetória da política ambiental brasileira e como essa decisão afetou as ações desenvolvidas no sentido de preservação de áreas sensíveis, denominadas Unidades de Conservação (UC).

A pergunta central do trabalho é: quais foram as disputas técnicas e políticas que redundaram na decisão de criação do ICMBio?

O ICMBio é uma autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) que tem como missão formular e implementar políticas públicas ambientais visando a proteção ao meio ambiente e a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável. Suas finalidades são:

- I – Executar as ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais no que diz respeito à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;*
- II – Executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável, instituídas pela União;*
- III – fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;*
- IV – Exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e*
- V – Promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidas, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde essas atividades sejam permitidas.<sup>1</sup>*

Atualmente, o ICMBio responde pela implementação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das 335 unidades de conservação instituídas pela União – cerca de 10% do território continental e 26% da zona econômica exclusiva marinha - e pela elaboração e implementação de estratégias de conservação para espécies ameaçadas<sup>2</sup>. Em 2020, contava com 1.733 servidores, e orçamento total de R\$ 719.621.000,00.

---

<sup>1</sup> Lei n.º 11.516/07

<sup>2</sup> ICMBio, 2018

Entre as UC mais conhecidas estão o Parque Nacional da Tijuca, onde está o Cristo Redentor, Parque Nacional de Fernando de Noronha, Parque Nacional do Iguaçu, Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses.

Para ajudar a responder à pergunta de pesquisa, buscou-se: a) traçar o contexto histórico da política ambiental brasileira, por meio de pesquisa bibliográfica; b) identificar as principais forças, atores, motivações, problemas e contexto político que acabaram por impulsionar a decisão de cindir o IBAMA e criar uma instituição especificamente vocacionada para tratar da temática de políticas para as Unidades de Conservação, por meio de teoria que explora a fase de agenda, entrevistas com atores envolvidos no processo e análise de notas taquigráficas das audiências da Câmara e do Senado e das votações da Medida Provisória em ambas as Casas e; c) analisar pesquisas e relatórios para entender as consequências da criação da política pública ICMBio.

A principal hipótese de trabalho é que houve, antes da decisão de cindir o IBAMA para a criação do ICMBio e durante a tramitação da Medida Provisória (MP) e de sua conversão em Lei, uma clivagem principal mais ideológica e menos técnica, isto é, a ideia de que a política adotada pelo Estado para as unidades de conservação poderia ter melhorado sob qualquer aspecto foi menos importante do que a disputa ideológica envolvida no tema.

Howllet (2013) cita em seu livro “Políticas públicas: seus ciclos e subsistemas” a definição de políticas públicas do autor Thomas Dye: política pública é tudo aquilo que o governo decide fazer ou deixar de fazer<sup>3</sup>. Em que pese ser lacônica e deixar de lado diversos outros aspectos relevantes do processo de política pública, será esta a definição utilizada para este trabalho, pois a ênfase do estudo repousa na compreensão do processo decisório e busca-se saber por que o governo optou em determinado momento pela criação de uma nova entidade, alterando a forma de gestão da política ambiental brasileira.

Desde sua gênese, a política pública passa por um processo que pode ser dividido em algumas fases. Para Kingdon<sup>4</sup>, essas fases são: formação de uma agenda, consideração das alternativas existentes, escolha de uma alternativa e a implementação da decisão.

---

<sup>3</sup> HOWLLET, 2013

<sup>4</sup> Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2014

Gestores públicos estão bem posicionados para melhorar o processo de políticas públicas lidando com falhas da agenda que dificultam que administrações respondam a questões públicas, mas esse potencial permanece inexplorado devido a percepção de que a responsabilidade deles se limita a aspectos administrativos e organizacionais.<sup>5</sup>

Kingdon<sup>6</sup> desenvolve o modelo de múltiplos fluxos para entender a formação da agenda e a consideração das alternativas. Esse modelo será utilizado para entender a criação do ICMBio. Mas não se restringirá a ele, buscando respostas em pesquisas já realizadas e sobre relatórios de gestão que tragam as consequências da implementação dessa política pelo Estado brasileiro em 2007.

De que maneira problemas ganham espaço na agenda de governo e atraem sua atenção para tentar solucioná-los, isto é, como se dá a formação da agenda, é o passo inicial para revelar a formação da política pública e da vida política de um país<sup>7</sup>. Revelam-se problemas, atores, motivações e decisões que ajudam a entender sob quais condições as políticas se formam e reduzem a complexidade de entendimento dos vários fatores envolvidos.

O primeiro capítulo traça um (breve) histórico da política ambiental brasileira (e internacional) voltada às UC, além de esclarecer o conceito de Medida Provisória para o arcabouço constitucional brasileiro. O segundo capítulo traz o quadro de referência relativo à teoria de Kingdon<sup>8</sup>. O terceiro capítulo traz as evidências identificadas nesta pesquisa sobre o processo de criação do ICMBio. O quarto capítulo traz uma reconstrução do processo decisório e a análise do pesquisador. Por fim, o quinto capítulo traz a conclusão.

---

<sup>5</sup> WU, 2014

<sup>6</sup> KINGDON, 2014

<sup>7</sup> CIRINO, 2021

<sup>8</sup> KINGDON, 2014

## 1. Política ambiental brasileira e o ICMBio

Neste capítulo, são apresentadas as principais questões referentes ao cenário da política ambiental brasileira e o papel do ICMBio em seu desenvolvimento.

### 1.1. Contexto da política ambiental brasileira

A separação entre o homem e natureza, iniciada no período neolítico, atingiu seu ápice com a revolução industrial, reforçada pela religião, que estabelece para o homem o papel de dominante sobre a criação, e posteriormente pela ciência mecanicista moderna, que encarava a natureza como máquina a ser decifrada e utilizada para alimentar o progresso.<sup>9</sup> A ideia de proteger porções de territórios no mundo ocidental data da Idade Média na Europa, tendo como finalidade preservar a fauna para a prática da caça pela aristocracia e para garantia de estoque de madeiras.<sup>10</sup>

Com o rápido crescimento das cidades industriais e a proliferação de ambientes insalubres e feios, o movimento romântico dos séculos XVIII e XIX passa a valorizar uma relação imediata, pessoal e afetiva com a natureza. Publicações científicas naquele século também contribuíram para mudar a relação do homem com a natureza, como *A Origem das Espécies*, de Darwin (1809-1882), derrubando o dogma vigente de que o homem era uma criação especial de Deus, situando-se acima do mundo natural.<sup>11</sup> É neste contexto que ocorreram os primeiros movimentos no sentido de proteção de áreas naturais que pudessem atender a população em geral na busca do contato diminuído com a natureza<sup>12</sup>. Em especial nos Estados Unidos da América, movimentos e discussões sobre a proteção de áreas naturais redundaram na criação do primeiro Parque Nacional do mundo em 1872, o Yellowstone National Park.

A partir de então, novas áreas protegidas foram criadas ao redor do mundo: Royal National Park, na Austrália (1879), Banff National Park, no Canadá (1885), Egmont National Park, na Nova Zelândia (1894), Kruger National Park, na África do Sul (1898)<sup>13</sup>.

Essas áreas surgiram com o objetivo de preservar ambientes naturais de excepcionais beleza cênica, grandiosidade, raridade e para preservar espécies da fauna e da flora. Além disso,

---

<sup>9</sup> ARAUJO, 2007

<sup>10</sup> MILANO et al, 1993

<sup>11</sup> ARAUJO, 2007

<sup>12</sup> MILANO et al, 1993

<sup>13</sup> TOZZO, 2014

houve preocupação em preservar locais com mananciais de especial interesse para populações urbanas<sup>14</sup>.

As discussões em torno dos objetivos das áreas protegidas ocorreram também na Europa e com efeitos inovadores, como o primeiro Parque Nacional Suíço de 1914 estabelecido nos Alpes para realização de estudos científicos de fauna e da flora a longo prazo, modelo utilizado na sequência também pela Suécia.<sup>15</sup>

Neste período, havia grande variação entre os países para a seleção e o manejo das áreas protegidas. Tentativas de diminuir essa variação iriam ocorrer ao longo do século XX, tendo uma das primeiras iniciativas neste sentido ocorrido em Londres na Convenção para a Preservação da Fauna e da Flora em Estado Natural em 1933, depois em Washington em 1940 e na França em 1948, ocasião em que se iniciou a organização hoje chamada International Union for Conservation of Nature - IUCN.<sup>16</sup>

Desde o início da criação das primeiras áreas protegidas, as preocupações evoluíram para além de preservar as belezas cênicas, passando a ser igualmente importante o conhecimento científico adquirido das incontáveis espécies da flora e da fauna selvagem; manutenção de processos ecológicos essenciais, que dependem de ecossistemas naturais; preservação da diversidade de espécies e da diversidade genética, manutenção da capacidade produtiva dos ecossistemas; preservação de características históricas e culturais de importância para estilos de vida de populações tradicionais; salvaguarda de habitats críticos para a sobrevivência de espécies; fornecimento de oportunidades para o desenvolvimento de comunidades locais, educação, capacitação, recreação e turismo; provisão de bens e serviços ambientais; manutenção de fontes de inspiração humano e de orgulho nacional.<sup>17</sup>

O primeiro órgão brasileiro que tinha como responsabilidade a gestão desses espaços foi o Serviço Florestal do Brasil, criado por meio do Decreto Legislativo n.º 4.421, de 28 de dezembro de 1921, como uma seção especial do Ministério da Agricultura. Seus objetivos eram promover a conservação, beneficiamento, reconstituição, formação e aproveitamento das florestas, o que compreendia o auxílio à preservação, criação e guarda das florestas

---

<sup>14</sup> DRUMMOND et al, 2010

<sup>15</sup> MILANO et al, 1993

<sup>16</sup> MILANO et al, 1993

<sup>17</sup> ARAUJO, 2007

protetoras; o estabelecimento e propagação dos conhecimentos relativos à silvicultura, incluindo-se a distribuição de sementes e mudas; o estudo e difusão dos processos de conservação das madeiras; a organização da estatística florestal; a escolha das regiões para instituição das reservas florestais; o estudo das condições para a criação de parques nacionais; a determinação de medidas de proteção e de polícia florestal; e a divulgação, por meio de publicações, de trabalhos dedicados às florestas<sup>18</sup>. É neste decreto que surgem as primeiras referências aos parques nacionais:

*Art. 31. As reservas florestais já existentes e as que forem sendo constituídas ficarão sob a direcção e guarda do Serviço Florestal.*

*Art. 37. Opportunamente serão creados parques nacionaes em locais caracterizados por accidentes topographicos notaveis, grandiosos e bellos e enerrando florestas virgens typicas, que serão perpetuamente conservadas.*

Ainda assim, a década de 1920 terminou sem a implantação de unidades de conservação. É na década de 1930 que se pode identificar as origens da maior atuação do Estado para os temas de meio ambiente.<sup>19</sup>

No primeiro governo Vargas (1930-1945) ocorrem as ações iniciais de regulamentação da apropriação dos recursos naturais necessários ao processo de industrialização. Nessa fase, havia duas preocupações básicas: racionalização do uso e exploração dos recursos naturais e a definição de áreas de preservação permanente a fim de estabelecer alguns limites à propriedade privada.<sup>20</sup>

A constituição de 1934 trazia em seu art. 10 a competência da União e dos Estados para proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico e artístico:

*Art. 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:*

*(...)*

*III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;*

Datam deste período o Código de Águas (1934), o Código Florestal (1934), o Código de Mineração (1934), o Código de Pesca (1938) e as primeiras unidades de conservação federais

<sup>18</sup> Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, 2020 e Decreto Legislativo n.º 4.421, de 28 de dezembro de 1921

<sup>19</sup> NAZO et al, 2001

<sup>20</sup> CARMONA, 2019

do Brasil: Parque Nacional do Itatiaia (1937), Parque Nacional do Iguaçu (1939), Parque Nacional da Serra dos Órgãos (1939), que eram administrados, então, pelo Serviço Florestal do Brasil, criado em 1921 e vinculado ao Ministério da Agricultura.<sup>21</sup>

Por que o estado brasileiro atuou de forma tão intensa nesse período? Para entender, é necessário olhar além das fronteiras nacionais. O Brasil não era e ainda não é um sistema fechado: age e reage com o exterior.

Em 1929, depois de uma década de euforia econômica, iniciou-se uma das maiores crises econômicas, irradiando diretamente do centro do capitalismo, os Estados Unidos da América. Não serão exploradas as causas desta crise para não fugir do escopo deste trabalho, mas, pode-se dizer, basicamente, que a crise decorreu da superprodução desencadeada pelo modelo econômico<sup>18</sup> e de diminuição de liquidez do setor bancário.

A crise afetou imediatamente as exportações do café brasileiro, que teve seu preço drasticamente reduzido<sup>19</sup>. Não tardou em afetar o sistema político, que vigorava com a mesma constituição desde 1891. O sistema econômico brasileiro era liberal, com pequenas variações de um governante para outro, o que fez com que Washington Luís, então presidente, não aceitasse adotar medidas reivindicadas pelo setor cafeeiro, como concessão de novos financiamentos e de moratória de suas dívidas.

A isso se somou um episódio político chave: a escolha, pelo presidente Washington Luís, de um sucessor paulista, como ele, para sucedê-lo, quebrando o acordo que intercalava São Paulo e Minas Gerais no governo federal e que vigorava desde o início do século.<sup>22</sup>

A década de 1930 nos Estados Unidos da América (EUA) seria de uma guinada para um Estado atuante jamais visto até então. Isso se deveu, em parte, porque Herbert Clark Hoover, presidente americano do partido Republicano (1929-1933), continuou aplicando a fórmula liberal conhecida até então para lidar com uma situação de crise inédita. Passaram-se 4 anos e a economia americana continuava deprimida, com recordes de desemprego (de 3% em 1929 para 25% em 1933) e recuo de 50% do PIB. A partir da administração Democrata em 1933, foi

---

<sup>21</sup> FRANCO et al, 2010 e BRASIL, 1922

<sup>22</sup> FAUSTO, 2006

promovida uma mudança do capitalismo liberal para um capitalismo intervencionista na economia.<sup>23</sup>

Deste contexto adveio um golpe de estado no Brasil liderado por Getúlio Vargas em outubro de 1930, que instituiu um governo provisório e enterrou a constituição de 1891 e a ordem liberal dela decorrente. Vargas iniciou seu governo seguindo as tendências internacionais, com um projeto autoritário de cunho corporativo, uma negação dos preceitos do liberalismo clássico, então em descrédito.<sup>24</sup>

O Estado passava a intervir na ordem econômica e social com o objetivo de buscar diminuir as desigualdades e as injustiças sociais. A preocupação desloca-se da liberdade para a igualdade, o individualismo da ordem liberal dá lugar à preocupação com o bem comum e com o interesse público.<sup>25</sup>

Este é o contexto, portanto, da institucionalização de questões do meio ambiente no Estado brasileiro. O Código Florestal, criado pelo Decreto n.º 23.793/1934, foi o primeiro texto legal brasileiro a prever a criação, além de Parques Nacionais, de Parques Estaduais e Municipais<sup>26</sup>:

*Art. 9º Os parques nacionais, estaduais ou municipais, constituem monumentos públicos naturais, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do país, que, por circunstâncias peculiares, o merecem.  
§ 1º É rigorosamente proibido o exercício de qualquer espécie de actividade contra a flora e a fauna dos parques<sup>27</sup>.*

Na década de 1960, surge novo Código Florestal, aprovado por meio da Lei nº 4.771/1965, que amplia as categorias de UC previstas no Código de 1934 para parques, reservas biológicas e florestas (nacionais, estaduais e municipais):

*Art. 5º O Poder Público criará:  
a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos;  
b) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim.*

---

<sup>23</sup> MAGNOLI, 2011

<sup>24</sup> GOMES, 2013

<sup>25</sup> ARAUJO, 2007

<sup>26</sup> DRUMMOND, 2010

<sup>27</sup> BRASIL, 1934

*Parágrafo único. Fica proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais*<sup>28</sup>.

Ao final da década de 60, o tema ambiental ganha impulso com demandas da sociedade civil (relacionadas, principalmente, à poluição industrial) e de organismos internacionais como Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial e ONG ambientalistas. Ao longo desta pesquisa, será explorada a interação entre a política ambiental internacional e a política brasileira:

*Ao longo do século XX, foi criada uma série de instrumentos de gestão visando a salvaguardar as condições ambientais na Terra. Entretanto, apenas nas últimas décadas essa temática emergiu como uma das mais importantes preocupações de governos de diversos países do mundo, o que possibilitou a institucionalização da ordem ambiental internacional que visa regular as relações humanas em caráter mundial, envolvendo temas relacionados ao ambiente por meio de protocolos e acordos multilaterais entre países e blocos de países.*<sup>29</sup>

O governo Castello Branco (1964-1967) cria, em 1967, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), entidade autárquica e vinculada ao Ministério da Agricultura que recebeu a responsabilidade pela gestão das unidades de conservação federais, cumprimento do Código Florestal e toda a legislação relacionada à proteção dos recursos naturais renováveis.<sup>30</sup>

No cenário internacional, a partir dos anos 70 do século XX, é possível identificar um adensamento do campo intelectual sobre desenvolvimento e sustentabilidade. No início dos anos 70 é produzido o relatório *Limits to Growth* por Denis e Donella Meadows, encomendado pelo Clube de Roma – grupo de personalidades da elite ocidental. No âmbito das Nações Unidas, foi realizada a Conferência de Estocolmo (1972) resultando no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) que tem dentre seus objetivos apoiar países em desenvolvimento a implementar políticas e práticas em temas como recursos hídricos,

---

<sup>28</sup> BRASIL, 1965

<sup>29</sup> RIBEIRO, 2010

<sup>30</sup> BRASIL, 1967

recursos de energia renovável, desertificação, florestas, mamíferos marinhos e quadro jurídico ambiental.<sup>31</sup>

O princípio 21 da Conferência tem especial relevância para este trabalho pois trata das relações entre as disposições internacionais e as disposições internas das nações, dispondo que os Estados têm o direito soberano de explorar seus recursos de acordo com a sua política ambiental, e a responsabilidade de garantir que atividades levadas a efeito dentro de sua jurisdição ou controle não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios de Direito Internacional.<sup>32</sup>

Para entender o enorme impulso que o tema teve na década de 70, é preciso considerar, também, os impactos do chamado “choque do petróleo” ocorrido em 1973. O petróleo é a principal matéria prima da indústria desde o final do século XIX, quando se iniciou a segunda revolução industrial, justamente tendo como um dos motivos a ampliação do uso desta matéria prima.

No dia do feriado judaico do Yom Kippur (“dia do perdão” - 6 de outubro de 1973), Egito e Síria invadiram territórios ocupados por Israel como tentativa de recuperar as áreas conhecidas como Golã, Sinai e Cisjordânia, tomadas por Israel na Guerra dos Seis Dias, em 1967. Apesar de um sucesso inicial, Israel reagiu com a ajuda dos EUA e conseguiu reverter o quadro. Um cessar fogo foi assinado em 25 de outubro de 1973.

Nesse contexto, os países da chamada Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), em grande parte árabes, resolveram por uma série de retaliações aos países importadores (o maior deles sendo os EUA) como diminuição da produção, suspensão da venda para alguns países e aumento de preço, de forma que em 1974 o preço do barril de petróleo havia quadruplicado em relação ao preço de antes da guerra.<sup>33</sup>

Até a Conferência de Estocolmo, o tema ambiental restringia-se a preocupações fragmentadas da sociedade civil em países desenvolvidos, especialmente europeus. Durante o governo Médici (1969-1974), a orientação defensiva era que o tema meio ambiente não interferisse

---

<sup>31</sup> GALVÃO, 2022

<sup>32</sup> NAZO et al, 2001

<sup>33</sup> PEREIRA, 2008

no desenvolvimento econômico do Brasil, orientação expressada na Conferência de Estocolmo, ao lado de outras duas: negação da relação entre crescimento populacional e exaustão de recursos naturais e rejeição da sujeição da soberania nacional em nome de interesses ambientais mal definidos. Por outro lado, a posição do governo foi assertiva em discussões sobre temas sensíveis como controle demográfico, conservacionismo e bens comuns. Embora as posições do Brasil fossem moderadas na busca de soluções, sua posição foi interpretada, nacional e internacionalmente, como negativa, e associou a imagem do país à do vilão ambiental até a Rio 1992.<sup>34</sup>

Com essas transformações político-econômicas, o interesse pelo tema ambiental ganha a atenção central, mas não hegemônica, do mundo político internacional, aliando a questão ambiental com a questão de segurança e desenvolvimento, pois era preciso, com o novo cenário do petróleo, buscar fontes alternativas de energia.<sup>35</sup>

Nesse contexto, num esforço para responder a pressões da sociedade brasileira e internacional às críticas que vinha sofrendo e para que houvesse uma gestão ambiental integrada, foi criada no Brasil a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) por meio do Decreto nº 73.030/1973, órgão autônomo da administração direta subordinada ao ministro de Estado do Ministério do Interior<sup>36</sup>, com responsabilidades políticas e de gestão, e que realizou, nos anos seguintes, um trabalho de criação e atualização do marco regulatório da área ambiental. Este novo órgão concentra-se no tema da poluição industrial e urbana e passa, nos anos 80, a criar e gerir alguns tipos de unidades de conservação em concorrência com o IBDF.<sup>37</sup>

Silveira (2015) cita documento oficial do governo brasileiro no qual é demonstrado a conveniência e oportunidade de institucionalização de uma autoridade central orientada para a preservação do meio ambiente, sem prejuízo da utilização racional dos recursos naturais. A centralização citada no documento oficial deve ser destacada, pois voltará a ser utilizada no momento da criação do IBAMA. A autora traz ainda trecho da entrevista de Paulo Nogueira

---

<sup>34</sup> PECEQUILO, 2010

<sup>35</sup> SILVEIRA, 2015

<sup>36</sup> BRASIL, 1973

<sup>37</sup> MOURA, 2016 e IBAMA, 2022

Neto, docente da Universidade de São Paulo (USP) e primeiro presidente da SEMA, em que ele estabelece a criação do órgão como consequência direta da Conferência de Estocolmo:

*A própria Secretaria Especial do Meio Ambiente é resultado direto de Estocolmo. A delegação brasileira que foi à conferência – presidida pelo ministro Costa Cavalcante, que se fazia acompanhar de Henrique Cavalcante, então secretário geral do ministério, - sentiu vivamente que aquele era o momento de produzir modificações, visto que o Brasil, até então, mantinha uma posição muito cética – para ser elegante -, em relação ao meio ambiente. Na verdade, qualquer iniciativa ambiental era sempre recebida com suspeita, como um possível entrave ao progresso<sup>38</sup>.*

No início dos anos 80, com papel de destaque na articulação da SEMA, é editada a Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n.º 6.938/1981 que cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente, integrando diretrizes para a atuação da União, Estados e Municípios<sup>39</sup>. Foi a única lei a ser recepcionada na íntegra pela Constituição de 1988<sup>40</sup>. Instrumentos importantes foram estabelecidos para a gestão do meio ambiente, como o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SISNAMA - e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

Ainda, a Lei n.º 6.902/1981 cria mais duas categorias de UC: estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental<sup>41</sup>:

*Art. 1º - Estações Ecológicas são áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista. (...)*

*Art. 8º - O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.*

*Art. 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo (BRASIL, 1981)*

Em 1984, o Decreto n.º 89.336 cria outras duas categorias - as reservas ecológicas e as áreas de relevante interesse ecológico - reconhecidas como UC pela Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) n.º 12/1988<sup>42</sup>:

<sup>38</sup> NOGUEIRA NETO, 1982 citado por SILVEIRA, 2015

<sup>39</sup> BRASIL, 1981

<sup>40</sup> IBAMA, 2022

<sup>41</sup> DRUMMOND, 2010

<sup>42</sup> DRUMMOND, 2010

*Art. 1º São consideradas Reservas Ecológicas as áreas de preservação permanente mencionadas no artigo 18 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, bem como as que forem estabelecidas por ato do Poder Público.*

*(...)*

*Art. 2º São áreas de Relevante Interesse Ecológico as áreas que possuam características naturais extraordinárias ou abriguem exemplares raros da biota regional, exigindo cuidados especiais de proteção por parte do Poder Público (BRASIL, 1988)*

A Portaria n.º 627/1987 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) criou a categoria de reserva extrativista, que foi reconhecida como UC por intermédio do Decreto n.º 98.897/1990.

No fim da década, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF) que trouxe para o âmbito constitucional o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225 caput) e, como uma das formas de efetivar esse direito, estabelece, no parágrafo 1, inciso III, a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção<sup>43</sup>. Com a CF, as unidades de conservação ganham inédito status constitucional<sup>44</sup>, mas não só, como ensina Nazo (2001):

*até então, o tema meio ambiente era ausente de tratamento constitucional direto, como o faz a atual Constituição. Assim é que o artigo 170 da C.F. contempla, como um dos princípios gerais da atividade econômica, a defesa do meio ambiente (inc. VI) e no art. 225 concede um direito subjetivo público a todos de terem um meio ambiente ecologicamente equilibrado, equiparando-o aos bens de uso comum do povo, obrigando o Poder Público e a coletividade a defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações. Através do seu § 1º obriga que o Poder Público tome as medidas concretas para a efetivação do disposto no "caput", através das ações que indica nos seus incisos I a VII. No art. 23 contempla a competência comum na defesa do meio ambiente, dos três níveis de Governo, em caráter de cooperação; no art. 24 contempla a competência concorrente na matéria, sendo que à União cabe, aqui, legislar apenas sobre normas gerais. Entretanto, e ainda, todos os níveis de Governo têm suas competências privativas na matéria, conforme a proteção ambiental interessar a mais de um Estado ou for de caráter nacional ou internacional (União), interessar a determinado Estado-membro ou a mais de um Município (Estados), ou interessar apenas localmente (Município). Tais competências estão obrigados pelo art. 21 (inc. IX e XX, XXIII, alínea "c") e art. 22 (inc. 11, IV, IX, XI, XII, XIV, XXVI), para a União; no art. 25*

---

<sup>43</sup> BRASIL, 1988

<sup>44</sup> SANTOS, 2020

*para os Estados (art. 25, § 1º) e no art. 30 (nos incisos I, II, VII, IX) para os Municípios<sup>45</sup>.*

Um pouco antes disso, durante o governo Sarney (1985-1990), foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente por meio do Decreto nº 91.145/1985. No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), as atribuições do meio ambiente foram transferidas para a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República SEMAN-PR por meio da lei n.º 8.028/1990, órgão de assistência direta e imediata da presidência da república, passando a ser um órgão totalmente direcionado ao meio ambiente. Em novembro de 1992, ainda no governo Collor, mas estando este afastado pelo processo de impedimento, a secretaria voltou a ser Ministério do Meio Ambiente, por meio da Lei nº 8.490/1992, assinada pelo presidente em exercício Itamar Franco. O ministério viria ainda a sofrer algumas transformações de nomenclatura e competências até voltar a ser chamado de Ministério do Meio Ambiente pelo Decreto nº 2.972/99. Estas transformações demonstram a relevância do tema nos anos 80 e 90.<sup>46</sup>

Ocorreram fatos marcantes da história ambiental nacional nas décadas de 70 e 80 que movimentaram ambientalistas e a opinião pública: Usina hidrelétrica de Itaipú, Rodovia Transamazônica, acidente radioativo em Goiânia com Césio 137, índices de desmatamentos alarmantes, baleias que transitavam pela costa brasileira e jacarés do pantanal em vias de extinção (no caso das baleias, o Brasil proibiu a caça por meio do Decreto n.º 92.185/1985), escalada de conflitos entre comunidades tradicionais e seringueiros, que teve como ápice a morte de Chico Mendes no Acre em 22/12/1988.

Neste cenário, o governo Sarney cria, por meio do Decreto nº 96.944/1988, o Programa Nossa Natureza que tinha como um dos objetivos estruturar o sistema de proteção ambiental<sup>47</sup>:

*Art. 2º - São objetivos do Programa Nossa Natureza:*

*I - Conter a ação predatória do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis; II - estruturar o sistema de proteção ambiental;*

*III - desenvolver o processo de educação ambiental e de conscientização pública para a conservação do meio ambiente;*

*IV - Disciplinar a ocupação e a exploração racionais da Amazônia Legal, fundamentadas no ordenamento territorial;*

---

<sup>45</sup> NAZO et al, 2001

<sup>46</sup> FERREIRA, 2012

<sup>47</sup> IBAMA, 2022

*V - Regenerar o complexo de ecossistemas afetados pela ação antrópica; e  
VI - Proteger as comunidades indígenas e as populações envolvidas no processo de extrativismo. (...)*

*Art. 4º - Para os efeitos do artigo 2º deste Decreto, são instituídos os seguintes Grupos de Trabalho Interministerial - GTI:*

*III - Estruturação do Sistema de Proteção Ambiental, com a missão de, no prazo de 60 (sessenta) dias, analisar a estrutura de proteção ambiental e propor alterações que propiciem a sua eficácia, integrado por representantes dos Ministérios da Agricultura, da Indústria e do Comércio, do Interior e das Secretarias de Planejamento e Coordenação e de Assessoramento da Defesa Nacional, da Presidência da República;*

A Medida Provisória nº 28/89, convertida na lei nº 7.732/89 extinguiu o IBDF e a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e a MP nº 34/89, convertida na lei nº 7.735/89 extingue também a SEMA e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). No mesmo ano, o IBAMA foi criado por meio da Lei n.º 7.735/1989, vinculado ao Ministério do Interior, unificando as responsabilidades dos quatro órgãos federais citados, a saber: IBDF, SEMA, Sudhevea que procurava viabilizar a produção da borracha, a Sudepe que realizava gestão do ordenamento pesqueiro.<sup>48</sup>

O surgimento do IBAMA é o ponto alto de um caminho de conscientização e articulação que tem suas raízes na Conferência de Estocolmo de 1972, e foi parte de um grande esforço de reestruturação e organização governamental de suas instituições ambientais. Nesse sentido, até então, o sistema brasileiro de unidades de conservação sofreu com objetivos confusos e categorias mal definidas nos entes nacional, estadual e municipal, e havia conflito de competências entre o IBDF e a SEMA.<sup>49</sup>

Somado aos fatores internos, iniciam-se os preparativos para nova conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente ainda na década de 1980. O Brasil, sob pecha de nação agressora do meio ambiente, se oferece para realizá-la, em busca de reinserção internacional no contexto do fim da Guerra Fria e de redemocratização do país. A contrapartida interna foi a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) em 1989 e do Ministério do Meio Ambiente em 1992.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> SÁTYRO, 2008

<sup>49</sup> RYLANDS et al, 2005

<sup>50</sup> PECEQUILO, 2010

No início da década de 1990, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), realizada no Rio de Janeiro com a presença de 178 chefes de governos, sendo, portanto, um evento de amplo alcance internacional. A Rio-92 legou normativos como a Convenção sobre Diversidade Biológica, Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação<sup>51</sup>, além da Agenda 21, que é um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.<sup>52</sup> A Rio 92 reiterou o Princípio 21 da Conferência de Estocolmo no princípio n.º 2 de sua declaração:

*Os Estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.*<sup>53</sup>

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) procura cumprir esta nobre missão e foi promulgada pelo Brasil por meio do Decreto Federal n.º 2.519/1998. Dada a importância e a ligação direta com os temas centrais deste trabalho, opta-se por trazer o preâmbulo do documento:

*As Partes Contratantes, Conscientes do valor intrínseco da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes;*  
*Conscientes, também, da importância da diversidade biológica para a evolução e para a manutenção dos sistemas necessários à vida da biosfera,*  
*Afirmando que a conservação da diversidade biológica é uma preocupação comum à humanidade,*  
*Reafirmando que os Estados têm direitos soberanos sobre os seus próprios recursos biológicos,*  
*Reafirmando, igualmente, que os Estados são responsáveis pela conservação de sua diversidade biológica e pela utilização sustentável de seus recursos biológicos,*  
*Preocupados com a sensível redução da diversidade biológica causada por determinadas atividades humanas,*  
*Conscientes da falta geral de informação e de conhecimento sobre a diversidade biológica e da necessidade urgente de desenvolver capacitação científica, técnica e institucional que proporcione o conhecimento*

---

<sup>51</sup> GALVÃO, 2022

<sup>52</sup> BRASIL, 2022

<sup>53</sup> Senado Federal - Sessão Especial de Debates sobre os 25 anos da Rio 92

*fundamental necessário ao planejamento e implementação de medidas adequadas,*

*Observando que é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica,*

*Observando também que quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça,*

*Observando igualmente que a exigência fundamental para a conservação da diversidade biológica é a conservação in situ dos ecossistemas e dos habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies no seu meio natural.*

*Observando ainda que medidas ex situ, preferivelmente no país de origem, desempenham igualmente um importante papel,*

*Reconhecendo a estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais, e que é desejável repartir equitativamente os benefícios derivados da utilização do conhecimento tradicional, de inovações e de práticas relevantes à conservação da diversidade biológica e à utilização sustentável de seus componentes,*

*Reconhecendo, igualmente, o papel fundamental da mulher na conservação e na utilização sustentável da diversidade biológica e afirmando a necessidade da plena participação da mulher em todos os níveis de formulação e execução de políticas para a conservação da diversidade biológica,*

*Enfatizando a importância e a necessidade de promover a cooperação internacional, regional e mundial entre os Estados e as organizações intergovernamentais e o setor não-governamental para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes,*

*Reconhecendo que cabe esperar que o aporte de recursos financeiros novos e adicionais e o acesso adequado às tecnologias pertinentes possam modificar sensivelmente a capacidade mundial de enfrentar a perda da diversidade biológica,*

*Reconhecendo, ademais, que medidas especiais são necessárias para atender as necessidades dos países em desenvolvimento, inclusive o aporte de recursos financeiros novos e adicionais e o acesso adequado às tecnologias pertinentes,*

*Observando, nesse sentido, as condições especiais dos países de menor desenvolvimento relativo e dos pequenos Estados insulares,*

*Reconhecendo que investimentos substanciais são necessários para conservar a diversidade biológica e que há expectativa de um amplo escopo de benefícios ambientais, econômicos e sociais resultantes desses investimentos,*

*Reconhecendo que o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são as prioridades primordiais e absolutas dos países em desenvolvimento,*

*Conscientes de que a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica são de importância absoluta para atender as necessidades de alimentação, de saúde e de outra natureza da crescente população mundial,*

*para o que são essenciais o acesso e a repartição de recursos genéticos e tecnologia,*

*Observando, enfim, que a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica fortalecerão as relações de amizade entre os Estados e contribuirão para a paz da humanidade,*

*Desejosas de fortalecer e complementar instrumentos internacionais existentes para a conservação da diversidade biológica e a utilização sustentável de seus componentes, e*

*Determinadas a conservar e utilizar de forma sustentável a diversidade biológica para benefício das gerações presentes e futuras.*

*Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:*

- a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;*
- b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica* <sup>54</sup>.

A CDB também trouxe disposições específicas sobre áreas protegidas e sobre mecanismos financeiros de financiamento:

*Artigo 8 Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:*

- a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;*
- b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;*
- c) Regulamentar ou administrar recursos biológicos importantes para a conservação da diversidade biológica, dentro ou fora de áreas protegidas, a fim de assegurar sua conservação e utilização sustentável;*
- d) Promover a proteção de ecossistemas, habitats naturais e manutenção de populações viáveis de espécies em seu meio natural;*
- e) Promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes às áreas protegidas a fim de reforçar a proteção dessas áreas;*
- m) Cooperar com o aporte de apoio financeiro e de outra natureza para a conservação in situ a que se referem as alíneas a l acima, particularmente aos países em desenvolvimento. (...)*

*Artigo 21 Mecanismos Financeiros*

*1. Deve ser estabelecido um mecanismo para prover, por meio de doação ou em bases concessionais, recursos financeiros para os fins desta Convenção, às Partes países em desenvolvimento, cujos elementos essenciais são descritos neste artigo. O mecanismo deve operar, para os fins desta Convenção, sob a autoridade e a orientação da Conferência das Partes, e a ela responder.*<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> BRASIL, 1998

<sup>55</sup> CDB, 1994

Neste ponto, é importante dizer que, na perspectiva do direito interno brasileiro, tratados e convenções assinados são submetidos à aprovação do Congresso Nacional, nos termos do art. 84, inc. VIII, da CF88. Posteriormente, o Poder Executivo pode realizar o depósito do documento de ratificação junto à entidade competente, assim, entrando em vigor internacionalmente, o Executivo promulga o tratado que passa a integrar o sistema legislativo nacional.<sup>56</sup>

No âmbito da Convenção Sobre a Diversidade Biológica, foi criada a figura da Conferência das Partes (COP), órgão decisório que reúne os países que ratificaram a Convenção (atualmente 160 países). A COP6 realizada em Haia, Holanda, em 2002, estabeleceu a meta de ter pelo menos 10% de cada ecossistema do planeta efetivamente preservado:

*Target 4: At least 10 per cent of each of the world's ecological regions effectively conserved*

*About 10% of the land surface is currently covered by protected areas. In general, forests and mountain areas are well represented in protected areas, while natural grasslands (such as prairies) and coastal and estuarine ecosystems, including mangroves, are poorly represented. The target would imply: (i) increasing the representation of different ecological regions in protected areas, and (ii) increasing the effectiveness of protected areas. Since some ecological regions will include protected areas covering more than 10% of their area, the qualifier "at least" is used. In some cases, ecosystems restoration and rehabilitation may be necessary. Effective conservation is understood to mean that the area is managed to achieve a favorable conservation status for plant species and communities. Various approaches are available for use in the identification of ecological regions, based on major vegetation types. Further targets may be agreed in the future.*<sup>57</sup>

No âmbito interno, em 1996, foi criada a categoria de UC reserva particular do patrimônio natural por meio do Decreto n.º 1.992/1996, que é instituída por demanda do proprietário particular da área<sup>58</sup>:

*Art. 1º Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN é área de domínio privado a ser especialmente protegida, por iniciativa de seu proprietário, mediante reconhecimento do Poder Público, por ser considerada de relevante importância pela sua biodiversidade, ou pelo seu aspecto paisagístico, ou ainda por suas características ambientais que justifiquem ações de recuperação*<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> NAZO, 2001

<sup>57</sup> <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7183>. Acesso em 21/11/2022

<sup>58</sup> DRUMMOND, 1996

<sup>59</sup> BRASIL, 1996

Havia demanda por sistema consolidado e racional de unidades de conservação desde 1979, quando o IBDF solicitou estudos ao terceiro setor. Foram 10 anos de debates para a conclusão e apresentação ao CONAMA e ao Congresso Nacional, em 1989, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.<sup>60</sup> O projeto ainda tramitou durante toda a década de 1990 no Congresso Nacional, para enfim ser convertido na Lei nº 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e regulamenta o art. 225, § 1, incisos I, II, III e VII da Constituição, quais sejam:

*Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

*§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

*I - Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;*

*II - Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;*

*III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*

*(...)*

*VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (CF, 1988)*

O SNUC tem como objetivo específico estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UC<sup>61</sup> e assim as define:

*Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:*

*I - Unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;<sup>62</sup>*

O SNUC categoriza todo o sistema de UC federais, estaduais e municipais, além de dispor sobre licenciamento ambiental. Ele organizou as unidades de conservação em dois grandes grupos:

a) Unidades de Proteção Integral, nas quais o objetivo básico é preservar a natureza, sendo

<sup>60</sup> RYLANDS et al, 2005

<sup>61</sup> DRUMMOND, 1996

<sup>62</sup> SNUC, 2000

admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, como o turismo, por exemplo. Nesse grupo estão os Parques Nacionais, Reservas Biológicas, Estação Ecológica, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre; b) Unidades de Uso Sustentável, nas quais o objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, como o extrativismo em comunidades tradicionais, por exemplo. Nesse grupo estão as Reservas Extrativistas, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.<sup>63</sup>

Cabe destacar que as 12 categorias de manejo do SNUC foram adequadas aos padrões internacionais da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), que é uma organização civil dedicada à conservação da natureza com mais de 1400 membros ao redor do mundo<sup>64</sup>, para facilitar a definição de estratégias para a captação de recursos, o intercâmbio de informações e experiências em pesquisas, e o diálogo com organizações internacionais.<sup>65</sup> Sobre a gestão do SNUC, a Lei n.º 9.985/2000 assim dispôs:

*Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:*

*I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema;*

*II - Órgão central: o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e*

*III - órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação. (Redação dada pela Lei nº 11.516, 2007).<sup>66</sup>*

Nessa década, foi criado o mecanismo de Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), instrumento desenvolvido no âmbito Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados relacionados à recuperação e conservação de suas florestas e que foi incorporado no Brasil como Estratégia Nacional para REDD+ que é um instrumento de integração de diversas políticas públicas relacionadas à proteção da vegetação

---

<sup>63</sup> TOZZO, 2014 e BRASIL, 2000

<sup>64</sup> IUCN, 2022

<sup>65</sup> DRUMMOND, 2010

<sup>66</sup> SNUC, 2000

nativa e de toda a biodiversidade que ela constitui e comporta. Criado em 2008, o Fundo Amazônia tem por finalidade captar pagamentos por resultados de REDD+ do Brasil para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e para a promoção da conservação e do uso sustentável das florestas na Amazônia Legal. Desde 2009, o Brasil vem recebendo pagamentos por resultados de REDD+ por meio do Fundo Amazônia, sendo os recursos majoritariamente provenientes da Noruega e da Alemanha. Em 2017, o total das doações recebidas ultrapassou a marca de USD 1 bilhão. O Fundo financia ampla gama de atividades e projetos em unidades de conservação<sup>67</sup> e foi normatizado pelo governo federal por meio do Decreto n.º 6.527/2008:

*Art. 1º Fica o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES autorizado a destinar o valor das doações recebidas em espécie, apropriadas em conta específica denominada Fundo Amazônia, para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, o qual contemplará as seguintes áreas: (Redação dada pelo Decreto nº 8.773, de 2016)*

*I - Gestão de florestas públicas e áreas protegidas;*

*II - Controle, monitoramento e fiscalização ambiental;*

*III - manejo florestal sustentável;*

*IV - Atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta;*

*IV - atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; (Redação dada pelo Decreto nº 8.773, de 2016)*

*V - Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;*

*VI - Conservação e uso sustentável da biodiversidade; e*

*VII - recuperação de áreas desmatadas. (Brasil, 2008)*

Ainda na década de 2000, como forma de ampliar, organizar e integrar capacidades e recursos do governo, e de institucionalizar os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito internacional, como a Convenção sobre a Diversidade Biológica das Nações Unidas – CDB, e no âmbito doméstico, como as Conferências Nacionais do Meio Ambiente, foi criado o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), aprovado pelo Decreto n.º 5.758/2006. O documento estabelece princípios, diretrizes gerais, objetivos e estratégias para 4 eixos temáticos: planejamento, fortalecimento e gestão; governança, participação, equidade e repartição de custos e benefícios; capacidade institucional e; avaliação e monitoramento.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> MMA, relatório REDD+ BRASIL, 2018

<sup>68</sup> BRASIL, 2006

No ano de 2010, durante a 10ª Conferência das Partes na Convenção da Diversidade Biológica ocorrida em Nagoya (província de Aichi, Japão) foi estabelecido o Plano Estratégico para a Biodiversidade com a elaboração de um conjunto de 20 proposições denominadas Metas de Aichi. Todas as Metas de Aichi são voltadas à redução da perda da biodiversidade em âmbito global, nacional e regional. A meta 11 é voltada, especificamente, para a conservação de pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras até 2020 por meio de sistemas de áreas protegidas:

*D'ici à 2020, au moins 17% des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10% des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin.<sup>69</sup>*

Ainda na primeira década do século XXI, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, sob a forma de autarquia, por meio da Medida Provisória n.º 366, de 26 de abril de 2007, convertida na lei n.º 11.516 de 28 de agosto de 2007. As três instituições do governo federal anteriores que tinham responsabilidades sobre as UC também eram autarquias:

IBDF:

*Art. 1º Fica criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), entidade autárquica, integrante da administração descentralizada do Ministério da Agricultura dotado de personalidade jurídica própria com sede e fôro no Distrito Federal e jurisdição em todo o Território Nacional.<sup>70</sup>*

IBAMA:

*Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de (...) <sup>71</sup>*

ICMBio:

*Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de (...) <sup>72</sup>*

---

<sup>69</sup> NATIONS UNIES, 2010

<sup>70</sup> DECRETO-LEI Nº 289, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967.

<sup>71</sup> LEI Nº 7.735, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1989.

<sup>72</sup> LEI Nº 11.516, DE 28 DE AGOSTO DE 2007.

A figura jurídica da autarquia foi disciplinada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto-lei nº 200/1967 que assim dispõe:

*Art. 4º A Administração Federal compreende:*

*I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.*

*II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:*

*a) Autarquias; (...)*

*Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:*

*I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.*

As autarquias são instituições criadas como alternativas para dar conta de novas funções desempenhadas pelo Estado brasileiro a partir das transformações ocorridas durante o governo de Getúlio Vargas nos anos 30. Foram pensadas para executar essas funções de forma eficiente e ágil, sendo descentralizadas da administração direta<sup>73</sup>.

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles (1962), autarquias são entidades autônomas no âmbito administrativo, mas não político. Autonomia política implicaria poder de legislar para si. As autarquias brasileiras não legislam, mas executam as disposições legais de forma administrativamente autônomas. Há controle finalístico de suas atividades por parte do ente estatal a que está vinculada a autarquia, isto é, se está cumprindo com as responsabilidades e objetivos estabelecidos em sua lei de criação<sup>74</sup>. São criadas por lei que as especializam nas atividades e limitam sua atuação. Possuem patrimônio próprio e os gestores gozam de autonomia administrativa para atingir as finalidades para as quais foram criadas.

Para responder pelos muitos e complexos desafios de suas atribuições, o ICMBio contava, em 2008, com 1.790 servidores, distribuídos no território nacional. Estavam sob a responsabilidade do Instituto 300 unidades de conservação federais, que representam aproximadamente 77 milhões de hectares, o equivalente a cerca de 8,2% do território nacional, e 15 Centros Nacionais de Pesquisa para a Conservação: CMA – Centro Nacional de

---

<sup>73</sup> AMARAL, 2015

<sup>74</sup> MEIRELLES, 1962

Pesquisa, Conservação e Manejo de Mamíferos Aquáticos: o CPB – Centro de Proteção de Primatas Brasileiros; o CEMAVE – Centro Nacional de Pesquisa para Conservação de Aves Silvestres; o CEPAM – Centro de Pesquisa e Gestão da Biodiversidade Aquática e dos Recursos Pesqueiros Continentais da Amazônia; o RAN – Centro de Pesquisa de Répteis e Anfíbios; o CENAP – Centro Nacional de Pesquisas para a Conservação dos Predadores Naturais; o CEPTA – Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Peixes Continentais; o TAMAR – Centro Nacional de Conservação e Manejo de Tartarugas Marinhas; o CNPT – Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Populações Tradicionais, o CECAV – Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas; e o Copom – Centro Nacional de Orquídeas, Plantas Ornamentais, Medicinais e Aromáticas; CEPERG – Centros de Pesca Centro de Pesquisa Estuarinos; CEPENE – Centro de Pesquisa Nordeste; CEPESUL – Centro de Pesquisa Sudeste/Sul; e o CEPNOR – Centro de Pesquisa Litoral Norte<sup>75</sup>.

Para honrar com estas responsabilidades, o ICMBio teve à disposição orçamento total de R\$ 138.132.195,73 em 2008, considerando a LOA, créditos adicionais, e destaques de outras instituições (Ministério do Meio Ambiente R\$ 12.374.728,00, Ministério do Turismo R\$ 2.317.273,73, e IBAMA R\$ 2.000.000,00) e desconsiderando recursos destinados a pagamento de pessoal e benefícios.<sup>76</sup>

As unidades de conservação federais (UC) abrigam doze categorias de manejo – como os Parques Nacionais, que têm o turismo como uma de suas atividades (entre outros, Parque Nacional do Iguaçu, Parque Nacional de Fernando de Noronha, Parque Nacional da Tijuca), e as Reservas Biológicas, criadas para preservar seu patrimônio biológico. As unidades de conservação encontram-se em todos os biomas brasileiros e nos mais diferentes contextos de gestão<sup>77</sup>. No levantamento a seguir, duas informações são importantes: 1) as Reservas Particulares do Patrimônio Natural foram desconsideradas, pois não são geridas diretamente pelo ICMBio; 2) não há nenhuma unidade federal instituída na categoria Reserva de Fauna.

*Tabela 1. Quantidade de UC federais por categoria*

<b>Grupo</b>	<b>Categoria</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Quantidade</b>
Proteção Integral	Estação Ecológica	Preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.	31

<sup>75</sup> TCU, 2008

<sup>76</sup> ICMBio, 2008

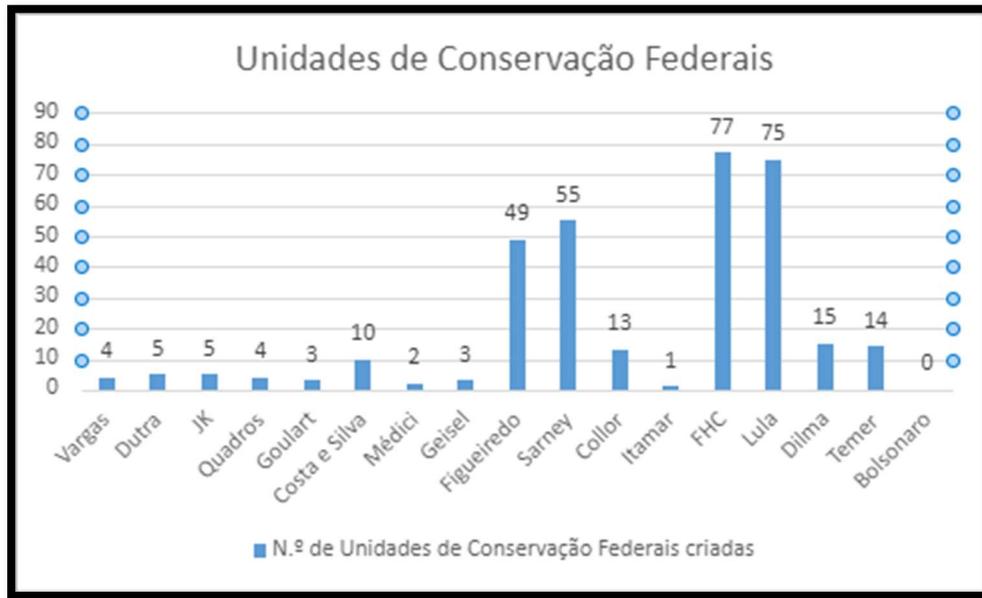
<sup>77</sup> ICMBio, 2018

Proteção Integral	Monumento Natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	5
Proteção Integral	Parque Nacional	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.	74
Proteção Integral	Refúgio de Vida Silvestre	Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.	9
Proteção Integral	Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.	31
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.	37
Uso Sustentável	Área de Relevante Interesse Ecológico	Manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.	13
Uso Sustentável	Floresta	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.	67
Uso Sustentável	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.	2
Uso Sustentável	Reserva Extrativista	Proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.	66
<b>Total</b>			<b>335</b>

Fonte: desenvolvimento próprio com dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) - Ministério do Meio Ambiente – obtidos em 30/04/2022

Considerando todos os 17 governos federais desde a primeira UC criada no governo Vargas, 4 deles concentraram 75% das UC criadas: Figueiredo, Sarney, FHC e Lula. Por outro lado, somente o governo Bolsonaro não criou UC.

Figura 1. Número de UC criadas por governo



Fonte: desenvolvimento próprio com dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)

As dificuldades inerentes à gestão das UC aumentam de forma proporcional ao aumento de seu número: recursos orçamentários, quantidade e qualificação de profissionais, regularização fundiária, infraestrutura e relacionamento com as comunidades que fazem fronteira ou que estão dentro dos limites da unidade e educação ambiental são alguns dos desafios.<sup>78</sup>

Como demonstrado anteriormente, antes da criação do ICMBio, as UC federais eram responsabilidade do IBAMA, assim como a gestão em nível federal de grande parte da política ambiental brasileira. O ICMBio foi criado a partir de decisão do governo federal de desconcentrar parte das atividades do IBAMA e, ao mesmo tempo, especializar a política pública de unidades de conservação. A criação do Instituto foi envolta em disputas técnicas e políticas, que serão objeto de análise durante a pesquisa.

Como exemplo da carga política envolvida durante a tramitação da MP, o então deputado federal Duarte Nogueira apresentou emenda contrária ao nome da nova autarquia, acusando o governo de sectarista ao estilo soviético, e anexou artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, pelo articulista Marcos Sá Correia, em que a criação do ICMBio é considerada aparelhamento post mortem (em referência a morte de Chico Mendes), proselitismo, tendo

<sup>78</sup> DRUMMOND, 2010

o projeto sido chocado em segredo, sendo mais político e menos burocrático, ao contrário do que se esperaria de uma especialização de atividade (EMC 1/2007). Além disso, polêmicas sugeriam o esvaziamento do IBAMA.<sup>79</sup>

Outra questão relevante foi a visão dos servidores a respeito da cisão do IBAMA para a criação do ICMBio: houve uma longa greve dos servidores, que impactou significativamente as atividades do novo instituto. Somadas a isso, restrições estruturais fizeram que medidas emergenciais fossem tomadas para suprir as Unidades de Conservação e Centros Especializados, quando se iniciou a gestão orçamentária e financeira em 2008. Os servidores lotados nos Centros Especializados foram rapidamente redistribuídos do IBAMA para o ICMBio, mas os demais servidores tiveram atraso na sua redistribuição, ocasionando grande morosidade principalmente na montagem da equipe meio, trazendo impactos significativos na implementação da gestão administrativa, orçamentária e financeira.<sup>80</sup>

A falta de estrutura física marcou o ano de 2008, sendo que somente no final do ano, a Presidência e a Diretoria de Planejamento do ICMBio puderam expandir suas atividades e complementar a equipe, pois ocorreu a mudança para a nova sede. Todas estas restrições estruturais levaram o ICMBio a utilizar medidas excepcionais para atender as demandas das unidades descentralizadas, como o uso frequente de cartões corporativos e os destaques orçamentários para o IBAMA. O Decreto que regulamentou a estrutura adequada ao funcionamento do ICMBio demorou a ser publicado, ocasionando distorção entre as necessidades administrativas e operacionais e a estrutura efetivamente regulamentada.

Quando de sua criação, os programas e ações do ICMBIO não demonstraram na sua totalidade a realidade do Órgão, pois com a criação pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, foi necessário redistribuir as ações já atribuídas ao PPA do IBAMA para o ICMBio, existindo ainda vários conflitos referentes às atribuições do IBAMA e ICMBIO que não estão claras no Decreto n. 6.100, de 26 de abril de 2007, o que causou diversos conflitos de competência.<sup>81</sup>

Já como exemplo relacionado aos aspectos técnicos, o Ministério do Meio Ambiente, em mensagem à Presidência da República, justificava a criação do Instituto para consolidar a atuação governamental na execução da política nacional de unidades de conservação e

---

<sup>79</sup> SANTOS, 2020

<sup>80</sup> ICMBio, 2008

<sup>81</sup> ICMBio, 2008

promover maior eficiência e eficácia nesta execução, e concentrar a atuação do IBAMA no licenciamento ambiental.<sup>82</sup>

## 1.2. Medida Provisória

O ICMBio foi criado a partir da edição da Medida Provisória nº 366/2007. Dada a relevância da forma utilizada para sua criação, que será discutida em alguns pontos do trabalho, é importante conhecer aspectos deste e de outros instrumentos que podem ser utilizados para criação de entidades públicas.

Uma autarquia federal deve ser criada por lei ordinária específica:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.<sup>83</sup>*

A competência para editar lei que cria este tipo de ente é privativa do Presidente da República:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*

*Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:*

*VI - Dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;<sup>84</sup>*

<sup>82</sup> Mensagem Interministerial n.º 23/MMA/MP/2007

<sup>83</sup> Constituição Federal de 1988

<sup>84</sup> Idem

Portanto, a competência para editar lei de criação de entidades públicas do tipo Autarquia é do presidente da República. Para isso, a presidência tem duas possibilidades de ação: por meio de envio de projeto de lei ordinária ou pela edição de medida provisória.

Medida provisória é um instrumento que possui força de lei e pode ser editada somente pelo presidente da república. A regulação da medida provisória é dada no art. 62 da Constituição Federal de 1988:

*Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*I - Relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*III - reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*IV - Já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o*

*atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)*

*§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)<sup>85</sup>*

Percebe-se que a Medida Provisória, por ter como requisito situações de relevância e urgência, tem seus prazos estipulados, podendo chegar a no máximo 120 dias de tramitação legislativa. No caso de envio de projeto de lei do presidente ao Congresso, não há definição de prazos, isto é, não há qualquer previsão sobre seu desfecho.

---

<sup>85</sup> Constituição Federal de 1988

## 2. Quadro de referência para a análise

Este capítulo apresenta o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon apresentado no livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*<sup>86</sup> e traz os pontos que foram importantes para o desenho do modelo de análise aplicado ao ICMBio.

Kingdon<sup>87</sup> procura entender como chega o tempo de uma ideia ser aplicada pelo governo levando-se em conta a ilimitada quantidade de alternativas. Isto é, como pessoas ligadas ao governo, ou ao seu entorno, em dado momento, se atentam a algumas alternativas específicas e não a outras. Sabe-se mais sobre as alternativas finais, aquelas que os presidentes sancionam e tornam leis, ou as que o congresso aprova, e menos sobre o processo que antecede esta decisão final. Assim, o foco do autor não é em como as questões são decididas pelos tomadores de decisão, mas como essas questões vieram a estar no foco dos tomadores de decisão.

A ideia de ciclo de políticas públicas inicia-se com (1) o estabelecimento da agenda, (2) a geração de alternativas para que seja tomada uma decisão, (3) uma decisão (congresso ou executivo) sobre as alternativas geradas, e (4) a implementação dessa decisão, sendo que o sucesso em uma dessas fases não garante sucesso nas outras. O foco da pesquisa se dá nos dois primeiros processos: estabelecimento da agenda e geração de alternativas para a tomada de decisão. Assim, o estudo procura entender por que alguns assuntos entram na agenda enquanto outros não, e porque algumas alternativas são consideradas seriamente e outras não.

Agenda pode ter vários significados diferentes. Neste trabalho, será adotada a definição do trabalho de Kingdon<sup>88</sup> que consigna que a agenda é a lista dos assuntos ou problemas que pessoas do governo ou pessoas de fora do governo, mas associadas ao governo, estão dando atenção em dado momento.

---

<sup>86</sup> KINGDON, 2014

<sup>87</sup> Idem

<sup>88</sup> Idem

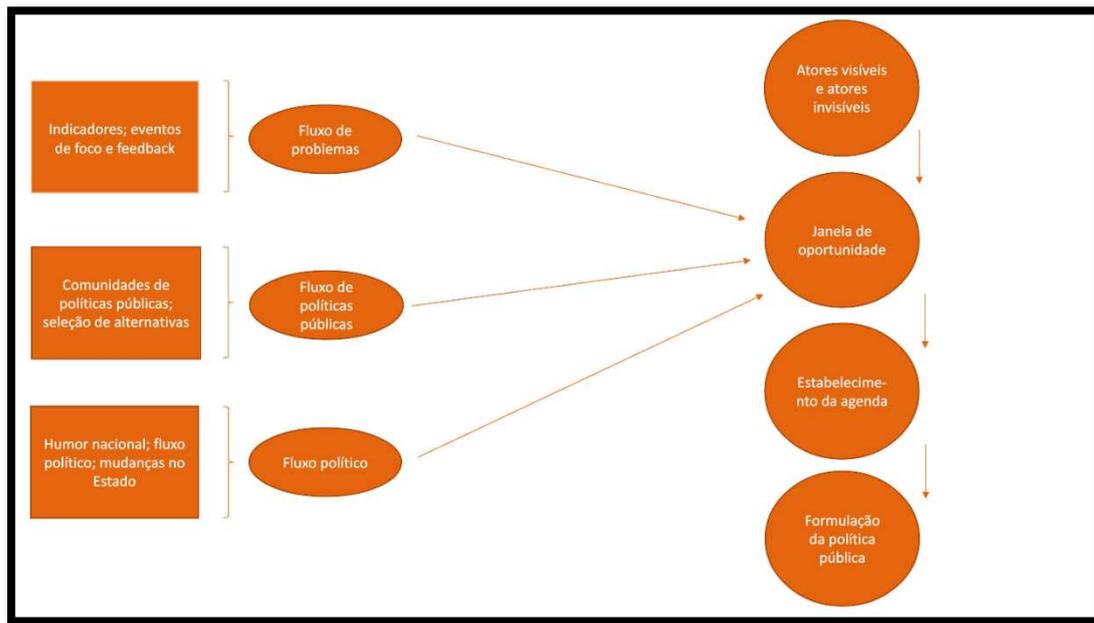
No nosso caso, havia uma série de problemas nos quais os decisores do Ministério do Meio Ambiente poderiam estar dando atenção no ano de 2007, tais como as queimadas, as fiscalizações de crimes ambientais, os licenciamentos ambientais, todas as questões que envolvem as unidades de conservação: decisões sobre criação, implementação, gestão; todos os itens da agenda ambiental urbana (lixões, recuperação de áreas contaminadas etc.). O processo de fixação da agenda concentra a atenção dos atores decisores em somente alguns desses assuntos em determinados momentos em detrimento de outros.

As alternativas incluem quaisquer soluções que possam estar à disposição, inclusive a alternativa ausência de decisão. Como na agenda, aqui também há um processo de especificação de alternativas que são realmente consideradas pelos decisores em determinado período. Especialistas geralmente são os que geram as alternativas enquanto decisores governamentais de alto nível definem a agenda.

O modelo do autor foi pensado na realidade do Estado dos Estados Unidos da América. Sempre que for importante ressaltar alguma diferença entre os EUA e o Brasil, a informação aparecerá no texto.

O modelo de múltiplos fluxos do autor consigna que a definição da agenda é um evento complexo que envolve três fluxos: problemas, políticas públicas, e político, além de todos os atores que estão envolvidos em cada um desses fluxos. O desenho esquemático do modelo elaborado por de Cirino *et al* (2021) ajuda a entender o todo. Na sequência, serão explorados em detalhes cada um dos componentes do modelo:

Figura 2. Desenho esquemático do modelo de múltiplos fluxos



Fonte: Adaptado de CIRINO *et al*, 2021

## 2.1. Atores

A administração (presidente e indicados políticos) tem papel central na definição da agenda, mas tem menos controle sobre as alternativas seriamente consideradas e menos controle sobre a implementação. Recursos presidenciais incluem o veto, a possibilidade de contratar e demitir, vantagens coordenativas, isto é, poder hierárquico sobre a cadeia de decisão, e a vantagem da grande publicidade que recebe.

Quando um patrocinador de uma determinada solução de problemas não tem apoio no governo, normalmente a proposta fica de lado. Embora seja exagerado dizer que a administração domina a agenda do governo, ela tem um papel proeminente na agenda.

Como patrocinador quer-se dizer aquele que dedica tempo e esforço por algum motivo (os motivos serão explorados mais a frente) para ver determinadas alternativas, soluções, isto é, políticas públicas, implementadas pelo Estado.

Funcionários públicos de carreira não têm tanta importância (em relação a outros atores) na definição da agenda, mas têm mais impacto nas alternativas e ainda mais na implementação. Seus recursos incluem sua longevidade no emprego, suas especialidades e seus relacionamentos com grupos de interesse e com o congresso.

O congresso é central para a definição da agenda e especificação das alternativas. Membros eleitos têm mais impacto na definição da agenda e seus assessores nas alternativas. Seus recursos incluem autoridade sobre iniciar projetos de lei ou modificá-los, significativa publicidade que recebem, longevidade (Senadores nos EUA tem mandatos de 6 anos, no Brasil são 8 anos), e uma mistura de informações políticas e técnicas.

Os atores que atuam na fase da agenda das políticas públicas podem ser divididos em dois grupos: os atores visíveis e os atores invisíveis. Os atores visíveis são aqueles que recebem grande atenção da imprensa e da opinião pública: presidente, nomeados políticos de alto nível, membros do congresso, a própria imprensa, e os atores relacionados as eleições, campanhas políticas e partidos políticos. Os atores invisíveis incluem especialistas, acadêmicos e pesquisadores, servidores públicos, assessores de políticos, e nomeados políticos de nível relativamente mais baixo.

A definição da agenda é afetada pelo grupo de atores visíveis, enquanto a geração de alternativas é afetada mais pelos atores invisíveis. O processo de geração de alternativas é menos visível do que o processo de definição da agenda.

### 2.1.1. Atores com posição formal no Estado

#### 2.1.1.1. Presidente

As pesquisas de Kingdon indicaram que os atores mais relevantes são o próprio presidente e seus indicados políticos. O presidente não controla totalmente a agenda, havendo vários fatores que podem afetá-la e que estão além de sua vontade, porém, existe pouca dúvida de que o presidente exerce grande influência na agenda comparado a outros atores.<sup>89</sup> Apesar disso, não controla totalmente as alternativas que são seriamente consideradas para resolver problemas e não determina o resultado do processo.

O presidente dispõe de um conjunto de recursos institucionais. Um primeiro recurso é o veto a projetos de lei do Congresso e a prerrogativa de nomear indicados para cargos públicos de alto escalação em ministérios, agências, autarquias entre outros. Assim, o presidente nomeia pessoas que são responsáveis pela concepção da agenda de seus órgãos. Caso o presidente

---

<sup>89</sup> KINGDON, 2014, pág. 23

perceba que os nomeados não estão dando atenção a itens importantes da sua agenda, eles normalmente não duram muito no cargo.

O segundo recurso do presidente é organizacional, visto que ele dispõe de uma cadeia hierárquica que usa para coordenar suas ações. No Congresso, por contraste, cada político tem sua agenda, isto é, 513 na Câmara e 81 no Senado, com pouca força de coordenação, ao menos se comparado com os mecanismos da presidência.

O terceiro recurso do cargo presidencial é o comando da atenção pública, que pode ser convertida em pressão em diferentes atores para adotar a agenda do presidente.<sup>90</sup>

#### 2.1.1.2. Nomeações políticas

Neste tópico, o autor considera os nomeados políticos nos departamentos e agências apontados pelo presidente da República. Isto é, são ramificações primárias do poder executivo, como o departamento de Estado, departamento de Agricultura, departamento do Tesouro, Departamento de Saúde, entre outros. No Brasil, pode-se fazer um paralelo com os ministros de Estado. Estão entre os atores mais frequentemente citados nas pesquisas de Kingdon (2014) no sistema político. São mais citados até do que o executive office e o próprio presidente. Mesmo quando não originam uma ideia, eles têm muita influência em colocar na agenda de pessoas importantes, dentro e fora de suas agências. Muitas vezes uma ideia circula em torno dessas agências sem que sejam levadas a sério. Mas se um nomeado político se interessar ela de repente ganha muita importância. Eles podem gerar as alternativas para que uma questão seja decidida pelo presidente. Embora não seja muito comum, quando há divergência entre a agenda do presidente e de seus indicados políticos, o que prevalece é a agenda do presidente.

Lá, como aqui, estes nomeados têm a característica de não permanecerem muito tempo no cargo. O tempo de serviço é menor do que os dois possíveis mandatos do presidente da república, menor do que o mandato de um senador (8 anos), deputado (4 anos) e muito menor do que um servidor. Portanto, uma importante motivação desses atores é o desejo de deixar sua marca.

#### 2.1.1.3. Burocratas

---

<sup>90</sup> KINGDON, 2014, pág. 25

Burocratas são lembrados como fonte de muitas agendas, têm supostamente a expertise necessária, a dedicação aos princípios das políticas públicas, interesse em sua expansão e o poder da permanência no cargo. Esses atributos podem, supostamente, levá-los a capturar os nomeados politicamente em suas agendas, forjar importantes relações com grupos de interesse e com membros do congresso e moldar o fluxo de informações essenciais para propostas de políticas.

As pesquisas do autor, no entanto, indicam qualitativamente e quantitativamente que os servidores são muito menos importantes que os indicados políticos na definição da agenda e sugere que os nomeados políticos, e não os servidores, são os que realmente afetam a agenda.

Cargos de nomeação política têm maior influência na definição da agenda, enquanto a burocracia estável tem maior influência na geração de alternativas, no aconselhamento quanto às alternativas geradas em outras áreas e na implementação das políticas.<sup>91</sup>

Para ajudar a entender o impacto provocado pelos servidores estáveis no processo de políticas públicas é preciso entender três de seus principais recursos: a longevidade no emprego; a sua especialização e, por fim, as relações que podem estabelecer com o Congresso e com grupos de interesses. Os três aspectos têm paralelo na administração pública no Brasil. A relação entre burocratas, grupos de interesse e congresso é chamada triângulo de ferro porque seus interesses podem se encaixar em determinadas situações, porque são impenetráveis de fora e incontrolável pelo presidente, pelos nomeados políticos ou por outros congressistas fora do grupo de interesse.

#### 2.1.1.4. Congresso Nacional

Membros do congresso têm importância forte e central. Estão entre os poucos atores que combinam controle nas alternativas que são consideradas seriamente com a definição da agenda.

Os membros do congresso são importantes por conta de sua autoridade legal. Grandes mudanças em políticas públicas normalmente devem passar pelo congresso. Um segundo recurso de que dispõem é sua formidável publicidade: audiências, proposições de leis, discursos. Outro recurso importante é a mistura de fontes de informações, em contraste com

---

<sup>91</sup> KINGDON, 2014, pág. 30

a especialização de outros atores, como os burocratas. As fontes dos congressistas são várias: acadêmicos, burocratas, governo, todos os grupos de interesse, outros entes (estados, municípios). Por último, no Congresso, há uma interessante característica que é a forma livre da informação. Diferente do executivo, onde os canais são estabelecidos formalmente, a informação no congresso flui mais livremente, de acordo com a rede de contatos e os canais de comunicações. O último recurso é a longevidade, em paralelo à longevidade dos servidores civis (mas não tão longevos quanto), e mais estáveis se comparados às nomeações políticas. Todas os recursos podem ser encontrados também no Congresso brasileiro.<sup>92</sup>

### 2.1.2. Atores sem posição formal no Estado

A linha entre dentro e fora do Estado é difícil de traçar. Grupos de interesse fazem lobby e recebem lobby do governo. Acadêmicos podem ter relações com atores do Estado e às vezes estão na lista de pagamento como consultores ou testemunhando perante o congresso. Os canais de comunicação entre aqueles dentro e fora do governo são extraordinariamente abertos e ideias e informações fluem entre eles. Há também pontes formadas por valores comuns, orientações e visões de mundo entre aqueles que estão fora e os que estão dentro.

Mesmo não sendo simples traçar a linha entre dentro e fora do governo, a distinção entre esses atores permanece importante, afinal, pessoas no Estado têm autoridade formal garantida por leis.

#### 2.1.2.1. Grupos de interesse

As pesquisas do autor indicam que os grupos de interesse têm sua importância em níveis um pouco mais abaixo do que a importância do governo e dos membros do Congresso. Geralmente, quanto menor o partidatismo, a ideologia, e a visibilidade em determinado domínio de política pública, maior a importância de grupos de interesse.

São várias as atividades desses grupos, algumas afetam a agenda, outras afetam as alternativas. Embora sejam importantes, é difícil atribuir aos grupos de interesse o surgimento de uma agenda, pois ela surge de uma série de fatores, nos quais os grupos de interesses podem estar contidos.<sup>93</sup> Mesmo que grupos de interesse levantem uma questão, eles não

---

<sup>92</sup> Idem, pág. 34

<sup>93</sup> Idem, pág. 49

necessariamente controlam o debate em torno da questão depois que ela já está sobre a mesa.<sup>94</sup>

Recursos desses grupos envolvem vantagens ou desvantagens eleitorais percebidas, habilidade para mobilizar os membros e simpatizantes, o número de integrantes, suas capacidades de mobilizar recursos.

#### 2.1.2.2. Acadêmicos, Pesquisadores e Consultores<sup>95</sup>

Depois do grupo de interesse, esses são os próximos atores não Estatais mais importantes. Ideias da literatura acadêmica são discutidas pelos atores estatais e não estatais. Acadêmicos proeminentes são conhecidos pelo nome. Audiências no congresso chamam esses experts para ouvi-los. Os consultores mais proeminentes também são ouvidos pelos atores governamentais com frequências.

As pesquisas indicam que a agenda é definida por atores outros que não os acadêmicos, mas que, após isso, busca-se alternativas para solução do problema na comunidade acadêmica.

Outro recurso deste grupo de atores é o longo prazo. As ideias circulam pela academia por longos tempos, podendo ser utilizadas quando a agenda está definida e se necessita gerar alternativas para sua solução.

#### 2.1.2.3. Imprensa

A atenção do público (inclusive atores de dentro da administração) para problemas do governo anda lado a lado com a cobertura da imprensa sobre esses problemas. Apesar de haver bons motivos para acreditar que a mídia tenha um impacto substancial na agenda do governo, a pesquisa do autor mostrou que a importância da mídia é bem menor do que a dos grupos de interesse e dos pesquisadores acadêmicos. Um dos motivos para isso é a tendência de cobrir uma história de forma intensiva por um período curto, então passando para outras histórias, o que dilui seu impacto. A mídia reporta de forma reativa o que está acontecendo no Estado muito mais do que gera um efeito independente na agenda governamental.

Apesar disso, a imprensa pode ter um papel importante agindo como uma caixa de ressonância dentro de alguma comunidade especializada em determinados assuntos.

---

<sup>94</sup> Idem, pág. 50

<sup>95</sup> Idem, pág. 53

Também pode afetar a agenda jogando luz sobre eventos que já começaram em algum segmento da sociedade: comunidade, região, no congresso.

#### 2.1.2.4. Participantes relacionados às eleições

Campanhas e partidos políticos não são particularmente importantes para a agenda. No entanto, indiretamente, as eleições podem ter efeitos poderosos sobre políticas públicas, pois eleições produzem atores que vão tomar decisões sobre políticas públicas. Os resultados de eleições também são interpretados pelos políticos como direções a serem tomadas nas políticas públicas.<sup>96</sup>

#### 2.1.2.5. Campanha

Para atrair grupos e indivíduos, as campanhas políticas podem prometer ações em diversas frentes de políticas públicas.

#### 2.1.2.6. Partidos

Partidos políticos podem afetar a agenda por meio do conteúdo de suas plataformas, o impacto de suas lideranças no congresso, e pela ideologia que representam. Partidos políticos tem o mesmo grau de importância das eleições, isto é, não são muito importantes. Partidos podem afetar a agenda mais do que as alternativas, assim como a campanha.

#### 2.1.2.7. Opinião pública<sup>97</sup>

A opinião pública é aproximadamente tão importante quanto os fatores relacionados a campanhas e partidos. Não é insignificante, mas não está entre os atores mais importantes. Ela afeta mais a agenda do que as alternativas. Pode inserir itens na agenda por conta do apoio de grande número de pessoas, quando políticos se aproveitam disso para ganhar votos. Mas mais perceptíveis são as restrições geradas a ações do governo.

Há limites na capacidade da opinião pública afetar o processo de políticas públicas. Assuntos muito específicos podem afetar a opinião daqueles que lidam de alguma forma com eles, mas limitam a mobilização da opinião. Em outros casos, uma minoria barulhenta pode afetar o processo com desvantagem para uma maioria menos barulhenta. O autor argumenta ainda

---

<sup>96</sup> KINGDON, 2014, pág. 61

<sup>97</sup> Idem, pág. 65

que é mais provável que governo e especialistas afetem a agenda da opinião pública do que o inverso.

## **2.2. Processos**

### **2.2.1. Traçar as origens da iniciativa - Decisão Racional, Incrementalismo e Garbage Can<sup>98</sup> e a revisão do modelo por Kingdon**

Buscar origens de políticas públicas encontra três empecilhos: as ideias podem vir de qualquer lugar; traçar origens leva a regressões infinitas; e é muito difícil identificar lideranças.

Política pública não é uma ideia de um único ator. Mesmo em estudos de caso, é difícil determinar quem foi o responsável pelo movimento. O fato crítico que explica a proeminência de um item na agenda não é sua fonte, mas o clima no governo ou a receptividade da ideia de determinado tipo, independente da fonte.

O esforço para se identificar uma única liderança ou origem é um esforço em vão. Uma complexa combinação de fatores parece ser responsável pelo movimento de itens na agenda, e não atores isolados, nem mesmo o presidente sozinho. Por inúmeras razões, uma combinação de fontes é quase sempre responsável. Uma razão é pela fragmentação do sistema. O sistema desenhado pela Constituição é fragmentado e incapaz de ser dominado por um ator. Por isso é necessária uma combinação de pessoas para fazer o processo avançar. O argumento do autor leva em conta a Constituição americana, mas pode ser pensado também sobre a Constituição brasileira. Além das pessoas, uma combinação de recursos também é necessária, alguns trazem sua popularidade política, outros trazem suas especialidades, outros o senso de possibilidade, outros a habilidade de atrair atenção.

Além disso, ninguém controla o fluxo de informações. Por exemplo, funcionários de congressistas não controlam todas as informações que chegam aos congressistas, pois eles têm inúmeras outras fontes de informação: outros congressistas, lobistas, imprensa, estudos. Isto é, o sistema de informações não é hierarquizado, nem de cima para baixo nem de baixo para cima. Nenhum ator monopoliza o fluxo de ideias e informações. O mais importante não é compreender de onde a ideia vem, mas a combinação de fatores que fazem ela prosperar.

---

<sup>98</sup> Idem, pág. 71/86

Pensar em decisão racional para o processo de políticas públicas implica pensar em fases bem definidas: definição clara de objetivos e fixação dos níveis de atendimento desses objetivos. Depois, pensar nas alternativas possíveis (idealmente todas) para atingir tais objetivos. Em seguida, comparar custos e benefícios das alternativas sistematicamente, e então selecionar a alternativa que atinja os objetivos traçados com o menor custo.

As limitações do modelo de decisão racional são bem conhecidas: limitações para processar uma quantidade enorme de informações, limitações para traçar objetivos claros, com o agravante no caso das políticas públicas de que muitas pessoas participam do processo.

Como contraponto ao processo de tomada de decisão racional, Charles Lindblom e outros<sup>99</sup> descreveram um processo de tomada de decisão incremental. Ao invés de começar a considerar cada política do zero, decisores trabalham com o que já tem e fazem pequenas modificações incrementais. O tempo gasto para traçar objetivos distantes no tempo é reduzido, assim como o número de comparações entre as alternativas. O processo de decisão do orçamento governamental se dá nesses termos, manutenção de estradas públicas, também. Kingdom (2014) diz não ter encontrado evidências de que o processo de definição da agenda seja incremental, ao contrário, é disruptivo. Mas encontrou evidências de que o processo de geração de alternativas pode funcionar de forma incremental.

Já a pesquisa de Cohen *et al*<sup>100</sup> focou em universidades, que eles chamaram de anarquia organizada. Essas organizações têm três propriedades gerais: preferências problemáticas, tecnologia não específica e participação fluida.

As preferências são problemáticas, pois há dificuldade em se estabelecer preferências entre os indivíduos, e há dificuldade em estabelecer preferências para um mesmo indivíduo. A organização é uma coleção de ideias, sem uma estrutura coerente.

Os membros têm apenas entendimentos fragmentados e rudimentares sobre o que eles estão fazendo, e como seus trabalhos se encaixam no todo da organização. Eles operam por meio de tentativa e erro, aprendem com a experiência e com soluções pragmáticas nas crises.

---

<sup>99</sup> LINDBLOM, "The Science of Muddling Through apud Kingdom, 2003

<sup>100</sup> Michael Cohen, James March, and Johan Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly* 17 (March 1972): 1-25.

O tempo e o esforço dedicados pelos membros a diferentes assuntos variam. E variam para um mesmo assunto ao longo do tempo. Assim, por exemplo, quem é convidado para uma reunião crítica e seu grau de empenho sobre o assunto acaba fazendo bastante diferença.

O autor diz que essas características parecem com as características do governo federal: as pessoas discordam sobre o que elas querem que o governo faça, e normalmente devem agir antes de terem tempo de definir com precisão suas preferências. Usualmente, elas não sabem como agir para atingir o que elas querem atingir, mesmo se elas conseguirem definir seus objetivos. Os membros não necessariamente entendem a organização de que fazem parte. A participação é fluida, mesmo numa estrutura hierarquizada: algumas pessoas são mais importantes do que sua designação formal. Vários tipos de pessoas entram e saem do governo em postos de tomada de decisão; a participação muda de uma decisão para outra e de uma ocasião para outra.

Correndo sobre essas organizações estão quatro fluxos separados e independentes: problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha. Pessoas geram e debatem soluções pelo seu auto interesse em fazer isso, não porque as soluções são geradas em resposta a um problema. As pessoas participam das decisões de forma intermitente, carregando seus problemas e suas soluções preferidas com elas. Uma coleção de soluções procurando por problemas.

O processo de decisão então se parece com uma lata de lixo na qual vários problemas e soluções são jogados pelos participantes. Os resultados são uma função de tudo que está na lata do lixo (problemas, soluções, participantes e seus recursos) e como ele é processado: quem participa de uma reunião decisória, por exemplo, processa a lata do lixo de forma única.

A estrutura lógica do modelo é: a) os 4 fluxos funcionando de forma independente no sistema e b) resultados dependendo fortemente da ligação ocasional dos fluxos em determinado momento.

Kingdon<sup>101</sup> adaptou este modelo e definiu três fluxos de processos na definição de agenda do governo federal: reconhecimento de problemas, formulação e refinamento de políticas públicas e fluxo político. Pode haver especialização, acadêmicos, por exemplo, podem estar

---

<sup>101</sup> KINGDON, 2014

mais engajados em gerar propostas de políticas públicas do que em atividades de pressão que costumamos rotular como atividades políticas, mas qualquer um dos participantes visíveis ou invisíveis podem estar envolvidos em cada um desses processos.

### **2.3.** O fluxo de problemas<sup>102</sup>

#### 2.3.1. Indicadores, eventos de foco e feedback

Neste tópico, procura-se entender como os problemas capturam a atenção dos tomadores de decisão. Alguns mecanismos trazem os problemas para atenção dos decisores: indicadores, eventos de foco e feedback.

Problemas podem ganhar a atenção de decisores governamentais quando indicadores mais ou menos sistemáticos demonstram haver problema no que estão medindo, como por exemplo, indicadores orçamentários. Estudos também podem indicar a ocorrência de problemas e chamar a atenção dos decisores.

Decisores utilizam indicadores e estudos de duas formas: para entender a magnitude de um problema e para monitorar mudanças no problema.

Problemas normalmente não são evidentes apenas com indicadores. Eles precisam de um empurrão para ganhar a atenção das pessoas no Estado e no seu entorno. Esse empurrão pode ser dado por um evento de foco como uma crise ou um desastre, que simplesmente atropelam todos os outros itens e se tornam o item mais importante da agenda.<sup>103</sup>

Eventos de foco raramente carregam um assunto para a agenda de políticas públicas sozinhos. Primeiro, eles reforçam alguma percepção preexistente do problema. Segundo, uma crise ou um desastre pode servir como um aviso de que atenção deve ser dada a determinados assuntos. Terceiro, esses eventos de foco podem afetar a definição do problema em combinação com outros eventos similares.

Outro fato que traz o problema para a atenção de decisores é o feedback: programas que não estão funcionando como o planejado, implementações em desacordo com a legislação aprovada. Estes feedbacks podem decorrer de monitoramentos sistemáticos ou de vias

---

<sup>102</sup> Idem, pág. 90

<sup>103</sup> Idem, pág. 96

informais. Um importante ator neste quesito são os burocratas, que lidam com o problema rotineiramente.<sup>104</sup>

Kingdom (2014) também enumera os principais motivos que levam os problemas a desaparecerem da agenda: resolução pela ação governamental ou, ao menos, diminuição da frequência de consequências extremas pela ação governamental e o fracasso para resolver o problema, o que pode levar à fadiga dos atores envolvidos.

### 2.3.2. Orçamento: um problema especial

O orçamento pode funcionar para impedir uma agenda, deixá-la no fim da fila, ou para impulsioná-la. Em tempos de restrição orçamentária, agendas que demandam pouco ou nenhum orçamento podem ganhar a dianteira, elas são de três tipos: de regulação e controle de custos; as que resultam em economias monetárias (como estímulos a concorrência); e as de baixo custo.

### 2.3.3. Definição do problema<sup>105</sup>

Problema e condição são diferentes. Condições passam a ser problemas quando alguém acredita que deve fazer algo a respeito delas. A definição do problema tem grandes consequências políticas, pois atores podem ser afetados positivamente e outros negativamente sobre o mesmo problema. Três conceitos contribuem para conseguirmos entender como as condições passam a ser definidas como problemas: valores, comparações e categorias.

Um exemplo de como os valores afetam a definição do problema é a pobreza: por um lado, há aqueles que acreditam que o Estado deve agir para combater a pobreza e a definem como um problema. Por outro lado, há aqueles que entendem que não se deve utilizar o Estado para tal objetivo e definem a pobreza como uma condição, ou até a definem como um problema, mas que não deve haver interferência Estatal. Assim, é nos valores que se têm a clivagem entre visões político-ideológicas diferentes.

Soma-se aos valores as comparações internas, dentro do próprio Estado considerado, e externa, entre países.

---

<sup>104</sup> Idem, pág. 100

<sup>105</sup> Idem, pág. 109

As pessoas podem vir problemas de formas bastante diferentes se colocados em categorias diferenciadas. A categoria estrutura a percepção do problema de maneira importante e define as maneiras como enxergamos os problemas.

#### 2.4. O fluxo de políticas públicas<sup>106</sup>

Para entender o conceito de sopa primordial de políticas públicas é interessante começar imaginando os muitos atores especialistas que podem se envolver na elaboração de políticas públicas: pesquisadores, funcionários de membros do congresso, atores em posição de análise de políticas, atores do orçamento, acadêmicos, analistas de grupos de interesse. As ideias flutuam nessas comunidades: cada um tem suas concepções, uma vaga noção de direção futura, e suas propostas mais específicas. Eles testam suas ideias interagindo socialmente: em almoços, trocando artigos, publicando artigos, participando de audiências, e trabalhando em propostas legislativas.

A geração de propostas nessas comunidades lembra um processo biológico de seleção natural. Assim como moléculas flutuam no que biólogos chamam de sopa primordial antes da vida ter surgido, as ideias de políticas públicas também flutuam nessas comunidades. Existe um longo processo de suavização dessas ideias: ideias flutuam, legislações são propostas, discursos são feitos, propostas podem ser retiradas e voltam a flutuar. Ideias podem se misturar de muitas formas. As que duram mais, como num processo de seleção natural, cumprem certos critérios. Algumas ideias sobrevivem e prosperam; algumas propostas são levadas mais a sério do que outras.

##### 2.4.1. Comunidades de políticas públicas<sup>107</sup>

Comunidades de políticas públicas são integradas por especialistas em determinada área: saúde, proteção ao meio ambiente, justiça criminal etc. Em qualquer uma dessas áreas os especialistas estão espalhados dentro e fora do Estado, e têm em comum os assuntos e a interações entre eles. Essas comunidades são afetadas e reagem aos eventos políticos, mas as forças que guiam os fluxos políticos e as forças que guiam o fluxo de políticas públicas são independentes.

---

<sup>106</sup> Idem, **pág. 116**

<sup>107</sup> Idem, **pág. 117**

Há muita variação do grau de fragmentação dessas comunidades. Algumas delas são fragmentadas em muitas áreas, como as comunidades de transportes: transporte aéreo, marítimo, rodoviário, ferroviário, urbano. Os atores se especializam em uma dessas áreas e a comunicação entre elas é menor do que em comunidades menos fragmentadas.

Comunidades fragmentadas geram propostas de políticas públicas fragmentadas. Comunidades menos fragmentadas geram modos de pensar, orientações e linguagens mais próximos, assim, as pessoas se comunicam melhor.

A fragmentação gera instabilidade. Os temas principais tratados no interior dessas comunidades ao longo do tempo tendem a mudar mais frequentemente em comunidades mais fragmentadas, isto é, não há o que Kingdom (2014) chama de âncoras estruturais da agenda.<sup>108</sup>

#### 2.4.2. Patrocinadores de políticas públicas

Os patrocinados podem estar dentro ou fora do Estado, eleitos ou nomeados, em grupos de interesse ou comunidades de pesquisadores. A sua característica definidora é o investimento de seus recursos - tempo, energia, reputação, dinheiro - na esperança de futuro retorno: políticas públicas que aprovam, satisfação por participação, promoções na carreira.

Os patrocinadores podem ser incentivados pela possibilidade de resolução de um problema assim considerado por eles. Mas também pode acontecer de alguém se tornar patrocinador de uma ideia e procurar problemas para encaixar sua solução de estimação.<sup>109</sup> O patrocínio pode decorrer de: a) interesses diretos e pessoais (voto no caso de políticos, promoções para funcionários etc.); b) vontade de promover seus valores e a forma da política pública; c) vontade de participar do patrocínio, gostam de estar próximo ao poder, gostam de fazer parte da ação.

#### 2.4.3. Origens, mutações, recombinações e suavização das alternativas<sup>110</sup>

A sopa primordial de políticas públicas não lembra um processo de decisão racional com poucas e bem definidas alternativas. As ideias não aparecem prontas. Uma grande variedade

---

<sup>108</sup> Idem, pág. 118

<sup>109</sup> Idem pág. 122

<sup>110</sup> Idem, pág. 124/128

de alternativas é discutida ao longo do processo, algumas sobrevivem e prosperam. As pessoas combinam e recombinaam as alternativas até que estejam prontas para entrar em um estágio de decisão.

Os patrocinadores não deixam as ideias flutuarem livres na sopa primordial. Eles suavizam a ideia nas comunidades de políticas públicas e no público em geral, de forma que quando a janela de oportunidade se abre, as pessoas que importam já estão acostumadas. Os alvos da suavização são o público em geral, o público especializado, ligado a determinados problemas e a própria comunidade de políticas públicas. Patrocinadores podem educar as pessoas introduzindo propostas de legislação, audiências no parlamento, discursos, a depender dos recursos do ator patrocinador.

#### 2.4.4. Critérios para sobrevivência<sup>111</sup>: viabilidade técnica, valores aceitáveis e antecipação de futuras restrições<sup>112</sup>

Existe um padrão nas alternativas que perduram, elas apresentam viabilidade técnica, valores aceitáveis na comunidade de políticas públicas, custos toleráveis, aceitação pública antecipada e aceitação razoável entre os decisores eleitos.

A viabilidade técnica é altamente relacionada com a implementação. A política irá alcançar o que estava programado para alcançar? Ela pode ser administrada? A atenção aos aspectos técnicos da proposta pode ser extremamente detalhada. Para ser seriamente considerada pelos decisores, eles devem acreditar que ela irá funcionar na implementação, sem essa crença, a proposta não irá sobreviver.

Três tipos de valores podem ser considerados para o avanço da alternativa: ideologia, como papel e tamanho do estado; considerações sobre equidade, isto é, se a alternativa tem o objetivo de reestabelecer o equilíbrio em situações desbalanceadas entre os cidadãos; e eficiência, que considera os custos versus benefícios da alternativa.

Antecipar algumas restrições que aparecem quando a alternativa começa a ser levada a sério é fundamental. A primeira delas é a orçamentária: a proposta deve ter uma boa estimativa de custos e esses custos devem ser aceitáveis para os atores envolvidos.

---

<sup>111</sup> Idem, pág. 131

<sup>112</sup> Idem, pág. 137

A segunda restrição é a aquiescência do público em geral ou de setores mais restritos de especialistas, a depender do tema. O suporte ou a oposição de políticos eleitos são com frequência interpretados pelos decisores de políticas públicas como um indicativo da aquiescência do público.

## **2.5. O fluxo político**

O fluxo político é um importante promotor ou inibidor de itens na agenda, é independente do fluxo de políticas públicas e do fluxo dos problemas e é composto do humor nacional, grupos de pressão, resultado de eleições, distribuição partidária ou ideológica no congresso, e mudanças na administração. Nem todos tem o mesmo peso, o humor nacional e eleições parecem criar impactos poderosos na agenda, capazes de superar grupos de pressão.

### **2.5.1. Humor Nacional<sup>113</sup>**

Políticos eleitos têm vários canais por onde se orientam politicamente: grupos de interesse, imprensa, audiências, dia a dia com eleitores, outros políticos, resultados de eleições. A partir disso, sentem o humor nacional.

Os nomes podem ser vários: humor nacional, clima no país, mudanças na opinião pública ou movimentos sociais amplos, mas comum a todos esses nomes está a noção de que muitas pessoas no país têm linhas comuns de pensamento, que esse humor nacional muda de tempos em tempos de formas discerníveis e que essas mudanças têm impactos importantes na agenda e nos resultados de políticas públicas. Este senso do humor nacional pelos atores governamentais serve para promover alguns itens na agenda e para dificultar que outros itens ganhem importância.

### **2.5.2. Forças políticas organizadas<sup>114</sup>**

As pessoas no governo e no entorno do governo percebem e reagem as várias atividades organizadas por grupos organizados. Para entender essas percepções, o conceito de consenso e conflito são importantes. Se os decisores entendem que os grupos de interesse apontam para uma mesma direção, o ambiente fornece a eles um poderoso ímpeto naquela direção. Nesse caso, o suporte a um item permite que ele seja puxado para a agenda, e pode, ainda,

---

<sup>113</sup> Idem, pág. 146

<sup>114</sup> Idem, pág. 150

ser o único responsável pela subida do item na agenda. Por outro lado, se decisores entendem que há conflito entre esses grupos de interesse, tendem a calcular custos e benefícios do apoio ou da recusa à subida de determinados itens. A aversão a determinado item pode não ser decisiva para impedir que o item suba na agenda, entretanto, ela indica o preço a ser pago pelos decisores pelo apoio ao item.

### 2.5.3. O Estado no fluxo político

O terceiro grande componente do fluxo político, em adição ao humor nacional e ao balanço de forças políticas organizadas, é composto por eventos do próprio Estado. Administrações mudam, mudando também a agenda, o congresso muda, criando oportunidades para puxar alguns itens para a agenda e enterrar outros, e há competição dentro do Estado pela agenda.

#### 2.5.3.1. Rotatividade<sup>115</sup>

Quando envolve atores governamentais, mudanças na agenda ocorrem de duas maneiras: ou os decisores mudam suas prioridades e colocam novos itens na agenda ou os próprios decisores mudam, trazendo novas prioridades para a agenda. A rotatividade não somente produz novos itens na agenda, mas também impede de se considerar itens que antes da mudança eram considerados.

A rotatividade no governo federal é um dos efeitos mais potentes, pois o governo é o mais importante ator dentre os atores das políticas públicas. O primeiro ano da administração é claramente o período mais importante para mudanças. As rotatividades no Congresso também são importantes para gerar essas mudanças, assim como em agências e outras entidades do governo federal, em menor grau.

#### 2.5.3.2. Conflito de competência<sup>116</sup>

Neste ponto o autor trata da disputa entre áreas do governo (ministérios, agências, autarquias) ou entre áreas ou membros do Congresso, ou, ainda, entre esse último e o Executivo. Essas disputas pela competência de atuação em determinado item na agenda podem levar à paralisação de um item ou ao seu impulsionamento, a depender da popularidade da proposta. A competição reforça outras forças que já estão atuando: se o fluxo

---

<sup>115</sup> Idem, pág. 153

<sup>116</sup> Idem, pág. 155

de políticas públicas e político está contra um item na agenda, a competição vai paralisá-lo, se ocorre o contrário, a competição pode impulsioná-lo.

#### 2.5.4. Construção de consenso no fluxo político

No fluxo de políticas públicas o consenso é construído, normalmente, por meio da persuasão e difusão de ideias. No fluxo político também há construção de consenso, mas, normalmente, ocorre por meio de barganha.

#### 2.6. Janela de oportunidade e a junção dos fluxos<sup>117</sup>

A janela é uma oportunidade para os patrocinadores de alternativas impulsionarem suas soluções preferidas ou para chamar atenção para seus problemas preferidos. Ela permanece aberta por pouco tempo. Em alguns momentos, a janela pode abrir de forma previsível, como a revisão já programada de uma política, por exemplo. Em outros casos, a abertura é imprevisível, por uma crise, por exemplo. Nessas situações, os patrocinadores têm que estar preparados, com suas propostas prontas, e seus problemas bem documentados.

Não há frequência definida para abertura das janelas e, apesar da raridade dessa ocasião, grandes mudanças em políticas públicas resultam da ocorrência desta oportunidade.

A agenda é afetada mais pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político; as alternativas são afetadas mais pelo fluxo de políticas públicas. Basicamente, uma janela se abre por conta de uma mudança no fluxo político, como mudanças no governo federal, mudanças no Congresso (rotação) ou mudanças no humor nacional. Nenhum desses eventos traz definido de antemão o que deve ser feito. Todos eles trazem mudanças gerais que podem ser aproveitadas por propostas específicas, e é isso que patrocinadores de políticas públicas fazem. Uma janela também pode se abrir porque um problema captura a atenção de decisores e, nessas situações, os patrocinadores podem puxar suas soluções preferidas.

Embora haja algumas indicações de abertura de janela por meio de mudanças no Executivo, rotatividade no Congresso e mudanças no humor nacional, a janela também depende da percepção dos atores envolvidos e, ao julgar o quanto uma janela está aberta, há considerável espaço para desacordo mesmo entre pessoas de razoável entendimento.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Idem, pág. 165

<sup>118</sup> Idem, pág. 170

Os fluxos juntam-se em momentos críticos: um problema é reconhecido, uma solução é desenvolvida e está disponível na comunidade de políticas públicas, uma mudança política traz o tempo certo para a proposta e potenciais restrições não são impeditivas.

No fluxo de políticas públicas, propostas, alternativas e soluções flutuam, sendo discutidas, revisadas e discutidas novamente. Em contraste com um modelo de soluções de problemas (problem solving), no qual as pessoas detectam um problema e consideram alternativas para solucioná-lo, no fluxo de políticas públicas as soluções flutuam no Estado e perto dele à procura de problemas para serem acoplados ou eventos políticos que aumentem a probabilidade de adoção, guiados pela ação dos patrocinadores.

A janela pode se fechar por uma variedade de motivos<sup>119</sup>. Os participantes podem achar que solucionaram o problema por decisão ou compromisso; atores podem falhar nas ações; os eventos que abriam a janela podem passar; se a janela for aberta por uma rotatividade de pessoal, podem ocorrer novas mudanças de pessoal; e, por fim, a janela pode se fechar porque não há alternativa viável: suavizada, discutida, emendada e pronta antes de a janela abrir.

Por fim, agenda governamental é uma lista de assuntos que as pessoas do governo e no seu entorno estão prestando séria atenção em dado momento. Dentro desta agenda governamental, há um número menor de assuntos que estão sendo decididos e que formam a chamada agenda de decisão.

#### 2.6.1. Janela aberta por problemas e janela aberta por política<sup>120</sup>

A janela de oportunidade normalmente é aberta por problemas ou por questões políticas, mas não pelo fluxo de políticas públicas. As duas categorias de abertura de janela demandam diferentes funções do fluxo de políticas públicas. Quando decisores estão convencidos de que um problema está ocorrendo, eles procuram uma solução no fluxo de políticas públicas que pode razoavelmente solucionar o problema. Outra situação ocorre quando políticos selecionam certos temas para sua administração ou para sua eleição: eles procuram propostas no fluxo de políticas públicas. Essas duas categorias de abertura de janela estão relacionadas: quando uma janela é aberta por conta da pressão de um problema, as alternativas buscadas ou geradas para solução do problema vão vingar se tiverem apoio da política. Similarmente,

---

<sup>119</sup> KINGDON, 2014, pág. 169

<sup>120</sup> Idem, pág. 173

quando o fluxo político abre a janela, os atores procuram um problema para o qual a solução proposta possa ser acoplada.

Quando o governo propõe um projeto para solucionar determinado problema, os resultados podem ser imprevisíveis pois, nos EUA como no Brasil, o Congresso pode propor alterações no projeto. A imprevisibilidade e inabilidade de controlar os eventos criam um dilema para os decisores, pois com a janela de oportunidade aberta e a ação iniciada, os resultados dependem da mistura dos problemas e das propostas junto às forças políticas e podem não ser os inicialmente esperados.<sup>121</sup>

Os fluxos de problemas e da política podem estruturar a agenda governamental por eles mesmos, mas a probabilidade de um item subir para a agenda de decisão cresce significativamente se os três fluxos - problemas, política e políticas públicas - estiverem unidos. Uma alternativa restrita à uma comunidade de políticas públicas precisa ser acoplada a um problema ou a eventos do fluxo político para ser considerada seriamente fora da comunidade. Se uma alternativa está acoplada a um problema como uma solução, então ela também encontra apoio no fluxo político. Nenhum dos três fluxos é suficiente por si só para elevar um item à agenda de decisão. O presidente pode dar alta prioridade a um assunto, ou uma crise pode abrir a janela, como um acidente aéreo, mas se não houver a junção dos três fluxos, é provável que a janela se feche sem ser aproveitada. A combinação dos três fluxos juntamente com seu desenvolvimento individual independente é a chave para entender a mudança na agenda.<sup>122</sup>

## 2.6.2. Ocorrência das janelas<sup>123</sup>

### 2.6.2.1. Competição por espaço na agenda

Muitos itens na agenda podem ser seriamente considerados, mas não sobem na agenda governamental pela competição por espaço entre os itens. O sistema tem suas capacidades limitadas por gargalos de estrutura e de pessoal pelos quais todos os itens devem passar: comitês no Congresso e ministérios no Executivo. Além do limite do sistema, considerações estratégicas sobre em quais itens determinados atores devem gastar seus recursos, especialmente políticos, também limitam o número de itens a subir na agenda

---

<sup>121</sup> Idem, pág. 175

<sup>122</sup> Idem, pág. 178

<sup>123</sup> Idem, pág. 184

governamental. Também há o problema de carregar demais o sistema e, portanto, deixar de priorizar aqueles itens que teriam condições razoáveis de avançar.

Mas a discussão sobre competição na agenda não deve ser exagerada. A capacidade do sistema se expande e se contrai em diferentes momentos. Em períodos de reformas por exemplo, ou em períodos de “lua de mel”, que acontece nos inícios de novas administrações, a capacidade do sistema se multiplica.

Há aberturas de janelas previsíveis e imprevisíveis. Ciclos abrem e fecham as janelas com grande previsibilidade: renovação preestabelecida de leis, o ciclo orçamentário que se renova anualmente.

Em outros momentos, a junção dos fluxos tem um componente da aleatoriedade. O desenvolvimento em separado dos fluxos chega ao ponto em que todos estão prontos para se juntarem. Um problema é reconhecido, uma solução está disponível, e o clima político é o correto, ou um dos componentes pode estar faltando e o item não sobe para a agenda. Apesar de reconhecer doses residuais de aleatoriedade no processo, por exemplo, na ocorrência de crises (e.g. acidentes aéreos que abrem janelas para políticas de regulação do setor), isso não implica dizer que todo o processo é aleatório: orçamento, aceitação pública e distribuição de recursos, todos estruturam o sistema de formas previsíveis.<sup>124</sup>

#### 2.6.2.2. Transbordamentos<sup>125</sup>

A aparição de uma janela para um assunto normalmente aumenta a probabilidade de outra janela ser aberta para assunto similar. Normalmente as mudanças nas políticas públicas ocorrem gradualmente, incrementalmente, em pequenos e quase invisíveis passos. Mas em alguns momentos, com a passagem de uma legislação, ou de uma decisão presidencial, em que um novo princípio é estabelecido, esta arena não será mais a mesma e os novos desdobramentos se dão sobre os novos princípios estabelecidos, e não sobre a situação anterior.

Quando um precedente é estabelecido, pode ser usado para causar mudança em áreas próximas. Para haver o transbordamento, a categorização dos dois assuntos deve ser igual.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> KINGDON, pág. 189

<sup>125</sup> Idem, pág. 190

<sup>126</sup> Idem, pág. 192

O sucesso em uma área causa tremendos efeitos de transbordamentos: patrocinadores são encorajados, coalizões são transferidas, argumentos por analogias são utilizados e o precedente é utilizado.

Ao longo do tempo, podem ocorrer junções parciais: soluções a problemas, mas sem a receptividade de um momento político; política a soluções, mas sem sensação de um problema significativo a ser resolvido; política e problema, ambos clamando por ação, mas sem uma alternativa viável. Junções parciais são menos prováveis de subirem para a agenda de decisão.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Idem, pág. 202

### 3. Evidências do processo de criação do ICMBIO

Neste capítulo, são trazidas as evidências que se relacionam com o arcabouço teórico de Kingdon<sup>128</sup> detalhado no capítulo anterior. Essas evidências foram coletadas por meio de entrevistas para este trabalho, notas taquigráficas de audiências públicas e votações no Senado e na Câmara Federal em 2007.

#### 3.1. Atores

##### 3.1.1. Atores com posição formal no Estado

A começar pelo então presidente da República, Luis Inacio Lula da Silva, que teve seu primeiro mandato de 2003 até 2006. Eleito novamente em 2006, iniciou o segundo mandato a partir de 2007. Assim, a criação do ICMBIO entrou na agenda do governo no segundo mandato do então presidente.

Como nomeada política de alto nível do presidente da República e, portanto, da ramificação primária do Poder Executivo, estava naquele momento a então Senadora pelo estado do Acre (1995 – 2011), Marina Silva, eleita por dois mandatos consecutivos, que se licenciou do Senado para assumir o cargo de ministra do Meio Ambiente de 2003 a 2008.

Há outro ator-chave para o processo de criação do ICMBio, como ramificação secundária do poder executivo, ou seja, não nomeado diretamente pelo presidente da República, mas nomeado pela ministra do Meio Ambiente, que foi secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA de 2003 a 2007, secretário executivo do Meio Ambiente do MMA em 2007 e foi o primeiro presidente do ICMBio: trata-se de João Paulo Capobianco, citado em entrevista como de importância decisiva para a criação da entidade<sup>129</sup> e presente nas audiências públicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nesta última, ao lado da ministra.

*A informação que nós tivemos à época foi de que isso tinha sido gestado no MMA, principalmente na Secretaria Executiva com o Capobianco. Ele foi o idealizador disso tudo.<sup>130</sup>*

---

<sup>128</sup> KINGDON, 2014

<sup>129</sup> Eymard, 2022, em entrevista concedida ao autor

<sup>130</sup> CORREA, Jonas M., 2022, em entrevista concedida ao autor

Quanto aos burocratas, os principais participantes do processo foram os servidores do IBAMA, que era a entidade vinculada ao MMA com o maior número de servidores. Esses servidores estavam organizados em associações estaduais, como a Associação dos Servidores do IBAMA no Distrito Federal (ASIBAMA-DF), tendo como presidente, naquele período, Lindalva Cavalcanti, e nacionais (ASIBAMA NACIONAL), tendo como presidente, naquele período, Jonas Moraes Correa.

### 3.1.2. Participantes sem posição formal no Estado

Quanto aos grupos de interesse, foi possível identificar a atuação deles de forma indireta durante a fase de tramitação da Medida Provisória na Câmara Federal e no Senado Federal, tanto a favor quanto contra a proposta. Algumas passagens nos esclarecem essas posições.

Para a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, por meio do seu então presidente Ennio Candotti, em texto trazido ao plenário pelo Senador Arthur Virgílio (PSDB-AM):

*a falta de pesquisa atrapalha a região. A falta de mestres e doutores na Amazônia continua a ser o maior problema para o desenvolvimento da pesquisa na região. Há necessidade de que sejam formados mais cérebros familiarizados com o universo amazônico foi a tônica dos discursos realizados na abertura anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, em Belém do Pará.*

*Precisamos multiplicar sim, de modo acelerado, o número de cientistas nessa região de mestres, engenheiros, sanitaristas e pesquisadores. A má ideia de pulverizar o IBAMA é oposto do que seria uma boa prática do que essa sugerida pela SBPC. Em vez de dar apoio à formação de pesquisadores sanitaristas e cientistas, a divisão do Ibama é um retrocesso. Portanto, inaceitável a meu ver.<sup>131</sup>*

Na Câmara, o relator da proposta, Deputado Ricardo Barros (PP-PR), trouxe manifestação de entidades que apoiavam a proposta:

*Registro, por oportuno, que recebi manifestação de apoio à criação do Instituto Chico Mendes, bem como sugestões para aperfeiçoamento do conteúdo da MP n° 366/07, subscrita pelas seguintes organizações não governamentais envolvidas com o tema das áreas protegidas: Associação de Preservação do Meio Ambiente do Alto Vale do Itajaí - APREMAVI; Conservation International - CI; Fundação Pró-Natureza - FUNATURA; Fundação Vitória Amazônica - FVA; Instituto Centro e Vida - ICV; Instituto Internacional de Educação do Brasil - IEB; Instituto de Pesquisas da Amazônia - IPAM; Instituto de Pesquisas Ecológicas - IPE; Instituto Socioambiental - ISA;*

<sup>131</sup> DIÁRIO DO SENADO FEDERAL, 08/08/2007

*Instituto Sociedade, População e Natureza -ISPN; SOS Mata Atlântica; The Nature Conservancy - TNC e Fundo Mundial para a Natureza - WWF-Brasil.*

*Tomo a liberdade de transcrever trecho inicial da manifestação que me foi apresentada por essas conceituadas entidades:*

*A criação de uma nova instituição para lidar com a conservação da natureza em âmbito federal constitui uma oportunidade de reparar uma situação que atualmente é inadequada face às exigências postas no cenário global.*

*Hoje está clara a importância da manutenção da diversidade biológica para a garantia da vida no planeta, o que não tem sido devidamente enfrentado pelas instituições governamentais existentes. A conservação é uma dimensão fundamental do desenvolvimento e pode constituir uma vantagem comparativa (social, política e econômica) do Brasil frente a outros países. A necessidade de uma melhor definição de objetivos e atribuições das instituições responsáveis pela gestão ambiental, a dimensão, a quantidade e a dispersão das áreas protegidas reforçam a justificativa da criação de uma nova instituição (voto do relator Dep. Ricardo Barros - PP-PR).<sup>132</sup>*

Já para os atores acadêmicos, identificou-se a participação do docente da Universidade de São Paulo (USP), Paulo Nogueira Neto, como patrocinador da ideia de criação de uma entidade pública tendo como objeto exclusivamente as unidades de conservação.

Nogueira Neto foi convidado para audiência no Senado, ao lado da então ministra do Meio Ambiente, e corroborou com a posição do governo para a criação da nova entidade. Ele já advogava a criação de uma tal entidade há muitos anos.

Algumas passagens na imprensa mereceram ser trazidas como evidências de que este ator funcionou em alguma medida como promotor da agenda e das alternativas, a começar por texto de 2004<sup>133</sup>, em que João Monsã dizia que a ideia de se criar uma entidade exclusivamente para a gestão das unidades de conservação federais não era nova. Afirmava que Paulo Nogueira Neto, secretário Especial do Meio Ambiente de 1973 a 1986 e gerador da importante Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, era o grande patrocinador da ideia. Relatava que Paulo Nogueira Neto teria aventado a ideia durante ciclo de reuniões preparatórias para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente em 2002 (RIO + 10) e que teria abordado o assunto com o então presidente Fernando Henrique Cardoso e o então ministro do Meio Ambiente, José Carlos Carvalho.

<sup>132</sup> Votação da MP n.º 366/2007 - Diário Da Câmara Dos Deputados, 13/07/2007

<sup>133</sup> Periódico Folha do meio ambiente, 29 de janeiro de 2004. Acesso em 08/11/2022. Endereço: <https://folhadomeio.com.br/2004/01/ibuc/#:~:text=O%20IBUC%20pode%20virar%20INUC%2029%20de%20janeiro,id%C3%A9ia%20n%C3%A3o%20%C3%A9%20nova%2C%20mas%20j%C3%A1%20ganha%20corpo.>

Defendia a separação da gestão ambiental da gestão das unidades de conservação. Esta seria mantida com o IBAMA, aquela seria competência de novo órgão público. O autor argumentava que compatibilizar o gerenciamento ambiental geral com a administração de UC, como fizeram Serviço Florestal, o IBDF, a Sema e como tentava fazer o IBAMA, era tarefa impossível para um país com o tamanho do Brasil. E que outros países, como Canadá e EUA, tinham entidades públicas separadas para a gestão ambiental e a gestão das unidades de conservação. No texto, foi sugerido o nome de “Instituto dos Parques do Brasil” ao no novo órgão, e uma estrutura:

*O instituto proposto precisa de uma sede enxuta em Brasília e não necessita de delegacias nos estados, pois as UCs devem ser administrativamente autônomas. Além disso, os parques e os monumentos naturais têm que gerar receita. Bastam três diretorias na sede: uma de Uso Público e Concessões, uma de Manejo Ambiental, Manutenção e Proteção e outra de Administração, Finanças e Assuntos Imobiliários. Para finalizar, proponho um acordo de cooperação técnica o governo do Canadá, através do “Parks Canada”, visando assessorar a organização do novo instituto, treinar mão-de-obra e elaborar manuais de procedimentos, dentre outros assuntos.<sup>134</sup>*

O autor afirmava que a reivindicação de criação de uma entidade pública voltada para as unidades de conservação podia ser traçada até o ano de 1975, quando foi objeto que recomendação no 13<sup>o</sup> Encontro Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) realizado em Belo Horizonte.

Em texto de 2004 na imprensa, Paulo Nogueira Neto confirmava que teria feito a proposta de criação de uma entidade voltada exclusivamente para a gestão das unidades de conservação durante Seminário Brasil Rio + 10 na “presença do presidente Fernando Henrique Cardoso, de vários ministros e muitas outras altas autoridades brasileiras e estrangeiras, além de várias lideranças ambientalistas”. Sugeriu o nome de Instituto Brasileiro de Unidades de Conservação (Ibuc). Dizia que se tratava de uma antiga aspiração ambientalista e que quando deixou a SEMA, em 1986, enviara carta ao então ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Deni Schwartz, com a proposta de divisão da SEMA em três secretarias, uma delas voltada para as unidades de conservação. Dizia que Maria Thereza Jorge Pádua<sup>135</sup>,

---

<sup>135</sup> Maria Tereza Jorge Pádua é ambientalista e conservacionista brasileira, reconhecida por seu esforço em implementar reservas e parques no país, é presidente da FUNATURA, uma organização global de conservação da natureza.

ambientalista e conservacionista, também fizera sugestões em favor da criação de tal entidade.

Relatava que o Conservation International do Brasil propusera a criação de uma entidade para a gestão não só de unidades de conservação, mas também de terras indígenas. Argumentava que o IBAMA tinha imensas tarefas e responsabilidades, e que a eficiência estava prejudicada. Sugeria que a presidência da nova entidade deveria ter, para assuntos administrativos e operacionais, acesso direto ao ministro do Meio Ambiente, a fim de fortalecer a nova entidade IBUC, ampliar sua ação política e acelerar sua ação executiva. Afirmava que o IBAMA seria fortalecido, pois concentraria seus esforços em atividades de repressão ao desmatamento e desafogaria seu funcionamento da área de exploração ou manejo florestal racional.

Outras matérias jornalísticas localizadas tratavam o envio da MP pelo governo ao Congresso de forma reativa, explorando as motivações e suas consequências. Ao ouvir os atores envolvidos no processo, a imprensa funcionou como caixa de ressonância dos atores governamentais e burocratas.

*O governo decidiu mudar a política da autarquia depois da demora na concessão de licenças ambientais para obras consideradas vitais para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com as mudanças no órgão, o Ibama ficou responsável pela fiscalização e concessão de licenças. A parte de conservação passou a ser de responsabilidade do Instituto Chico Mendes.<sup>136</sup>*

Matéria jornalística veiculada pela Folha de São Paulo, em 14/05/2007, trazia a opinião dos servidores naquele momento:

*Servidores do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) de todo o país iniciaram hoje uma greve por tempo indeterminado contra o que eles chamam de "sucateamento" do órgão e a suposta pressão do Planalto pela aceleração da concessão das licenças ambientais.<sup>137</sup>*

Por outro lado, trazemos como exemplo matéria jornalística do jornal O Estado de São Paulo com trechos de entrevista da ministra do Meio Ambiente:

*A ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, confirmou nesta sexta-feira, 25, o desmembramento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos*

<sup>136</sup> Portal de notícias G1, 07/05/2007. Acesso em 08/11/2022. Endereço: <https://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL32499-5598,00-GREVE+DO+IBAMA+GANHA+FORCA+CONTRA+DIVISAO+DO+ORGAO.html>

<sup>137</sup> Fabiana Futema, Folha de São Paulo, 14/05/2007. Acesso em 26/10/2022. Endereço: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u92345.shtml>

*Naturais Renováveis (Ibama). A mudança seria feita por medida provisória a ser editada até sexta-feira. Além do Ibama, que continuará responsável pela fiscalização, controle e concessão de licenças ambientais, será criado o Instituto Brasileiro da Conservação a Biodiversidade (Inbio). Segundo a ministra, o nome é provisório, mas ficará responsável por toda a parte de conservação ambiental, e monitoramento da fauna e flora do País. Marina Silva anunciou ainda a criação de quatro novas secretarias do ministério, em substituição a quatro existentes. A nova estrutura vai contar com as secretarias de Mudanças do Clima e Qualidade Ambiental (Semuc); Secretaria de Recursos Hídricos e Ambientes Urbanos (SRU); Secretaria de Extrativismo de Desenvolvimento Rural Sustentável (SDR) e a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (SAIC). E vão substituir respectivamente as secretarias de Qualidade Ambiental, Recursos Hídricos, de Políticas para Desenvolvimento Sustentável e de Coordenação da Amazônia. Ao anunciar a reformulação do Ministério, Marina negou que as mudanças tenham como objetivo facilitar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em reunião recente com políticos, Lula reclamou da demora na concessão de licenças ambientais que estariam inviabilizando obras de infraestrutura. "Dentro de um processo público honesto, não se facilita nem se dificulta nada. O que se faz é um processo transparente, baseado na legislação", afirmou Marina negou com veemência que o presidente Lula tenha feito qualquer pedido no sentido de apressar a concessão de licenças ambientais. "O presidente Lula jamais faria um pedido desse. A reformulação (do Ministério) foi detectada pela equipe do ministério, desde o início do primeiro mandato. E o presidente Lula está sendo corajoso porque se trata de uma proposta ousada, na qual está dando sua chancela".<sup>138</sup>*

No que diz respeito aos participantes relacionados às eleições, foram procuradas pistas no programa de governo (2007-2010) da chapa reeleita sobre o assunto meio ambiente:

#### *Meio ambiente*

- *Criar e consolidar Unidades de Conservação em ambientes terrestres e marinhos e incentivar a restauração de áreas de preservação;*
- *Consolidar as políticas de gestão de florestas e por biomas, o Plano Nacional de Recursos Hídricos e o combate à desertificação;*
- *Reduzir a taxa de desmatamento anual da Amazônia e demais biomas a níveis médios inferiores aos do período 2003-2006;*
- *Incentivar o uso de tecnologias limpas, por meio de financiamento e desoneração da aquisição de equipamentos, que contribuam para a redução da poluição;*
- *Dar continuidade à adequação ambiental das políticas de desenvolvimento e de projetos de infraestrutura;*
- *Regulamentar por lei o acesso a recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado;*

<sup>138</sup> Matéria jornalística de 25/04/2022 do jornal O Estado de São Paulo. Acesso em 07/11/2022. Endereço <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministra-do-meio-ambiente-confirma-divisao-do-ibama,20070425p29064>

- *Avançar com a política de uso sustentável e valorização da biodiversidade e dos serviços ambientais;*
- *Estabelecer em lei a Política Nacional de Resíduos Sólido; e*
- *Expandir as ações de educação ambiental, promovendo campanhas de consumo sustentável e economia de energia.*<sup>139</sup>

A criação e consolidação de unidades de conservação constavam do programa de governo, mas não há pistas sobre a criação de uma nova entidade com esta finalidade, o que viria a ser feito logo no início do governo.

Não se identificaram evidências da participação de partidos políticos e da mobilização da opinião pública quanto ao tema de interesse.

### **3.2. Processos: traçar as origens da iniciativa, decisões racionais, Incrementalismo**

Segundo Araujo (2007), desde a década de 1940 existia iniciativa para a criação de uma entidade que lidasse exclusivamente com unidades de conservação<sup>140</sup>. Em 1975, essa alternativa foi objeto de recomendação da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) no 13º Encontro Anual, realizado em Belo Horizonte.

Alguns anos à frente, em 1986, Paulo Nogueira Neto deixou a Secretaria Especial de Meio Ambiente e enviou carta ao então ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Deni Schwartz, com a proposta de divisão da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em três secretarias, uma delas voltada para as unidades de conservação.

Assim, identificou-se em Paulo Nogueira Neto um dos precursores da ideia. A publicidade que o ator teve durante sua carreira, sendo acadêmico e Secretário Especial do Meio Ambiente por 13 anos, certamente colaborou para isso. Assim, é possível apontá-lo como um importante patrocinador e precursor da ideia.

No caso da política pública do ICMBio, não pôde ser identificado padrão de decisão racionalista. A discussão sobre decisão racional será retomada no capítulo de análise. No entanto, detectou-se variação incremental na alternativa: nos anos 90 havia proposta de criação de uma entidade para gestão das unidades de conservação federais do grupo de

<sup>139</sup> Programa de governo 2007/2010, pág. 61/62. Endereço: [https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](https://fpabramo.org.br/csbnh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf)

<sup>140</sup> ARAUJO, 2007

proteção integral - Parques Nacionais, Estações Ecológicas etc. -, deixando de fora as unidades de conservação de uso sustentável - Floresta Nacional, Reserva Extrativista etc.<sup>141</sup>. Também houve proposta de criação de uma entidade para gestão de áreas protegidas em geral, ou seja, terras indígenas e unidades de conservação.

### 3.3. O fluxo de problemas

#### 3.3.1. Indicadores, eventos de foco e feedback

Foram identificados os seguintes problemas apontados pelos atores envolvidos no processo:

1. Problema relacionado ao feedback - Gestão inadequada das UC pelo IBAMA, desvio dos recursos destinados às UC nas superintendências estaduais.

Um problema citado em audiência pública foi a má distribuição dos recursos pelas superintendências do IBAMA. Nessa autarquia, as unidades de conservação eram subordinadas tecnicamente às diretorias do IBAMA em Brasília e subordinadas administrativamente às superintendências estaduais.

*O nosso entendimento, o da Ministra Marina Silva e o do Presidente da República é o de precisamos de uma autarquia que fortaleça o sistema federal de gestão ambiental, para gerir um patrimônio territorial que é superior ao de um país como a França. Temos que dar a esse espaço territorial uma gestão adequada, e consideramos que a forma melhor de gerir, respondendo à pergunta do Deputado Junqueira, é por meio da criação de uma nova autarquia que tenha essa competência e responsabilidade, o que, evidentemente, implicará o aumento de verbas federais, de recursos humanos, para que possamos responder ao desafio de garantir pelo menos que todos os parques nacionais do Brasil sejam abertos ao público, que eles possam ser utilizados pela sociedade, trazendo novas oportunidades de formação da mentalidade conservacionista, de investimentos e geração de emprego e renda (...)*

*Não acreditamos na possibilidade de uma gestão adequada sem a criação do instituto. Após 4 anos de gestão, se vislumbrássemos a possibilidade de resolvermos isso apenas jogando mais recursos no IBAMA e mais gente numa gestão totalmente descentralizada, injetando recursos no sistema, e os recursos sendo drenados pela base - e muitas ações não têm nenhuma relação com as prioridades que o próprio órgão define -, se tivéssemos a certeza de que não é preciso mexer no IBAMA, não o faríamos. Para que mexer em algo que não queremos e não precisamos mudar? (Sec. Executivo MMA João Paulo Capobianco)<sup>142</sup>*

<sup>141</sup> CAPOBIANCO, 2022, em entrevista concedida ao autor

<sup>142</sup> Audiência pública da Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável e comissão da Amazônia, integração nacional e desenvolvimento regional, Câmara dos Deputados, 22/05/2007

O ator supracitado, em entrevista para este trabalho em 2022, apontou que o IBAMA era muito competente nas ações de fiscalização e pouquíssimo competente na gestão das UC. O Instituto não conseguia, por exemplo, fornecer estudos de criação de UC com a celeridade e profundidade necessária e, por isso, foi criada uma área com esta finalidade no MMA. Também relacionado à gestão, disse que na época era enfrentado problema sério de deslocamento dos recursos das UC para outras áreas e atividades do IBAMA: recursos humanos, financeiros e equipamentos.<sup>143</sup>

O problema da gestão foi abordado em entrevista na qual foi afirmado que os servidores do IBAMA tinham conhecimento de que se tinha de fortalecer as áreas do IBAMA ligadas à gestão das UC, só que, ao contrário do governo, entendiam que isso poderia ter sido feito no próprio IBAMA.<sup>144</sup>

Pedro Eymard, servidor que participou diretamente da consolidação do ICMBio em seus anos iniciais, concedeu detalhes sobre o problema, dizendo que as UC eram tecnicamente subordinadas à Diretoria de Ecossistemas do IBAMA (DIREC) e administrativamente às superintendências estaduais. As superintendências contavam com autonomia e só elas tinham unidade gestora, então poderiam aplicar o orçamento como quisessem, podendo até não ser aplicado nas unidades, como ocorria em várias ocasiões. Não havia sequer controle de visitação das UC, e, apesar de haver poucas concessões de sucesso já naquela época, como o Parque Nacional do Iguaçu, não havia política de uso público das UC. As unidades não eram planejadas, menos de 10% contavam com plano de manejo, e não havia política para regularização fundiária. Quanto aos recursos humanos, a maioria dos servidores ficava nas capitais, e não nas UC, e nas capitais ficavam as superintendências, então os servidores das UC eram utilizados para outras atividades do IBAMA, deixando as UC em segundo plano. O IBAMA também não executava valores de compensação ambiental, que deviam ser direcionados para as UC afetadas. Em suma, o IBAMA era atropelado pela “agenda ambiental marrom”: fiscalização e licenciamento ambiental.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> CAPOBIANCO, 2022, em entrevista concedida ao autor

<sup>144</sup> Jonas M Correa em entrevista concedida ao autor em 2022

<sup>145</sup> Eymard, 2022, em entrevista concedida ao autor

### 3. Problemas relacionados a indicadores - Aumento expressivo da quantidade de UC e da área preservada.

Uma caracterização da situação de aumento da área preservada foi apresentada em audiência pública na Câmara dos Deputados por Capobianco:

*No caso da Amazônia, especificamente, o Governo Federal, por decisão do Presidente da República, porque ele é o responsável e quem assina os atos, decidiu destinar 20 milhões de hectares para novas Unidades de Conservação, sendo que desses 20 milhões de hectares 99% são da Amazônia. E onde foram criadas as novas Unidades de Conservação? Bem na frente, em oposição à expansão da fronteira predatória, onde há grilagem de terras, onde há conflitos e assassinatos, onde há pouco tempo, infelizmente, a irmã Dorothy foi assassinada - região que foi transformada na maior reserva extrativista do mundo e que está próxima à maior estação ecológica do mundo, que é a Estação Ecológica da Terra do Meio.*

*E por que o Governo optou por esse caminho? Porque o Governo considera que as Unidades de Conservação são elementos essenciais da política de conservação.*

*O projeto do Governo Federal, por deliberação inclusive da Comissão Nacional de Biodiversidade, em resposta aos compromissos que o Brasil assumiu perante as Nações Unidas na Convenção sobre Diversidade Biológica, é constituir uma parceria com os governos estaduais com o intuito de destinar, até 2010, mais 30 milhões de hectares para criação de Unidades de Conservação. Essa é a meta estabelecida nesse acordo internacional (...). Então, no nosso entendimento, esse patrimônio adquiriu uma importância relativa. Ele inclui hoje mais de 60 milhões de hectares, como o Jonas bem demonstrou em sua apresentação, e crescerá de forma significativa nos próximos anos (...). Esse encaminhamento é uma percepção de quem tem a responsabilidade de fazer a gestão, de responder publicamente pela situação das nossas unidades de conservação, que, apesar de criadas, não estão implementadas, não estão sendo geridas. Isso não é responsabilidade do IBAMA, na nossa opinião, mas de um modelo de gestão que queremos mudar. Essa é a questão central (...). mas por que isso não entrou no PAC? Muito simples: porque o que se queria pôr no PAC não era isso, Deputado. Os senhores acompanharam o debate ocorrido no final do ano passado. O que se queria colocar no PAC era a flexibilização da legislação ambiental (Sec. Executivo do MMA João Paulo Capobianco)<sup>146</sup>.*

Na votação da MP no Senado Federal, o tema também foi abordado pela base governista:

*Em primeiro lugar, a coisa, na sua essência, é muito simples. O Governo, fazendo as contas do momento em que o Instituto de Meio Ambiente – Ibama – foi criado no Brasil para hoje, notou que os números do serviço ambiental brasileiro mudaram muito. O Ibama foi criado no Governo José Sarney, juntando uma série de serviços que o Estado brasileiro tinha sobre a questão ambiental. Na área de unidades de conservação, tínhamos, naquela época,*

<sup>146</sup> Audiência pública da Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável e comissão da Amazônia, integração nacional e desenvolvimento regional, Câmara dos Deputados, 22/05/2007

*cerca de 15 milhões de hectares – a somatória das áreas de unidades, 15 milhões de hectares –, quando, agora, estamos aí com mais de 70 milhões e queremos chegar, com a política ambiental que está sendo trabalhada no Brasil, nos próximos 20 anos, com uma área significativa daqueles chamados corredores biológicos, que o Brasil é obrigado a preservar, principalmente os mananciais, nascentes, biodiversidade e assim por diante (Sen. Sibá Machado, PT – AC)<sup>147</sup>*

Senadora Ideli Salvatti (PT-SC) em audiência no Senado Federal:

*Em termos de unidades de conservação, é o dobro. Quando foi criado tinha cento e trinta e oito e hoje nós estamos com duzentos e oitenta e oito unidades de conservação, portanto, é praticamente o dobro em termos de instância de atuação para conservar. Agora a área a ser conservada, preservada, não dobrou, ela quase quintuplicou, de quinze milhões de hectares para setenta milhões de hectares (Ideli Salvatti – PT-SC)<sup>148</sup>.*

Em entrevista, Capobianco (2022) disse que, desde 2003, o governo havia criado mais de 20 milhões de hectares de unidade de conservação na Amazônia, e que o IBAMA, que já não operava bem as UC antes desse aumento expressivo da área, não tinha a menor condição de operar daí em diante.<sup>149</sup>

### 3. Evento de foco - Licenciamento ambiental

A discussão sobre o licenciamento ambiental permeou todo o debate sobre a criação do Instituto, assunto importante naquele momento porquanto no início do segundo governo Lula iniciou-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Programa previa altos investimentos em infraestrutura, e, por conseguinte, parte destas obras necessitariam de licenciamento ambiental, como demonstram os quatros trechos subsequentes da audiência pública na Câmara dos Deputados:

I)

*O requerimento tinha por objetivo inicial promover uma discussão sobre licenciamento ambiental, mas nossos companheiros Deputados Juvenil Alves e Fernando Gabeira, entendendo que seria importante discutirmos também*

---

<sup>147</sup> Votação da MP n.º 366/2007 - Diário do Senado Federal 8/08/2007

<sup>148</sup> Audiência pública – Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle, Senado Federal, 01/07/2007

<sup>149</sup> CAPOBIANCO, 2022, em entrevista concedida ao autor.

a reestruturação do IBAMA, solicitaram a inclusão desse tema (Dep. Givaldo Carimbão, PSB-AL)<sup>150</sup>

II)

*Nós entendemos que o licenciamento ambiental não pode ser discutido separadamente da reestruturação do órgão. Não sei se as senhoras e os senhores se recordam, mas, logo que veio à tona a liberação do licenciamento ambiental das 2 hidrelétricas do Rio Madeira - objeto de debate em nossa Comissão -, a imprensa noticiou que haveria uma reestruturação no IBAMA para fortalecer os procedimentos de licenciamento ambiental.*

*Ocorre que há polêmica, há 2 versões diferentes sobre o assunto. IBAMA e Ministério do Meio Ambiente sustentam que todo esse processo de reformulação do IBAMA, com sua divisão, fortalecerá não só as atividades de fiscalização de unidades ambientais, mas também o licenciamento. Já as senhoras e os senhores, representados pela sua associação, dizem o contrário, ou seja, que a burocracia será maior e que haverá um enfraquecimento na fiscalização (Dep. Vanessa Grazziotin, PCdoB-AM).<sup>151</sup>*

III)

*Os Deputados José Guimarães e Márcio Junqueira questionaram se a criação do Instituto Chico Mendes agilizará o licenciamento. Eu diria que a criação do Instituto Chico Mendes atende a um objetivo maior: aperfeiçoar a gestão ambiental federal como um todo, tanto no que se refere à parte de criação, implementação e manutenção das Unidades de Conservação, quanto às funções, hoje a cargo do IBAMA, de licenciamento e fiscalização.*

*Trata-se de uma nova autarquia federal que tem objetivos mais bem definidos e cujo foco de atuação está mais bem direcionado. Com isso, acreditamos, sim, que - talvez "agilizar" não seja a palavra mais adequada - possamos agregar qualidade ao licenciamento ambiental. E agregar qualidade tanto com relação ao cumprimento de prazos, quanto com relação ao processo em si de licenciamento, para que se possa permitir que o Brasil conte com investimentos importantes para promover o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a proteção ambiental, que é função específica do IBAMA (presidente do IBAMA Bazileu Alves Margarido).<sup>152</sup>*

IV)

*Já tive a oportunidade de dizer em audiência anterior e vou repetir agora que, apesar do esforço que resultou em importante aumento do número de licenças e que implicou na redução da judicialização dessas licenças, conforme se referiu o Sr. Bazileu, isso ainda não é suficiente. Por quê? Porque os processos ainda são extremamente morosos.*

*Temos buscado diagnosticar com precisão os motivos e fatores que levam a essa morosidade. Parte desses fatores está naquilo que já foi aqui citado: qualidade dos processos de licenciamento, as qualidades discutíveis do*

<sup>150</sup> Audiência pública da Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável e comissão da Amazônia, integração nacional e desenvolvimento regional, Câmara dos Deputados, 22/05/2007

<sup>151</sup> Idem

<sup>152</sup> Idem

*EIA/RIMA, as dificuldades em identificar adequadamente todos os atores envolvidos, que aparecem depois e, corretamente, têm de ser ouvidos, o que atrasa o processo. Mas tudo isso também decorre da necessidade de aprimoramento interno (Sec. Executivo do MMA João Paulo Capobianco).<sup>153</sup>*

Em entrevista ao autor, Capobianco (2022) lembrou que a área do licenciamento ambiental era precária, sem estratégia e metodologia definidas, não existiam memória institucional e nem continuidade, pois o trabalho era desempenhado por terceirizados, que têm alta rotatividade. Havia muita fragilidade nos processos de decisão, o que levava a judicialização. Então, a ação do MMA continha o objetivo de aumentar a capacidade institucional do órgão, com mais quadros permanentes e relevantes para essa atividade para uma ação mais organizada, mais eficiente, mais consistente. Estruturar e especializar essa área, além de especializar também a área de fiscalização do IBAMA, era uma das ações num conjunto maior de estruturação do ministério do Meio Ambiente, que envolveu a criação do Serviço Florestal Brasileiro, em 2006, a criação do ICMBio, em 2007 e a criação de uma secretaria de mudanças climáticas no MMA, também em 2007, que antes era da competência do ministério da Ciência Tecnologia e Inovações e que demandou mais debates do que o próprio licenciamento.<sup>154</sup>

O assunto também foi abordado em entrevista de Jonas Correa na qual afirmava que estava ocorrendo muito investimento em infraestrutura (PAC) naquele momento, e a área ambiental ficou em evidência, pois tudo tinha que passar pelo IBAMA. Em alguns momentos as coisas ficavam travadas, muitas vezes, porque os empreendedores não cumpriam com o que previa a legislação ambiental, não cumpriam as condicionantes, mas havia um discurso de que o IBAMA travava os investimentos, de que era contra o crescimento. Assim, a Associação dos Servidores do IBAMA, da qual era presidente, sempre estava na mídia explicando a situação. E dentro do próprio governo existiam pessoas dizendo que o IBAMA travava as obras que estavam sendo propostas.<sup>155</sup>

Na audiência pública da Câmara, o assunto foi novamente levantado pelos servidores:

*[Com a criação do ICMBio] O processo de licenciamento será prejudicado, aumentando a burocracia, pois em alguns casos passará a ser*

---

<sup>153</sup> Idem

<sup>154</sup> CAPOBIANCO, 2022, em entrevista concedida ao autor

<sup>155</sup> Jonas M. Correa em entrevista concedida ao autor em 2022

*interinstitucional (Jonas M. Correa, presidente da Associação nacional dos servidores do IBAMA).<sup>156</sup>*

Entrevista do presidente da República na época demonstra a interligação dos temas:

*Uma greve não vai atrapalhar e impedir que a gente faça o que tem que fazer. Estou convencido de que o PAC será o mais extraordinário exemplo já feita na área de infraestrutura neste país.<sup>157</sup>*

Diante da mistura do tema licenciamento ambiental com o tema da criação da Autarquia, houve esforço do governo para ressaltar que a criação do ICMBio não alteraria diretamente o licenciamento ambiental:

*Portanto não há, essa medida não tem esse caráter, não foi concebida para alterar licenciamento. Essa medida foi discutida com o Presidente da República para que se pudesse fazer a gestão adequada das unidades de conservação (Sec. Executivo do MMA João Paulo Capobianco).<sup>158</sup>*

Na votação da MP de criação do ICMBio no Senado Federal, o tema do licenciamento ambiental também foi abordado, como no seguinte exemplo:

*O PRB, Sr. Presidente, vota favoravelmente. O Instituto Chico Mendes agora será responsável por milhões de hectares das nossas reservas e fica com o Ibama o licenciamento que precisa, Sr. Presidente, funcionar neste País, porque não podemos, às vésperas de um apagão, aceitar veto ambiental para 25 hidrelétricas, para o nosso projeto nuclear e tantas outras coisas importantes. O Brasil precisa tirar esse nó e partir para um amplo programa de construção de infraestrutura e dar às futuras gerações o desenvolvimento econômico que este País merece. Então, o PRB encaminha o voto “sim” (Sen. Marcelo Crivella, PRB – RJ).<sup>159</sup>*

### 3.3.2. Orçamento: um problema especial

O custo de criação do ICMBio foi citado com frequência durante as discussões no Congresso Nacional:

<sup>156</sup> Audiência pública da Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável e comissão da Amazônia, integração nacional e desenvolvimento regional, Câmara dos Deputados, 22/05/2007

<sup>157</sup> Matéria jornalística do website Congresso em Foco: Lula diz que greve do IBAMA “não vai atrapalhar” o PAC. Acesso em 27/10/2022. Endereço: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/lula-diz-que-greve-do-ibama-nao-vai-atrapalhar-o-pac/>

<sup>158</sup> Idem

<sup>159</sup> Votação da MP n.º 366/2007 - Diário do Senado Federal 8/08/2007

*Gestão administrativa. O inchaço da máquina pública com a criação de novas estruturas burocráticas para exercer o papel que o IBAMA já fazia.*

*Novas necessidades orçamentárias. Acúmulo, superposição e sobreposição de funções administrativas, reduzindo a transparência e a agilidade em processos finalísticos (Jonas M. Correa, presidente da Associação nacional dos servidores do IBAMA).<sup>160</sup>*

O custo foi especialmente citado durante a tramitação da MP de criação do ICMBio no Senado Federal. De um lado, a oposição alegava que os custos aumentariam com a sobreposição de funções administrativas e, especialmente, com a criação de novos cargos.

*É uma imoralidade a criação desses 200 cargos de confiança, esses cabides de emprego. O objetivo disso é tirar os problemas que estão dentro do Ibama e transferi-los para o Instituto Chico Mendes, para que as licenças ambientais possam ser feitas às pressas, como o Governo quer com a implementação do Instituto Chico Mendes (Sen. Kátia Abreu, DEM-TO).<sup>161</sup>*

Por outro lado, aqueles políticos que apoiavam a proposta alegavam que a maior parte das receitas para arcar com os custos da criação do ICMBio seriam provenientes do IBAMA, e não de fonte nova: servidores que seriam redistribuídos, orçamento das diretorias responsáveis pelas UC no IBAMA transferido ao ICMBio. Como demonstram os seguintes trechos:

I)

*O quadro de funcionários é eminentemente de remanejamento. No quadro de administração, onde estão os cargos comissionados do Governo, são criados pouquíssimos cargos, porque a grande maioria deles é transferida da estrutura do atual Ibama (Sen. Sibá Machado, PT-AC).<sup>162</sup>*

II)

*Quero registrar que quanto aos DAS apenas o DAS 6, que é do Presidente, foi criado, os outros são remanejamento do Ibama. Portanto, não há criação de despesa nova (Sen. Romero Jucá, PMDB-RR).<sup>163</sup>*

### 3.3.3. Definição do problema

Três conceitos contribuem para entender como as condições passam a ser definidas como problemas: valores, comparações e categorias. Não foram identificadas evidências para

<sup>160</sup> Audiência pública – Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle, Senado Federal, 01/07/2007

<sup>161</sup> Votação da MP n.º 366/2007 - Diário do Senado Federal 8/08/2007

<sup>162</sup> Idem

<sup>163</sup> Idem

valores e categorias, mas foram encontradas evidências de comparações do Brasil com outros países:

*o IBAMA precisa de muito mais recursos, mas na realidade, do ponto de vista da gestão, nós entendemos que é preciso especializar a ação federal no sentido de gerir o enorme patrimônio ambiental que significam as unidades de conservação da natureza. Nós discordamos de que as unidades de conservação da natureza possam ser tratadas por uma diretoria ou duas diretorias de um órgão. Nós discordamos disso. Nós entendemos que nós devemos seguir o mesmo caminho seguido por todos os Países que tornaram as suas unidades de conservação como ativos efetivos na gestão (...) Outros Países fazem isso. Por que o Brasil não pode fazer das unidades de conservação atrativos econômicos ao turismo, à geração de emprego e renda, criando oportunidades para o desenvolvimento nacional, usando esses espaços territoriais como ativos e não como passivos como hoje são tratados? (Sec. Executivo do MMA João Paulo Capobianco).<sup>164</sup>*

A comparação com outros países fica clara no voto do relator Dep. Ricardo Barros (PP-PR) na Câmara dos Deputados:

*É relevante assinalar que diversos países adotaram modelo administrativo similar ao proposto pela Medida Provisória n° 366, de 2007, confiando a gestão de suas unidades de conservação da biodiversidade a órgãos autônomos, enquanto as demais competências ambientais permanecem atribuídas aos ministérios, secretarias ou órgãos equivalentes.*

*Papel de destaque a esse respeito pode ser atribuído ao Canadá, que possui 2,25% do território incorporados a seus 38 parques nacionais. A administração dessas áreas cabe à Agência Canadense de Parques (Parks Canada Agency), através das gerências de 24 regiões naturais. Já as demais competências pertinentes às questões ambientais são exercidas por diversos órgãos do Ministério do Ambiente. Os exemplos europeus são semelhantes. Na Espanha, a gerência das unidades de conservação é atribuída ao Organismo Autónomo de Parques Nacionais, enquanto as demais questões referentes ao meio ambiente estão afetas às diversas direções gerais no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Similarmente, na França, a gestão dos parques nacionais é descentralizada, embora sob tutela do Ministério da Ecologia e do Desenvolvimento Sustentável.*

*Na América Latina, a gestão descentralizada das áreas naturais protegidas parece ser a regra. Na Argentina, a Administração de Parques Nacionais é o organismo descentralizado responsável pela gestão das unidades de preservação da biodiversidade, enquanto as demais competências referentes às questões ambientais são atribuídas à Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.*

*O México, igualmente, optou pela gestão descentralizada das unidades de conservação, através da Comissão Nacional de Áreas Naturais Protegidas. A*

---

<sup>164</sup> Audiência pública – Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle, Senado Federal, 01/07/2007

*Costa Rica também adota gestão descentralizada de seus 32 parques naturais e reservas biológicas (voto do relator Dep. Ricardo Barros PP-PR).<sup>165</sup>*

### 3.4. O fluxo de políticas públicas

#### 3.4.1. Comunidades de políticas públicas

No caso do meio ambiente, há assuntos transversais nas comunidades: aquecimento global, desenvolvimento sustentável, desmatamento ou destruição de biomas. O grau de fragmentação para a comunidade de meio ambiente parece ser menor do que em relação às comunidades relacionadas aos transportes, por exemplo. Como expressões comuns, é impossível não pensar, para a comunidade de meio ambiente, em expressões como desenvolvimento sustentável, biodiversidade, aquecimento global.

#### 3.4.2. Origens, mutações e recombinações e suavização das alternativas

Foi possível detectar as seguintes variações na alternativa objeto desta pesquisa. Ainda na década de 1980, Nogueira Neto propôs a separação da SEMA em três secretarias, uma delas voltada para as unidades de conservação. Nos anos 1990, chefes de unidades de conservação (ainda no IBAMA) propuseram a criação de uma entidade para gerir exclusivamente as unidades de conservação do grupo proteção integral (especialmente, parques nacionais). Nos anos 2000, a ideia aparece novamente “mutada” para abranger todas as unidades de conservação, tanto as do grupo proteção integral quanto as do grupo uso sustentável. Foi esta última ideia que finalmente entrou na agenda decisória do governo e foi materializada no ICMBio.

Trecho da fala do Deputado Fernando Gabeira (PV-RJ) evidencia o histórico da alternativa e a suavização da proposta:

*Existe uma margem de conversa nesse processo. Existe uma antiga demanda dos ambientalistas mais ligados à conservação de que se formassem realmente... Paulo Nogueira fez-me uma visita, dizendo que tinha interesse na criação do instituto - uma velha reivindicação - que cuidasse das unidades ambientais, pura e simplesmente das unidades de conservação, que hoje realmente têm a dimensão de um país grande na Europa (Dep. Fernando Gabeira, PV-RJ).<sup>166</sup>*

<sup>165</sup> Votação da MP n.º 366/2007 - Diário Da Câmara Dos Deputados, 13/07/2007

<sup>166</sup> Audiência pública da Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável e comissão da Amazônia, integração nacional e desenvolvimento regional, Câmara dos Deputados, 22/05/2007

Em entrevista para este trabalho, Capobianco (2022) assim se referiu à alternativa que se materializou em 2007 (em grande medida em decorrência de seus esforços):

*a ideia de se criar uma instituição federal para as UC era antiga, não era uma ideia nova, já se discutia isso há muito tempo. Várias propostas foram feitas, havia um debate antigo sobre isso.<sup>167</sup>*

Na mesma entrevista, falando sobre a escolha do nome da nova Instituição, dá mais evidências do incrementalismo pelo qual passou a alternativa, além de deixar um registro histórico sobre a escolha do nome da nova entidade:

*Havia essa discussão sobre o que vai ser a autarquia, vai cuidar só das UC de proteção integral? E UC como parte da estratégia, mas não a única estratégia. O ICMBio não é um órgão para UC é um órgão para conservação da biodiversidade. E por que Chico Mendes? Para deixar evidente que não era um IBUC no qual o objetivo era a gestão das UC de proteção integral. Seria um órgão vocacionado para um país tropical, que tem na diversidade social e ambiental um fator central, e, portanto, a estratégia da organização necessariamente deveria lidar com a interação, que é riquíssima e importantíssima, entre a sociodiversidade e a biodiversidade. E o Chico Mendes era o símbolo disso, uma pessoa que inovou no sistema de conservação ao trazer o movimento dos seringueiros para a luta ambiental. Ele foi o precursor do socioambientalismo, de certa forma, porque ele ganhou muita visibilidade, e foi o que deu origem a própria concepção de uma categoria de UC absolutamente brasileira, uma jabuticaba, que é a reserva extrativista, um modelo que não existia, na IUCN [União Internacional para a Conservação da Natureza], o Brasil criou essa categoria. Então a ideia era colocar no próprio nome um elemento que simbolizava esse encontro positivo e afirmativo entre a sociodiversidade e a biodiversidade. Os EUA por exemplo, tem uma organização de parques nacionais, então nos diferenciamos.<sup>168</sup>*

### 3.4.3. Critérios para sobrevivência: viabilidade técnica, valores aceitáveis e antecipação de futuras restrições

Durante a tramitação da MP n.º 366/07, a restrição orçamentária foi muito lembrada e debatida durante a audiência no Senado Federal. O argumento utilizado pelo governo era de que a Autarquia iria ser criada com recursos humanos e orçamentários derivados do IBAMA, e os cargos que estavam sendo criados - 1 DAS 6, 4 DAS 5 e 153 FG -<sup>169</sup> já estavam previstas no orçamento daquele ano.

<sup>167</sup> CAPOBIANCO, 2022, em entrevista concedida ao autor.

<sup>168</sup> CAPOBIANCO, 2022, em entrevista concedida ao autor.

<sup>169</sup> DAS – Direção e Assessoramento Superior; FG – Função Gratificada

A situação era inversa em relação à aquiescência. Houve grande oposição de burocratas do IBAMA, que foi classificada por um integrante do governo como muito bem-feita, muito intensa<sup>170</sup>.

É curioso notar, que nos anos 90, os servidores chefes de unidades de conservação do IBAMA realizaram um movimento para que as UC fossem geridas por uma entidade diferente do IBAMA:

*Os chefes de UC reunidos no primeiro encontro em 1991 na floresta nacional de Ipanema, onde hoje é a ACADEBIO, começaram um movimento, uma discussão, para criar uma instituição própria para gerenciar as UC. Elaboraram a Carta de Ipanema a qual mais de 90% dos chefes assinaram. A carta foi enviada à Brasília, mas não vingou, pois o IBAMA tinha o nome muito forte, os servidores gostavam do IBAMA, era um nome reconhecidíssimo. Então esses chefes passaram a atuar internamente, criaram um núcleo de unidades de conservação no RJ, para as UC do RJ, experiência única, a avaliação foi positiva, nas avaliações dos chefes do rio, deu certo.<sup>171</sup>*

O movimento pela criação de tal entidade continuou ao longo dos anos 90:

*Na virada do governo do Itamar para o FHC, teve uma reunião na antiga academia de tênis aqui em Brasília, na preparação do governo, eu era chefe do Parque Nacional do Itatiaia e vim como representante para fazer parte da equipe de transição do governo. E tentar defender essa ideia de criar o Instituto Brasileiro de Unidades de Conservação (IBUC). Havia logomarca feita pelo Niemeyer. Na época era o responsável pelo meio ambiente era o Gustavo Krause, e não foi aceita pelo governo, por razões políticas, por conveniência.*

*Em encontro de chefes de UC em Salvador 01/09/1997, com a participação do ministro Krause, nós fizemos uma nova investida, onde lançamos o IBUC, distribuimos camiseta, mas ele foi muito honesto, ele recebeu a carta e falou “não desistam dos seus sonhos, mas eu não vejo nesse momento uma viabilidade de implementar essa demanda de vocês.<sup>172</sup>*

Mas quando o ICMBio foi criado, mesmo aqueles servidores que cerca de uma década antes apoiaram a criação de tal entidade, entraram em greve e opuseram significativa resistência.

Este foi um erro de cálculo dos patrocinadores da proposta no quesito aquiescência ou já estava calculado? Capobianco disse que já se esperava uma oposição com greve dos servidores. Portanto, neste caso, o risco era conhecido e foi tomado pelo governo:

*Portanto não há, essa medida não tem esse caráter, não foi concebida para alterar licenciamento. Essa medida foi discutida com o Presidente da*

---

<sup>170</sup> Idem

<sup>171</sup> Eymard, 2022, em entrevista concedida ao autor

<sup>172</sup> Idem

*República para que se pudesse fazer a gestão adequada das unidades de conservação. Essa foi a discussão. E digo mais: na reunião em que tive o privilégio de discutir a medida com clareza, o Presidente da República preocupou-se, e sua pergunta foi: quais podem ser as consequências disso, no curto prazo? E nós alertamos: há possibilidade de uma greve, porque os servidores do IBAMA já se insurgiram contra várias medidas e iniciativas de mudança. Portanto, haveria a possibilidade de uma greve. E o Presidente disse: tudo bem, se o preço para fazer uma medida estrutural importante é a possibilidade de uma greve, vamos trabalhar com isso, vamos discutir com os funcionários (Sec. Executivo do MMA João Paulo Capobianco).<sup>173</sup>*

O trecho acima também deixa clara a aceitação razoável pelos decisores eleitos. Quanto à viabilidade técnica da alternativa, mostrou-se no tópico “Contexto da política ambiental” que várias entidades já foram criadas durante os últimos 100 anos no Brasil na área do meio ambiente e a maioria com a mesma forma de autarquia. A discussão será retomada no capítulo de “Reconstruindo o processo decisório”, assim como os aspectos de valores e aceitação pública.

### 3.5. O fluxo político

Ainda que humor seja tema de alta subjetividade e que necessite maior rigor para estimação, foi possível identificar interesse pelos assuntos meio ambiente e licenciamento ambiental naquele período de 2007 ao menos no âmbito do Congresso Nacional:

*Acho que nunca se falou tanto em meio ambiente no Congresso, e é evidente que isso é reflexo da realidade mundial. Nesse contexto, a reforma do nosso Ministério do Meio Ambiente e do maior órgão executor das políticas ambientais deste País diz respeito a toda a sociedade brasileira, que aqui está representada pelos Deputados e Senadores (Dep. Sarney Filho, PV-MA)<sup>174</sup>.*

As forças políticas organizadas (grupos de pressão) não apontavam de forma unânime para a direção da criação do ICMBio, pelo contrário, como explorado em diversas passagens neste trabalho, havia o grupo dos servidores, que organizaram uma pressão contrária significativa, o que gerou um custo substancial aos decisores para apoiarem à subida da criação do ICMBio à agenda decisória do governo, conforme Kingdon<sup>175</sup>.

A rotatividade das prioridades nas agendas dos decisores teve relevância na subida do item criação do ICMBio, como demonstra a declaração da então ministra do Meio Ambiente no

<sup>173</sup> Audiência pública da Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável e comissão da Amazônia, integração nacional e desenvolvimento regional, Câmara dos Deputados, 22/05/2007

<sup>174</sup> Idem

<sup>175</sup> KINGDON, 2014

Senado Federal, na qual fica evidente, também, a razoável aceitação da alternativa por parte do presidente da República:

*quando da conversa que eu tive com o Presidente Lula sobre continuar um segundo período de compromisso, até que assim Deus permita, o Presidente assim o deseje e eu própria, levei para ele um conjunto de propostas que eu considero que são fundamentais para os desafios dos próximos quatro anos, quais sejam: cuidarmos adequadamente das mudanças climáticas, termos um processo de criação de unidades de conservação, bem como de sua implementação, darmos condição de gestão para o setor ambiental deixar de ser o grande vilão dos processos de debate, que muitas vezes é assim que é colocado (ministra Marina Silva).<sup>176</sup>*

Não foram detectadas disputas entre atores do governo ou entre áreas ou membros do Congresso. Não houve mudança de presidente em 2007 e a ministra de Estado do Meio Ambiente permaneceu a mesma. No entanto, houve uma mudança crucial no MMA. Claudio Langone deixou o cargo de Secretário Executivo em 2007, cargo que foi assumido por João Paulo Capobianco, que anteriormente ocupava a secretaria de Biodiversidade e Florestas (2003 – 2007).

Quanto à construção de consenso no fluxo político, houve relato de tentativas de mudanças na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Uma dessas tentativas foi a troca da exigência de decreto, para a criação de UC, para projeto de lei, que não foi aceita pelos decisores do MMA.<sup>177</sup>

No Congresso, foram realizadas algumas alterações do texto da MP n.º 366/07 - de criação do ICMBio - enviada pelo Executivo. Abaixo, uma comparação entre o texto enviado pelo Executivo e o texto convertido em Lei pelos Congressistas, com as modificações em vermelho e sublinhadas:

Tabela 2. Comparação entre texto original da MP n.º 366 e da Lei n.º 11.516/2007

Texto original MP n.º 366/2007	Lei n.º 11.516/2007
Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:	Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: I - Executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais

<sup>176</sup> Audiência pública – Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle, Senado Federal, 01/07/2007

<sup>177</sup> CAPOBIANCO, 2022, em entrevista concedida ao autor

<p>I - Executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;</p> <p>II - Executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;</p> <p>III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade; e</p> <p>IV - Exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União.</p> <p>Parágrafo único. O disposto no inciso IV não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.</p>	<p>relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;</p> <p>II - Executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;</p> <p>III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;</p> <p>IV - Exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e</p> <p><u>V - Promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.</u></p> <p>Parágrafo único. O disposto no inciso IV do caput deste artigo não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.</p>
<p>Art. 2º O Instituto Chico Mendes será administrado por um Presidente e quatro Diretores, <u>nomeados pelo Presidente da República.</u></p>	<p>Art. 2º O Instituto Chico Mendes será administrado por 1 (um) Presidente e 4 (quatro) Diretores.</p>
<p>Art. 3º O patrimônio, os recursos orçamentários, extraorçamentários e financeiros, o pessoal, os cargos e funções vinculadas ao IBAMA, relacionadas às finalidades elencadas no art. 1º, ficam transferidos para o Instituto Chico Mendes, bem como os direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive as respectivas receitas.</p> <p>Parágrafo único. Ato do Poder Executivo disciplinará a transição do patrimônio, dos recursos orçamentários, extraorçamentários e financeiros, de pessoal, de cargos e funções, de direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive as respectivas receitas do IBAMA para o Instituto Chico Mendes.</p>	<p>Art. 3º O patrimônio, os recursos orçamentários, extraorçamentários e financeiros, o pessoal, os cargos e funções vinculados ao Ibama, relacionados às finalidades elencadas no art. 1º desta Lei ficam transferidos para o Instituto Chico Mendes, bem como os direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive as respectivas receitas.</p> <p>Parágrafo único. Ato do Poder Executivo disciplinará a transição do patrimônio, dos recursos orçamentários, extraorçamentários e financeiros, de pessoal, de cargos e funções, de direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive as respectivas receitas do Ibama para o Instituto Chico Mendes.</p>
<p>Art. 4º Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas - FG, para integrar a estrutura do Instituto Chico Mendes:</p> <p>I - Um DAS-6;</p> <p>II - Três DAS-4; e</p> <p>III - cento e cinquenta e três FG-1.</p> <p>Parágrafo único. As funções de que trata o inciso III deverão ser utilizadas exclusivamente para a estruturação das unidades de conservação da natureza instituídas pela União, de acordo com a Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.</p>	<p>Art. 4º Ficam criados, no âmbito do Poder Executivo, os seguintes cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Gratificadas – FG, para integrar a estrutura do Instituto Chico Mendes.</p> <p>I - 1 (um) DAS-6;</p> <p>II - 3 (três) DAS-4; e</p> <p>III - 153 (cento e cinquenta e três) FG-1.</p> <p>Parágrafo único. As funções de que trata o inciso III do caput deste artigo deverão ser utilizadas exclusivamente para a estruturação das unidades de conservação da natureza instituídas pela União, de acordo com a Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.</p>
<p>Art. 5º O art. 2o da Lei no 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 2o É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito</p>	<p>Art. 5º O art. 2o da Lei no 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público,</p>

<p>público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:</p> <p>I - Exercer o poder de polícia ambiental;</p> <p>II - Executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e</p> <p>III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.” (NR)</p>	<p>autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:</p> <p>I - Exercer o poder de polícia ambiental;</p> <p>II - Executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e</p> <p>III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.” (NR)</p>
<p>Art. 6º A alínea “a” do inciso II do § 1º do art. 39 da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“a) Instituto Chico Mendes: quarenta por cento, para utilização restrita na gestão das unidades de conservação de uso sustentável;” (NR)</p>	<p>Art. 6º A alínea a do inciso II do § 1º do art. 39 da Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 39. ....</p> <p>§ 1º ..... ..... ..... II - ..... a) Instituto Chico Mendes: 40% (quarenta por cento), para utilização restrita na gestão das unidades de conservação de uso sustentável;</p>
<p>Art. 7º O inciso III do art. 6º da Lei no 9.985, de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“III - Órgãos executores: os órgãos federais, estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.” (NR)</p>	<p>Art. 7º O inciso III do caput do art. 6º da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 6º..... ..... ..... III - <u>órgãos executores: o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.</u>.....” (NR)</p>
<p>Art. 8º O parágrafo único do art. 6º da Lei no 10.410, de 11 de janeiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Parágrafo único. O exercício das atividades de fiscalização pelos titulares dos cargos de Técnico Ambiental deverá ser precedido de ato de designação próprio da autoridade ambiental à qual estejam vinculados e dar-se-á na forma de norma a ser baixada pelo IBAMA ou pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, conforme o Quadro de Pessoal a que pertencerem.” (NR)</p>	<p>Art. 8º O parágrafo único do art. 6º da Lei no 10.410, de 11 de janeiro de 2002, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 6º..... ..... Parágrafo único. O exercício das atividades de fiscalização pelos titulares dos cargos de Técnico Ambiental deverá ser precedido de ato de designação próprio da autoridade ambiental à qual estejam vinculados e dar-se-á na forma de norma a ser baixada pelo Ibama ou pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, conforme o Quadro de Pessoal a que pertencerem.” (NR)</p>
<p>Art. 9º A Lei nº 11.156, de 29 de julho de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>“<u>Art. 1º</u> Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade de Especialista Ambiental - GDAEM, devida aos ocupantes dos cargos da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais</p>	<p>Art. 9º A Lei nº 11.156, de 29 de julho de 2005, passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>“<u>Art. 1º</u> Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade de Especialista Ambiental – GDAEM, devida aos ocupantes dos cargos da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais</p>

<p>Renováveis - IBAMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, de que trata a Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002, quando em exercício de atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes.” (NR)</p> <p>“Art. 2º A GDAEM será atribuída em função do desempenho individual do servidor e do desempenho institucional do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso.</p>	<p>Renováveis – IBAMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, de que trata a Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002, quando em exercício de atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou no Instituto Chico Mendes.” (NR)</p> <p>“Art. 2º A GDAEM será atribuída em função do desempenho individual do servidor e do desempenho institucional do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso.</p>
<p>.....</p> <p>§ 4º A avaliação de desempenho institucional visa a aferir o desempenho do órgão no alcance dos objetivos organizacionais, podendo considerar projetos e atividades prioritárias e características específicas das atividades do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do Instituto Chico Mendes.</p>	<p>.....</p> <p>§ 4º A avaliação de desempenho institucional visa a aferir o desempenho do órgão no alcance dos objetivos organizacionais, podendo considerar projetos e atividades prioritárias e características específicas das atividades do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama e do Instituto Chico Mendes.</p>
<p>.....”</p> <p>(NR)</p> <p>“Art. 4º A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo referido no art. 1º desta Lei, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes, quando investido em cargo em comissão ou função de confiança fará jus à GDAEM, observado o posicionamento na tabela e o cargo efetivo ocupado pelo servidor, nas seguintes condições:</p>	<p>.....” (NR)</p> <p>“Art. 4º A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo referido no art. 1º desta Lei, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou no Instituto Chico Mendes, quando investido em cargo em comissão ou função de confiança fará jus à GDAEM, observado o posicionamento na tabela e o cargo efetivo ocupado pelo servidor, nas seguintes condições:</p>
<p>.....</p> <p>II - ocupantes de cargos comissionados DAS, níveis 1 a 4, de função de confiança, ou equivalentes, perceberão até cem por cento do valor máximo da GDAEM, exclusivamente em decorrência do resultado da avaliação institucional do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso.” (NR)</p>	<p>.....</p> <p>II - ocupantes de cargos comissionados DAS, níveis 1 a 4, de função de confiança, ou equivalentes, perceberão até 100% (cem por cento) do valor máximo da GDAEM, exclusivamente em decorrência do resultado da avaliação institucional do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso.” (NR)</p>
<p>“Art. 5º A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo referido no art. 1º desta Lei que não se encontre em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes fará jus à GDAEM, observado o posicionamento na tabela e o cargo efetivo ocupado pelo servidor, nas seguintes situações:</p> <p>I - Quando requisitado pela Presidência ou Vice-Presidência da República, perceberá a GDAEM calculada como se estivesse no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes;</p>	<p>“Art. 5º A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo referido no art. 1º desta Lei que não se encontre em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou no Instituto Chico Mendes fará jus à GDAEM, observado o posicionamento na tabela e o cargo efetivo ocupado pelo servidor, nas seguintes situações:</p> <p>I - Quando requisitado pela Presidência ou Vice-Presidência da República, perceberá a GDAEM calculada como se estivesse no Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou no Instituto Chico Mendes;</p>
<p>.....” (NR)</p> <p>“Art. 7º O servidor ativo beneficiário da GDAEM que obtiver na avaliação pontuação inferior a cinquenta por cento do seu valor máximo em duas avaliações individuais consecutivas será submetido a processo de capacitação, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme o órgão ou entidade de lotação do servidor.” (NR)</p>	<p>.....” (NR)</p> <p>“Art. 7º O servidor ativo beneficiário da GDAEM que obtiver na avaliação pontuação inferior a 50% (cinquenta por cento) do seu valor máximo em 2 (duas) avaliações individuais consecutivas será imediatamente submetido a processo de capacitação, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama ou do Instituto Chico Mendes, conforme o órgão ou entidade de lotação do servidor.” (NR)</p>
<p>“Art. 9º Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa do Meio Ambiente - GDAMB, devida aos servidores dos Quadros de Pessoal do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do Instituto</p>	<p>“Art. 9º Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa do Meio Ambiente - GDAMB, devida aos servidores dos Quadros de Pessoal do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama e do Instituto Chico Mendes ocupantes de cargos de provimento efetivo, de nível</p>

<p>Chico Mendes ocupantes de cargos de provimento efetivo, de nível superior, intermediário ou auxiliar, do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou de planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de carreiras estruturadas, quando em exercício de atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes.</p>	<p>superior, intermediário ou auxiliar, do Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, ou de planos correlatos das autarquias e fundações públicas, não integrantes de Carreiras estruturadas, quando em exercício de atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou no Instituto Chico Mendes.</p>
<p>.....” (NR)</p>	<p>.....” (NR)</p>
<p>“Art. 10. A GDAMB será atribuída em função do desempenho individual do servidor e do desempenho institucional do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso.</p>	<p>“Art. 10. A GDAMB será atribuída em função do desempenho individual do servidor e do desempenho institucional do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso.</p>
<p>.....” (NR)</p> <p>§ 6º O limite global de pontuação mensal por nível de que dispõem o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA e o Instituto Chico Mendes para ser atribuído aos servidores ativos por nível que fazem jus à GDAMB, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes.</p>	<p>.....” (NR)</p> <p>§ 6º O limite global de pontuação mensal por nível de que dispõem o Ministério do Meio Ambiente, o Ibama e o Instituto Chico Mendes para ser atribuído aos servidores ativos por nível que fazem jus à GDAMB, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou no Instituto Chico Mendes.</p>
<p>.....” (NR)</p> <p>“Art. 12. A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo a que se refere o art. 9º desta Lei, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes, quando investido em cargo em comissão ou função de confiança fará jus à GDAMB, nas seguintes condições:</p>	<p>.....” (NR)</p> <p>“Art. 12. A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo a que se refere o art. 9º desta Lei, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou no Instituto Chico Mendes, quando investido em cargo em comissão ou função de confiança fará jus à GDAMB, nas seguintes condições:</p>
<p>.....” (NR)</p> <p>I - ocupantes de cargos comissionados DAS, níveis 1 a 4, de função de confiança, ou equivalentes, perceberão até cem por cento do valor máximo da GDAMB, exclusivamente em decorrência do resultado da avaliação institucional do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso.” (NR)</p>	<p>.....” (NR)</p> <p>I - ocupantes de cargos comissionados DAS, níveis 1 a 4, de função de confiança, ou equivalentes, perceberão até 100% (cem por cento) do valor máximo da GDAMB, exclusivamente em decorrência do resultado da avaliação institucional do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama ou do Instituto Chico Mendes, conforme o caso.” (NR)</p>
<p>“Art. 13. A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo a que se refere o art. 9º desta Lei que não se encontre em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes fará jus à GDAMB nas seguintes situações:</p>	<p>.....” (NR)</p> <p>“Art. 13. A partir da data de produção dos efeitos financeiros do primeiro período de avaliação, o titular de cargo efetivo a que se refere o art. 9º desta Lei que não se encontre em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou no Instituto Chico Mendes fará jus à GDAMB nas seguintes situações:</p>
<p>I - Quando requisitado pela Presidência ou Vice-Presidência da República, calculada como se estivesse em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes; e</p>	<p>I - Quando requisitado pela Presidência ou Vice-Presidência da República, calculada como se estivesse em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou no Instituto Chico Mendes; e</p>
<p>.....” (NR)</p> <p>“Art. 15. O servidor ativo beneficiário da GDAMB que obtiver na avaliação pontuação inferior a cinquenta por cento do limite máximo de pontos destinado à avaliação individual em duas avaliações individuais consecutivas será submetido a processo de capacitação, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA ou do Instituto Chico Mendes, conforme a unidade de lotação do servidor.” (NR)</p>	<p>.....” (NR)</p> <p>“Art. 15. O servidor ativo beneficiário da GDAMB que obtiver na avaliação pontuação inferior a 50% (cinquenta por cento) do limite máximo de pontos destinado à avaliação individual em 2 (duas) avaliações individuais consecutivas será imediatamente submetido a processo de capacitação, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama ou do Instituto Chico Mendes, conforme a unidade de lotação do servidor.” (NR)</p>

<p>Art. 10. A Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:  “Art. 15. É vedada a aplicação do instituto da redistribuição de servidores dos Quadros de Pessoal do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes para outros órgãos e entidades da administração pública e destes órgãos e entidades para aqueles.  Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica nas redistribuições entre o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA e o Instituto Chico Mendes.” (NR)  “Art. 17. Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Executiva e de Suporte do Meio Ambiente - GTEMA, devida aos titulares dos cargos do PECMA, de que trata o art. 12 desta Lei, quando lotados e em exercício das atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes, em função do alcance de metas de desempenho institucional e do efetivo desempenho individual do servidor.  .....  § 2º O limite global de pontuação mensal por nível de que dispõem o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA e o Instituto Chico Mendes para ser atribuído aos servidores corresponderá a oitenta vezes o número de servidores ativos por nível que fazem jus à GTEMA, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA ou no Instituto Chico Mendes.  .....  § 5º Os critérios e procedimentos específicos de avaliação de desempenho individual e institucional e de atribuição da GTEMA serão estabelecidos em atos dos dirigentes máximos do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA e do Instituto Chico Mendes, observada a legislação vigente.</p>	<p>Art. 10. A Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:  “Art. 15. É vedada a aplicação do instituto da redistribuição de servidores dos Quadros de Pessoal do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes para outros órgãos e entidades da administração pública e destes órgãos e entidades para aqueles.  Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica nas redistribuições entre o Ministério do Meio Ambiente, o Ibama e o Instituto Chico Mendes.” (NR)  “Art. 17. Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Executiva e de Suporte do Meio Ambiente - GTEMA, devida aos titulares dos cargos do PECMA, de que trata o art. 12 desta Lei, quando lotados e em exercício das atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou no Instituto Chico Mendes, em função do alcance de metas de desempenho institucional e do efetivo desempenho individual do servidor.  .....  § 2º O limite global de pontuação mensal por nível de que dispõem o Ministério do Meio Ambiente, o Ibama e o Instituto Chico Mendes para ser atribuído aos servidores corresponderá a 80 (oitenta) vezes o número de servidores ativos por nível que fazem jus à GTEMA, em exercício no Ministério do Meio Ambiente, no Ibama ou no Instituto Chico Mendes.  .....  § 5º Os critérios e procedimentos específicos de avaliação de desempenho individual e institucional e de atribuição da GTEMA serão estabelecidos em atos dos dirigentes máximos do Ministério do Meio Ambiente, do Ibama e do Instituto Chico Mendes, observada a legislação vigente.  ..... ” (NR)</p>
<p>Art. 11. A Gratificação de Desempenho de Atividade de Especialista Ambiental - GDAEM, a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa do Meio Ambiente - GDAMB e a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Executiva e de Suporte do Meio Ambiente - GTEMA dos servidores redistribuídos para o Instituto Chico Mendes continuarão a ser pagas no valor percebido em 26 de abril de 2007 até que produzam efeitos financeiros os resultados da primeira avaliação a ser processada com base nas metas de desempenho estabelecidas por aquele Instituto, observados os critérios e procedimentos específicos de avaliação de desempenho individual e institucional fixados em ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente e o disposto nas Leis n.º 11.156, de 2005, e 11.357, de 2006.</p>	<p>Art. 11. A Gratificação de Desempenho de Atividade de Especialista Ambiental - GDAEM, a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa do Meio Ambiente - GDAMB e a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Executiva e de Suporte do Meio Ambiente - GTEMA dos servidores redistribuídos para o Instituto Chico Mendes continuarão a ser pagas no valor percebido em 26 de abril de 2007 até que produzam efeitos financeiros os resultados da primeira avaliação a ser processada com base nas metas de desempenho estabelecidas por aquele Instituto, observados os critérios e procedimentos específicos de avaliação de desempenho individual e institucional fixados em ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente e o disposto nas Leis nos 11.156, de 29 de julho de 2005, e 11.357, de 19 de outubro de 2006.</p>
<p>Art. 12. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.  Art. 13. Ficam revogados:  I - O art. 36 da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990;</p>	<p><u>Art. 12. O art. 12 da Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:</u>  <u>“Art. 12. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico</u></p>

<p>II - O art. 2o da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e</p> <p>III - o art. 20 da Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006.</p>	<p><u>Mendes ficam autorizados a contratar pessoal por tempo determinado, não superior a 180 (cento e oitenta) dias, vedada a prorrogação ou recontratação pelo período de 2 (dois) anos, para atender aos seguintes imprevistos:</u></p> <p><u>I - Prevenção, controle e combate a incêndios florestais nas unidades de conservação;</u></p> <p><u>II - Preservação de áreas consideradas prioritárias para a conservação ambiental ameaçadas por fontes imprevistas;</u></p> <p><u>III - controle e combate de fontes poluidoras imprevistas e que possam afetar a vida humana e também a qualidade do ar, da água, a flora e a fauna.” (NR)</u></p>
	<p><u>Art. 13. A responsabilidade técnica, administrativa e judicial sobre o conteúdo de parecer técnico conclusivo visando à emissão de licença ambiental prévia por parte do Ibama será exclusiva de órgão colegiado do referido Instituto, estabelecido em regulamento.</u></p> <p><u>Parágrafo único. Até a regulamentação do disposto no caput deste artigo, aplica-se ao licenciamento ambiental prévio a legislação vigente na data de publicação desta Lei.</u></p>
	<p><u>Art. 14. Os órgãos públicos incumbidos da elaboração de parecer em processo visando à emissão de licença ambiental deverão fazê-lo em prazo a ser estabelecido em regulamento editado pela respectiva esfera de governo.</u></p>
	<p>Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Art. 16. Ficam revogados:</p> <p>I - O art. 36 da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990;</p> <p>II - O art. 2o da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e</p> <p>III - o art. 20 da Lei no 11.357, de 19 de outubro de 2006.</p>

Fonte: elaboração própria

O art. 13 surgiu de emenda do Deputado Antonio Palocci (PT-SP) e o Art. 14 surgiu de modificação da emenda do Deputado Vandenkolk Gonçalves (PSDB-PA) que inicialmente pretendia que o Poder Executivo estabelecesse prazo para confecção do licenciamento para todas as esferas. Após reunião com os líderes da Câmara, a emenda foi modificada pelo relator e a redação tomou a forma final acima.<sup>178</sup>

No mesmo dia da aprovação da MP de criação do ICMBio no Senado, outras 4 Medidas Provisórias foram votadas:

- Medida Provisória nº 367, de 2007 Projeto de Lei de Conversão nº 20, de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios dos Transportes e da Defesa, no valor global de quatrocentos e quinze milhões, quinhentos e setenta e cinco mil e dez reais, para os fins que especifica.

<sup>178</sup> Votação da MP n.º 366/2007 - Diário Da Câmara Dos Deputados, 13/07/2007

- Medida Provisória nº 368, de 2007, que dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2007, com o objetivo de fomentar as exportações do País.
- Medida Provisória nº 370, de 2007, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no valor de vinte e cinco milhões de reais, para o fim que especifica.
- Medida Provisória nº 371, de 2007: Projeto de Lei de Conversão nº 18, de 2007, que altera dispositivos da Lei nº 569, de 21 de dezembro de 1948, que estabelece medidas de defesa sanitária animal.

Todas foram aprovadas. Isso indica que a negociação do governo para a aprovação da MP do ICMBio provavelmente não envolveu somente esta agenda, mas muitas outras do interesse do governo.

### **3.6 Janela de oportunidade e a junção dos fluxos<sup>179</sup>**

#### **3.6.1. Por que janelas abrem e fecham?**

Uma das hipóteses de abertura de janela é quando um problema captura a atenção dos decisores. Nessas situações, os patrocinadores podem puxar suas soluções preferidas.

Esta parece ser a hipótese que melhor se adequa ao caso do ICMBio. Naquele momento de início de governo reeleito (2007), a ação que o núcleo do governo federal mais dedicava esforços era o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Havia muitas reclamações políticas sobre o licenciamento realizado pelo IBAMA, como demonstram as audiências da Câmara e do Senado e as votações da MP nas duas casas.

Assim, atores decisores do governo, os *policy entrepreneurs*, aproveitaram o momento de abertura da janela para subir a criação do ICMBio na agenda, propondo melhoria na gestão ambiental por meio da especialização do IBAMA no licenciamento ambiental e na fiscalização, retirando a responsabilidade pelas UC, e, portanto, concentrando recursos da autarquia em menos tarefas, tendo em vista melhorar seu desempenho nelas. A MP enviada pelo governo não propunha alteração em disposições sobre o licenciamento. Como visto na tabela 2, houve alteração de disposição sobre o licenciamento durante a tramitação da MP no Congresso. Não

---

<sup>179</sup> Idem, pág. 165

fosse a atenção total do governo no PAC e em suas dificuldades, dificilmente esta janela abriria.

Resultados imprevisíveis podem ocorrer quando o processo se inicia, dado o baixo nível de controle sobre os eventos dos atores envolvidos. Durante a tramitação da MP no Congresso, houve tentativas de alteração de regras da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, como negociação para apoiar a criação do novo órgão, algo inaceitável para o MMA. Este foi o maior desafio e a maior preocupação enfrentados pelo MMA no Congresso Nacional.<sup>180</sup>

### **3.6.2. Ocorrência das janelas<sup>181</sup>: Competição por espaço na agenda**

A criação da Autarquia – ICMBIO - ocorreu em um dos momentos previsíveis de expansão da capacidade da agenda, que ocorre no início dos governos, pois o envio da Medida Provisória ocorreu em 27 de abril de 2007, 4 meses depois de iniciado o segundo mandato do então presidente. Nessa linha, na mesma seção da aprovação da MP de criação do ICMBio, outras 4 medidas provisórias foram votadas e aprovadas no Senado.

## **4. Reconstruindo o processo decisório**

Com todos os elementos trazidos até aqui por esta pesquisa, quais sejam, histórico da política ambiental brasileira, arcabouço teórico e evidências, passa-se, neste capítulo, à análise e à reconstrução do processo decisório que culminou com a criação do ICMBio.

### **4.1. Papel dos Atores**

Os recursos do presidente da República foram todos observados no caso. Em primeiro lugar, foi com o recurso presidencial de editar medida provisória que o presidente materializou a iniciativa. Depois, usou sua estrutura de coordenação, especialmente com a Casa Civil (que, mesmo sendo contra a proposta, trabalhou por sua aprovação, por ser uma proposta do executivo apoiada pelo presidente<sup>182</sup>), o ministério do Meio Ambiente, especialmente, a ministra e seu secretário executivo. Por fim, o presidente utilizou a grande exposição que tem

---

<sup>180</sup> CAPOBIANCO, 2022, em entrevista concedida ao autor

<sup>181</sup> Idem, pág. 184

<sup>182</sup> CORREA, Jonas M., 2022, trecho de entrevista concedida ao autor

sobre a imprensa e a mídia para contrapor a resistência que estava sendo exercida pelos servidores IBAMA por meio de greve.

*Tem gente que quer fazer 90 dias de greve. Pergunte por que o Ibama está em greve hoje. Eles não sabem, porque tiveram os aumentos que queriam. Estão em greve porque a Marina [Silva] está propondo uma mudança entre a turma dos licenciamentos prévios e a turma dos parques<sup>183</sup>.*

O presidente subiu a alternativa para a agenda decisória do governo, mas não exerceu influência sobre as alternativas consideradas.

Nas ramificações primárias do Poder Executivo, o MMA, especialmente por meio de sua Secretaria Executiva, chefiada por João Paulo Ribeiro Capobianco, patrocinou a alternativa que estava em flutuação nas comunidades de políticas públicas de meio ambiente há décadas, sendo o principal patrocinador da ideia (*policy entrepreneur*). Esse tipo de ator tem características especiais: ficam pouco tempo nos cargos em relação a outros atores e tem o desejo de deixar marcada sua administração por feitos que consideram importantes. Esse ponto pode explicar a escolha da medida provisória para enviar o projeto ao Congresso, dado que os prazos são estabelecidos e curtos, diferente do projeto de lei, que não tem prazos definidos para tramitação no Congresso, com alto risco de não terminar a tramitação antes do período em que os patrocinadores visíveis estivessem no governo.

*Qual é a urgência que justifica a necessidade de se tratarem as modificações estruturais do IBAMA e do Ministério do Meio Ambiente por medida provisória e não por projeto de lei? Creio que esse seja o cerne da questão. Não fosse a edição da medida provisória, haveria um projeto de lei, e todos estaríamos participando de uma grande discussão. É bem verdade que projetos de lei de interesse do meio ambiente demoraram mais de 10 anos até serem apreciados nesta Casa, mas acredito firmemente que, tendo o Governo uma base aliada ampla como esta, da qual meu partido, o Partido Verde, faz parte, a aprovação de um projeto de lei não demoraria tanto tempo, se fosse prioritária (Dep. Sarney Filho).<sup>184</sup>*

Capobianco disse que o tempo foi considerado, mas que o principal eram as características da proposta, pois tratava-se de um rearranjo administrativo, e não a criação de novas

<sup>183</sup> Então presidente Luiz Inácio Lula da Silva em trecho de matéria jornalística veiculada pela Folha de São Paulo em 28/07/2007. Acesso em 27/10/22. Endereço: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2806200716.htm>

<sup>184</sup> Audiência pública da Comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável e comissão da Amazônia, integração nacional e desenvolvimento regional, Câmara dos Deputados, 22/05/2007

competências, atribuições e funções, como no caso do Serviço Florestal Brasileiro no ano anterior. No caso do ICMBIO, as competências já existiam e tanto a área jurídica do MMA como a Casa Civil entenderam que a forma adequada para propor a criação do ICMBio era de medida provisória e não projeto de lei.<sup>185</sup>

Embora tenha havido iniciativa dos servidores chefes de unidades de conservação nos anos 1990 de proposição de criação de uma entidade para as UC – Carta de Ipanema-, na segunda metade da década de 2000 houve resistência generalizada dos servidores do IBAMA frente à agenda do governo. Eymard afirmou a esta pesquisa que aquele movimento dos chefes de UC dos anos 1990 não mais existia nos anos 2000, isto é, durante o governo Lula não houve novas tentativas de criação de uma entidade para as UC por parte dos servidores, e que a resistência generalizada se deveu à falta de transparência do governo:

*Como a medida não foi discutida, não foi debatida, criou uma animosidade com os servidores<sup>186</sup>*

Em entrevista, Capobianco disse que, até o envio da MP ao Congresso, a medida foi discutida internamente ao MMA, apenas com consultas informais a atores externos.<sup>187</sup>

Claramente não partiu dos servidores a iniciativa de patrocinar a subida à agenda governamental da alternativa de criação de uma entidade e nem a definição desta agenda. Ao contrário, como visto, houve uma resistência à alternativa e à agenda.

Dos três recursos dos burocratas - longevidade, especialização e relações com o Congresso -, pode-se identificar claramente a utilização do último de forma significativa pelos servidores:

*Foi uma greve diferente, sem reivindicação salarial, estávamos indo contra uma decisão administrativa do MMA. Foi greve de intensa participação dentro do parlamento. Participamos de audiências públicas. Havia contato com a base do governo, mas também procurávamos a oposição, existiram apoios da base do governo e da oposição. Fizemos um movimento grande, pressão nos parlamentares dos estados. Não queriam audiências públicas, conseguimos forçar. Tentamos transformar a MP em projeto de lei. A MP passou na Câmara com votação apertada. A Marina participou da audiência do Senado presencialmente, jogou o peso político dela. A MP foi aprovada muito por conta do prestígio da Marina Silva dentro da área ambiental e dentro do parlamento. Fomos todos os dias ao parlamento.<sup>188</sup>*

<sup>185</sup> CAPOBIANCO, 2022, em entrevista concedida ao autor

<sup>186</sup> Eymard, Pedro, 2022, em entrevista concedida ao autor

<sup>187</sup> CAPOBIANCO, 2022, em entrevista concedida ao autor

<sup>188</sup> CORREA, Jonas, 2022, em entrevista concedida ao autor

Conforme a teoria de Kingdon<sup>189</sup>, os servidores foram menos importantes para a geração de alternativas e para a definição da agenda do que os atores visíveis governamentais.

Quanto aos congressistas, pode-se observar a utilização de vários recursos. A começar pela autoridade legal de votar a MP enviada pelo governo, podendo rejeitá-la (o recurso fracassou) e alterá-la (o recurso obteve sucesso). A publicidade de que dispõe também foi utilizada: foram realizadas uma audiência na Câmara Federal e uma no Senado Federal, com a presença da ministra de Estado. Também foi utilizado o recurso de obter múltiplas fontes de informações, tanto a favor como contra a MP. Pelo relator do projeto foram listadas várias entidades ligadas ao meio ambiente que se manifestaram favoravelmente, além de pessoas referência no ambientalismo, como Paulo Nogueira Neto. A oposição se utilizou de informações dos burocratas do IBAMA.

Ainda que vários grupos de interesse trabalhassem com projetos no ministério do Meio Ambiente, o que foi evidenciado nas audiências e nas votações da MP, somente foi possível identificar evidências da influência de grupos de interesse a favor da proposta quando da apresentação do voto do relator na Câmara dos deputados, como demonstrado em capítulo anterior.

Dos recursos desses grupos, o status foi utilizado, por conta do apoio de uma de suas mais proeminentes integrantes, Maria Tereza Jorge Pádua, que era uma antiga patrocinadora da ideia e integrante da Fundação Pró-Natureza - FUNATURA. O recurso coesão também foi identificado pelo envio de carta conjunta ao relator do projeto na Câmara.

No caso de acadêmicos, temos o exemplo mais claro de patrocinador de fora do governo que teve grande influência na criação do ICMBIO: Paulo Nogueira Neto. Patrocinador por décadas da alternativa, estava ao lado da ministra e do secretário executivo na audiência do Senado federal. Tendo sido acadêmico da USP e trabalhado por 13 anos como presidente da SEMA, passando por diversos governos, é um ator chave para se entender a criação da nova Autarquia.

É interessante notar a variação de local de atuação dos atores ao longo do tempo, característica destacada por Kingdon<sup>190</sup> e com aderência ao objeto deste estudo, ocasionando

---

<sup>189</sup> KINGDON, 2014

<sup>190</sup> KINGDON, 2014

mudanças de seus recursos. Nogueira Neto foi Secretário Especial de Meio Ambiente por 13 anos (1973-1986), foi também acadêmico, depois passou a patrocinar a ideia de fora do Estado. Capobianco, ambientalista, atuava no que Kingdon<sup>191</sup> chama de grupos de interesse, e a partir de 2003 passou a trabalhar no Estado. Marina Silva era Senadora da República, a partir de 2003 foi ministra do Meio Ambiente, depois voltou a ser Senadora.

Pode-se encontrar evidências da imprensa especializada funcionando como caixa de ressonância de atores que patrocinavam a alternativa, inclusive com detalhes como a possível estrutura da nova autarquia. De resto, a imprensa em geral teve atuação reativa no caso do ICMBio, ouvindo os atores envolvidos após o envio da MP ao Congresso. Como ensinou Kingdon<sup>192</sup>, atores participando do processo podem querer alavancar o conflito para além dos canais de comunicação usual tendo a mídia como um meio para isso. Na medida em que a expansão do conflito é uma característica da definição da agenda, então a mídia pode desempenhar este papel. Pode-se observar, no caso, atuação dos burocratas na utilização da mídia como forma de expandir o conflito e chamar a atenção para o que consideravam importante.

Um ator importante para o caso do ICMBio e que não é discutido no trabalho de Kingdon<sup>193</sup> é o ator internacional, que desempenha papel cada vez mais significativo na definição da agenda de políticas públicas. Essa influência é mais acentuada em setores nos quais existem acordos internacionais sancionados, prevendo compromissos, metas, sanções e formas de relacionamentos entre os países. São recursos desses atores o conhecimento teórico e prático em determinado setor de políticas e recursos financeiros que essas organizações podem fornecer aos governos.<sup>194</sup>

Conforme discutido no capítulo de contextualização da política ambiental, a política de meio ambiente do Brasil caminha próximo das políticas ambientais internacionais, desde as origens da ideia de criação de áreas preservadas, passando pela padronização das UC ao longo do século passado – seguindo as referências de organizações com IUCN que influenciou, inclusive, a Lei do SNUC -, até a influência exercida pela ONU, com destaques para as conferências de

---

<sup>191</sup> Idem

<sup>192</sup> Idem

<sup>193</sup> Idem

<sup>194</sup> WU, 2014

Estocolmo, em 1972, e Rio, em 1992. Essa última Conferência estipulou a Convenção sobre a Diversidade Biológica, com metas de preservação de biomas para todos os países signatários, dispondo de recursos bilionários como o FUNBIO.

Ainda assim, esses movimentos não são exclusivamente de fora para dentro, isto é, imposições dessas organizações ao Brasil. São movimentos com direção dupla, ou seja, há um movimento brasileiro em direção a estas entidades, com a sociedade civil chamando a atenção dessas organizações e trabalhando com elas nossos problemas ambientais, e há um movimento dessas organizações em direção ao Brasil, muitas vezes como reforço das questões levantadas por nossos nacionais.

Não foram identificadas evidências diretas de partidos políticos no processo de criação do ICMBio. No entanto, na campanha presidencial de 2006, a criação de unidades de conservação constava no programa de governo do presidente que disputava a reeleição, indicando que assunto próximo da criação do ICMBio estava na agenda do governo, mas não foi possível identificar diretamente a criação da nova Autarquia em evidências de partidos políticos, campanhas eleitorais ou na opinião pública.

Normalmente, as alternativas são definidas pelos atores invisíveis e a agenda pelos atores visíveis no poder. No caso em análise, devido ao trânsito dos atores para dentro e para fora do Estado (trânsito, aliás, detectado e discutido nesta pesquisa) pode-se dizer que a alternativa foi gerada por uma mistura tanto de atores visíveis quanto invisíveis, e a definição da agenda, sem dúvida, foi realizada por atores visíveis no poder.

A opinião pública não teve papel relevante na agenda de criação do ICMBio, talvez por conta da especificidade do assunto e da rapidez do processo: da definição da agenda até a aprovação foram 4 meses, diminuindo consideravelmente a capacidade de conhecimento e discussão pelo público em geral, ainda que o assunto viesse a ganhar visibilidade.

#### **4.2. Processos: traçar as origens da iniciativa, decisões racionais, Incrementalismo.**

Foi possível traçar a origem da alternativa até a década de 1940, embora sem muitos detalhes na literatura. Ainda assim, foi possível estabelecer Paulo Nogueira Neto como um dos mais antigos patrocinadores da ideia.

No caso em análise, a alternativa é anterior aos problemas detectados, ao menos no volume e na quantidade deles, confirmando, portanto, a ideia de Kingdon<sup>195</sup> de que normalmente ocorre uma inversão do modelo racionalista de tomada de decisão no fluxo de políticas públicas.

A agenda foi definida pelo governo, a alternativa escolhida foi também definida pelo governo, as fases de seleção da alternativa e da definição da agenda vieram a público simultaneamente, juntamente com a forma escolhida para tratar a questão: medida provisória. Se a forma escolhida fosse projeto de lei, haveria, sem dúvida, maiores discussões no parlamento sobre as alternativas. É possível que um dos motivos pelos quais o governo escolheu MP tenha sido para não abrir esta oportunidade de serem discutidas as alternativas, o que levaria, certamente, muito mais tempo do que o prazo da MP.

Houve pequenas variações incrementais na proposta. Em 1986, Paulo Nogueira Neto pediu a divisão da SEMA em três secretarias, uma delas destinada às unidades de conservação. Posteriormente, nos anos 90, servidores do IBAMA solicitaram, em carta, uma entidade pública que tivesse como responsabilidade somente as unidades de proteção integral. A proposta que finalmente se materializou no ICMBlo foi a criação de uma autarquia que tem como responsabilidade as UC de proteção integral e de uso sustentável.

### **4.3. O fluxo de problemas**

Kingdon<sup>196</sup> aponta três tipos de mecanismos que podem trazer os problemas para a atenção dos decisores: indicadores, eventos de foco e feedback. Em 2007, o fluxo de problemas era o seguinte:

I) aumento do tamanho da área preservada no Brasil: o somatório da área das UC no país passou de 15 milhões de hectares na época da criação do IBAMA para 60 milhões de hectares em 2007. Um aumento de 300%;

II) aumento do número de UC: até o ano da criação do IBAMA, havia 130 UC no país. De 1990 até 2007, outras 159 UC foram criadas, somando 289 UC;

---

<sup>195</sup> KINGDON, 2014

<sup>196</sup> Idem

Ambos problemas decorrentes da assinatura de acordos internacionais nos quais estavam previstas metas de aumento de áreas protegidas em todos os biomas, que resultaram na expansão das unidades de conservação no Brasil, assunto explorado com mais detalhes no tópico “Contexto da política ambiental brasileira”.

III) feedback negativo do Executivo federal com a gestão dessas áreas pelo IBAMA, apontado pelos gestores e servidores: foram citados uso dos servidores e equipamentos das UC para outras atividades do IBAMA, e destinação do orçamento das UC para outras atividades do IBAMA;

IV) evento de foco do licenciamento ambiental realizado pelo IBAMA e visto como entrave por diversos atores políticos.

O evento de foco gerado pelo licenciamento ambiental passou à frente de todos os outros problemas e teve importância decisiva ao chamar a atenção do presidente da República e, assim, a alternativa (*pet solution*) pudesse entrar na agenda decisória do governo por meio do secretário executivo do Meio Ambiente que foi o principal *policy entrepreneur*. Isto porque a prioridade naquele início do segundo mandato do governo reeleito era o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que iria gerar investimentos substanciais em obras de infraestrutura. Por sua vez, as grandes obras demandavam licenciamento ambiental, que já era encarado antes do PAC com restrições pelos atores políticos envolvidos. Com o governo ajustando o Estado para executar as obras do PAC, o licenciamento ganhou muita relevância e jogou as iniciativas para melhorá-lo para o topo da agenda. Foi nesse contexto que a criação do ICMBio foi inserida: como forma de melhorar a gestão ambiental federal como um todo, especializando os órgãos federais do meio ambiente - IBAMA com licenciamento e fiscalização e ICMBio com as UC.

Três conceitos são importantes para se entender como condições passam a ser entendidas como problemas: valores, comparações e categorias. No caso do ICMBio, houve comparações durante todo o processo de tramitação da MP com a situação institucional de outros países que contavam com órgão direcionado para as UC, exatamente o que se estava querendo criar no Brasil. Devido à composição do governo naquele momento, as condições apresentadas foram consideradas problemas e essa nuance está ligada aos valores carregados pelos atores. Não foi possível identificar recategorização dos problemas.

#### **4.4. O fluxo de políticas públicas**

As comunidades de políticas públicas de meio ambiente parecem ter grau menor de fragmentação em relação a comunidade de transportes, por exemplo, que se divide em vários assuntos: transporte marítimo, rodoviário, ferroviário, cabotagem, urbano etc. O grau de fragmentação da comunidade indica o grau de fragmentação das políticas. No caso em análise, foi possível identificar somente uma proposta alternativa, apresentada pelos burocratas e por alguns políticos, que seria o aumento da capacidade institucional do IBAMA com aumento de recursos orçamentários e aumento do número de funcionários.

A alternativa de criar uma entidade pública especializada na gestão de unidades de conservação no nível federal já estava suavizada por décadas de flutuação na comunidade do meio ambiente, isto é, pelo trabalho dos principais patrocinadores que estavam fora do governo naquele momento (atores invisíveis): Paulo Nogueira Neto e Maria Tereza Jorge Pádua, constituindo o fluxo de políticas públicas. Embora seja métrica subjetiva para estimar o grau de fragmentação da comunidade de política, pode-se observar que há temas e expressões transversais na comunidade de meio ambiente, tais como: aquecimento global, desenvolvimento sustentável, desmatamento ou destruição de biomas.

Ainda que a oposição política à medida de criação do ICMBio no Congresso tentasse atacá-la pelo lado orçamentário, ficou evidente que os custos relacionados seriam mínimos para uma estrutura governamental: a criação de cargo seria restrita ao que a MP instituíra, isto é, um cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS) 6 para a presidência do ICMBio e cento e cinquenta funções gratificadas (FG) de nível 1 (em 2022, a FG-1 tem valor de R\$ 975,51).

Como demonstrado na parte inicial deste trabalho, o domínio técnico de criação de autarquias é amplamente difundido no Estado brasileiro desde a reforma administrativa de 1967. Além disso, não há contradição entre a criação de uma nova autarquia e os valores do então governo que prezava pela ação estatal para tutela de valores ambientais. Dada a especificidade do tema, não há evidências de que a alternativa tenha sido discutida e muito menos aceita pelo público em geral, pois, como visto ao longo do trabalho, a alternativa não era conhecida além dos grupos ambientalistas.

No caso em análise, as motivações dos atores governamentais estão relacionadas aos recursos desses atores, como a iniciativa pela resolução de problemas e, pelo fato de utilização da MP, a vontade de deixar a marca dos *policy entrepreneurs* na política pública.

Pode-se pensar se aqui ocorreu o que Kingdon<sup>197</sup> diz ser uma inversão do modelo de solução de problemas racional, aquele em que há uma sequência linear de identificação do problema e geração de alternativas para resolvê-lo, isto é, o autor diz que, normalmente, ocorre de atores terem suas soluções e buscarem os problemas para serem resolvidos. De fato, a alternativa de criação de uma entidade pública com esta finalidade é anterior aos problemas detectados nesta pesquisa, ao menos no volume e na quantidade deles, confirmando, portanto, a inversão descrita pelo autor.

#### **4.5. O fluxo político**

Foi possível detectar interesse pelo assunto meio ambiente e licenciamento ambiental durante a tramitação da Medida Provisória no âmbito do Congresso Nacional, como um indício de humor, embora de forma bem mais restrita do que conceito discutido por Kingdon<sup>198</sup> (humor nacional).

No que quesito forças políticas organizadas, houve significativa pressão dos servidores do IBAMA pela interrupção da tramitação da MP, que motivou reações cuidadosas dos Congressistas com o tema, como ficou claro nas audiências públicas. Ainda assim, o grupo não conseguiu que o item fosse retirado da agenda.

No início do ano de 2007, os itens da agenda da ministra do Meio Ambiente se modificaram no sentido de reformar a gestão ambiental no Brasil, influenciada pela agenda do presidente da República que tinha como prioridade o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A reforma executada pela ministra visava, entre outras coisas, especializar os órgãos vinculados ao ministério, deixando o IBAMA com a fiscalização e o licenciamento, e retirando daquela Autarquia a responsabilidade pela gestão das UC, para tornar-se responsabilidade do ICMBIO.

O ano de 2007 foi início de governo reeleito, assim, o presidente da República não mudou e manteve a ministra do Meio Ambiente. No entanto, a Secretaria Executiva do MMA, posto mais importante do Ministério, foi assumida por João Paulo Capobianco, que estava na

---

<sup>197</sup> KINGDON, 2014

<sup>198</sup> Idem

secretaria de Biodiversidade e Florestas. Esta mudança foi importante para impulsionar a alternativa, pois esse é um dos patrocinadores mais importantes da alternativa, como discutido em outros trechos.

No início de 2007, deu-se o que Kingdon<sup>199</sup> aponta como crucial para a subida de determinados itens à agenda: a abertura de uma janela de oportunidade, aproveitada pelos dois principais *policy entrepreneurs*, a ministra de Estado do Meio Ambiente, Marina Silva, e seu secretário executivo, João Paulo Capobianco, que promoveram a junção dos três fluxos para levar a criação do ICMBio à agenda decisória do governo federal.

A abertura da janela foi proporcionada pela captura dos decisores por problemas, nesse caso, relacionados à execução do PAC. Essa captura proporcionou aos decisores do meio ambiente oportunidade de subir à agenda propostas de melhoria da execução das políticas ambientais. Além disso, ocorreu em momento de expansão da capacidade do sistema de absorção de agendas, pois aconteceu nos primeiros meses do governo reeleito.

WU<sup>200</sup> constrói uma sistematização de abertura de janela interessante para o caso em análise. O autor cita “janelas induzidas” em que questões relacionadas são atraídas para janelas já abertas em outros setores, que parece se aplicar bem a este caso, dado que o PAC (ocorrendo em outro setor) induziu a abertura da janela no meio ambiente.

As negociações para a aprovação da MP do ICMBio provavelmente envolveram outras agendas do governo federal, pois no mesmo dia da aprovação da MP no Senado, quatro outras medidas provisórias também foram aprovadas, com assuntos diversos.

Embora a janela tenha sido aberta pelo evento de foco do licenciamento ambiental, o governo não propôs mudanças nas regras do licenciamento no texto da MP enviada ao Congresso. Porém, durante a tramitação, houve inclusão, pelos Congressistas, de duas disposições sobre o licenciamento:

*Art. 13. A responsabilidade técnica, administrativa e judicial sobre o conteúdo de parecer técnico conclusivo visando à emissão de licença ambiental prévia por parte do Ibama será exclusiva de órgão colegiado do referido Instituto, estabelecido em regulamento. Parágrafo único. Até a*

---

<sup>199</sup> KINGDON, 2014

<sup>200</sup> WU, 2014

*regulamentação do disposto no caput deste artigo, aplica-se ao licenciamento ambiental prévio a legislação vigente na data de publicação desta Lei.*

*Art. 14. Os órgãos públicos incumbidos da elaboração de parecer em processo visando à emissão de licença ambiental deverão fazê-lo em prazo a ser estabelecido em regulamento editado pela respectiva esfera de governo.*

Como mencionado com mais detalhes nos comentários à tabela de comparação entre o texto da MP n.º 366/07 e da Lei 11.516/07, o artigo 13 surgiu de emenda do Deputado Antonio Palocci (PT-SP) e o artigo 14 surgiu de modificação da emenda do Deputado Vandenkolk Gonçalves (PSDB-PA).

A ausência de modificações no licenciamento, por parte do Executivo, confirma a disposição do governo de melhorar o licenciamento por meio da gestão ambiental como um todo, especializando o IBAMA e o ICMBio, que geraria reflexos também no licenciamento, e não por meio da alteração de suas regras diretamente. Mas também confirma que a abertura da janela envolvia preocupações com o licenciamento e foram aproveitadas pelos Congressistas para realizar mudanças em suas regras, uma delas dispoendo sobre o prazo do licenciamento, que era uma das principais reclamações políticas.

#### **4.6. Efeitos da criação do ICMBio - Análise dos relatórios de gestão TCU do ICMBio, MMA e IBAMA de 2008 a 2013<sup>201</sup>**

Os Relatórios de gestão apresentados ao Tribunal de Contas da União (TCU) são prestações de contas anuais obrigatórias, nos termos do art. 70 da Constituição Federal de 1988:

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

*Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.<sup>202</sup>*

---

<sup>201</sup> Relatórios de Gestão do ano de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 elaborados pelo ICMBio para TCU

<sup>202</sup> Constituição Federal, 1988

O ano de 2008 foi o primeiro de execução financeira do ICMBio, recém-criado no segundo semestre de 2007. Havia restrições de infraestrutura e somente no final desse ano a Autarquia pôde se mudar do prédio do IBAMA. Também havia restrições institucionais, pois a estrutura regimental do novo órgão, regulada pelo Decreto nº 6.100/2007, foi alvo de reclamações tanto do ICMBio como do IBAMA por conta de atividades conflitantes e “distorção entre as necessidades administrativas e operacionais”. Também houve relatos de atrasos na redistribuição de servidores do IBAMA ao ICMBio.

Neste primeiro ano, o ICMBio executou 36 ações distribuídas por 8 programas, das quais 28 ações em 6 programas foram de áreas finalísticas. Estes programas e ações foram estabelecidos pelo IBAMA para o ano de 2008 e 2009 e a nova Autarquia não pôde revisá-los.

O ICMBio teve somente um presidente do período que vai de 2008 até 2012: Rômulo José Fernandes Barreto Mello, período de consolidação da nova organização. Para fins de comparação, o IBAMA teve quatro presidentes no mesmo período: Roberto Messias Franco, Abelardo Bayma Azevedo, Américo Ribeiro Tunes, Curt Trennepohl.

As Autarquias firmaram acordo de cooperação (n.º 12/2009) para facilitar a gestão orçamentária, especialmente com contratos de prestação de serviços (vigilância, limpeza, apoio administrativo) de manutenção das UC e Centros de Pesquisa. Apenas para exemplificar o volume movimentado por meio desse acordo, o ICMBio recebeu R\$ 8.991.398,65 em 2011.

No ano de 2009, o ICMBio apresentou resultados estratégicos relacionados a cada um de seus macroprocessos, demonstrando um crescimento da estruturação institucional em relação ao ano anterior:

*Tabela 3. Resultados estratégicos relacionados aos macroprocessos do ICMBio em 2009*

<b>Macroprocesso</b>	<b>Objetivo</b>
Gestão Socioambiental	Promover ações relacionadas à gestão participativa nas UCs, educação ambiental, gestão de conflito e capacitação de público externo.
Populações Tradicionais	Executar e desenvolver políticas referentes ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis nas comunidades extrativistas e populações tradicionais nas UCs de uso sustentável instituídas pela União.
Uso Público e Negócios	Ampliar em qualidade e quantidade de visitação, com estabelecimento de contratos comerciais, cobrança de serviços ambientais e o uso sustentável dos recursos naturais, gerando benefícios econômicos para o Sistema de Unidades de Conservação Federais e contribuindo para o desenvolvimento local e regional

Consolidação Territorial	Identificar e transferir para o ICMBio o domínio ou posse dos imóveis contidos no interior do perímetro decretado de cada Unidade de Conservação.
Criação, Planejamento e Avaliação de UCs	e: Desenvolver e implementar ferramentas e ações voltadas à criação e gestão de UCs Federais.
Proteção	Desenvolver mecanismos e coordenar as ações de proteção nas UCs Federais.
Manejo para Conservação	Desenvolver ferramentas de gestão da biodiversidade voltadas para a redução do impacto de diversas atividades humanas sobre as espécies.
Pesquisa e Monitoramento	eFomento e execução de pesquisas para conservação da biodiversidade, com ênfase em espécies ameaçadas e gestão de UCs.
Gestão de Compensação Ambiental Recursos Especiais	de Promover a gestão dos recursos de compensação ambiental e sistematizar os recursos especiais, fontes externas ao Tesouro e que auxiliam na manutenção e sustentabilidade das unidades.
Gestão de Pessoas	Promover o desenvolvimento pessoal e profissional dos servidores do ICMBio, visando agregar, aplicar, avaliar, recompensar, desenvolver, manter e monitorar o capital humano por meio de ações éticas e responsáveis orientadas para os resultados.
Administração e Tecnologia da Informação	deFazer a gestão de recursos logísticos e tecnológicos de modo integrado e estratégico, otimizando os recursos.
Finanças e Arrecadação	Promover a modernização administrativa no que tange à proposição de ferramentas e metodologias para ampliar a efetividade da gestão institucional, por meio da articulação com parceiros internos e externos, do monitoramento físico e financeiro dos programas orçamentários sob responsabilidade do ICMBio, além da elaboração e execução de recursos públicos em benefício das unidades do Instituto.
Planejamento Operacional e Orçamento	ePromover a modernização administrativa, propondo ferramentas e metodologias para ampliar a efetividade da gestão institucional, além do aporte de recursos orçamentários à execução das atribuições do Instituto.
Ouvidoria	Ser um canal direto de comunicação dos cidadãos com o ICMBio e dar a esses cidadãos respostas claras e conclusivas a suas denúncias, sugestões e reivindicações.

Fonte: RGTCU ICMBio 2009

Entre 2009 e 2010, a Autarquia editou várias normas de ordenamento institucional, indicando um avanço neste aspecto. As Coordenações Regionais (CR), instâncias intermediárias entre a sede e as UC, foram criadas pela Portaria ICMBio nº 7, de 19 de fevereiro de 2009, e tinham os seguintes objetivos:

- I. Atuar na melhoria da qualidade da gestão das unidades descentralizadas do Instituto, com observância das diretrizes definidas no planejamento estratégico deste;*
- II. Promover articulação e integração das unidades descentralizadas localizadas na sua circunscrição territorial;*

*III. Apoiar o planejamento, a execução e o monitoramento de programas, projetos e ações técnicas de competência do Instituto, dentro de sua circunscrição territorial;*

*IV. Atuar como interlocutora entre as unidades descentralizadas e a sede do Instituto, quanto à divulgação de informações e diretrizes deste e resultados obtidos por aquelas.*

Os Centros de Pesquisa, que realizam pesquisa científica, ordenamento e análise técnica de dados para o conhecimento necessário à conservação da biodiversidade, foram regulados pela Portaria ICMBio nº 78, de 3 de setembro de 2009. As Unidades Avançadas de Administração Financeira (UAAF), que eram unidades descentralizadas de execução orçamentária, foram reguladas pela Portaria ICMBio nº 138, de 30 de março de 2010.

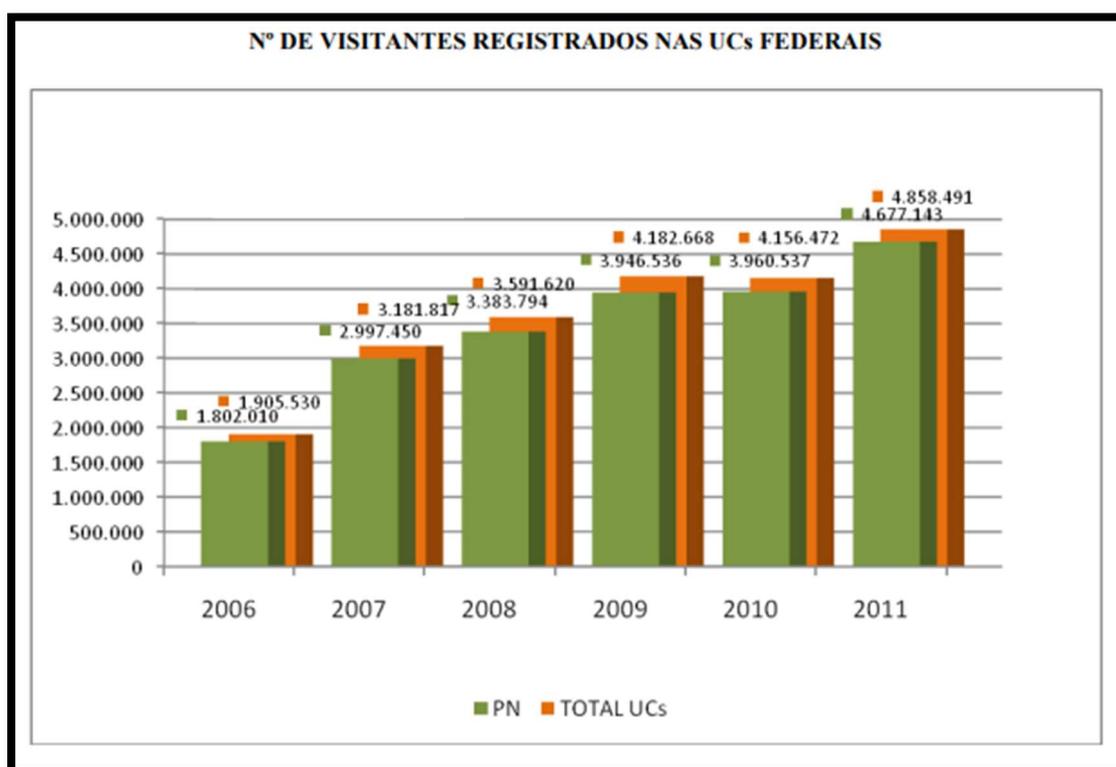
Além disso, o ano ainda teve a apresentação dos indicadores estratégicos, prometidos nos dois anos anteriores. Foram 39 indicadores estratégicos e 183 indicadores gerenciais. Foram descritos 26 objetivos estratégicos vinculados a cada um dos macroprocessos do ICMBio:

*Conservar e promover as práticas e conhecimentos tradicionais associados ao uso sustentável da biodiversidade; 2. Compatibilizar o desenvolvimento local, regional e nacional com a conservação da biodiversidade; 3. Ampliar o conhecimento sobre a biodiversidade; 4. Aumentar representatividade e conectividade das áreas naturais protegidas nos biomas; 5. Reduzir o risco de extinção de espécies; 6. Envolver a sociedade na conservação da biodiversidade; 7. Garantir território e promover desenvolvimento socioambiental das comunidades tradicionais; 8. Estimular o desenvolvimento de pesquisas; 9. Ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços ofertados pelo Instituto; 10. Aprimorar procedimentos de criação; 11. Promover a consolidação territorial das UCs; 12. Consolidar o processo de autorização para licenciamento; 13. Dotar as UCs de instrumentos de gestão; 14. Assegurar a proteção e o monitoramento das UCs; 15. Implementar transversalmente as ações de conservação das espécies ameaçadas; 16. Desenvolver mecanismos uso das UCs com ênfase na geração de serviços e negócios; 17. Desenvolver capacidades para manejar os recursos naturais; 18. Aprimorar mecanismos para gestão compartilhada de UCs; 19. Consolidar a gestão participativa em todos os níveis; 20. Prover o Instituto de infraestrutura e serviços adequados; 21. Consolidar o modelo de gestão orientado para resultados; 22. Consolidar as políticas de formação continuada para os servidores e de gestão de pessoas do Instituto; 23. Estruturar e implementar sistemas de informações para assegurar a integração e disponibilização; 24. Fazer cumprir obrigação de compensação ambiental e aplicar os recursos da forma efetiva para o cumprimento da missão; 25. Incrementar o quadro de pessoal de forma a garantir a consolidação do Instituto; 26. Ampliar recursos orçamentários e financeiros e otimizar a sua utilização.*

Em 2011, foi publicada a alteração da estrutura regimental do ICMBio pelo Decreto n.º 7.515/2011, em substituição ao Decreto nº 6.100/2007. Com isso, a Autarquia relatou aproximação entre sua estrutura operativa desde 2008 com a norma, no entanto, também relatou persistência de conflitos de competências com o IBAMA. Com a publicação do novo Decreto, a Ouvidoria do ICMBio deixou de existir na estrutura do Instituto, dando lugar à Auditoria Interna. Até esta data, ainda não havia regimento interno. Somente neste ano de 2011 houve a estipulação, pelo ICMBio, de todos os programas e ações para o PPA de 2012 a 2015.

Alguns dados demonstram a evolução da Autarquia em determinados aspectos. A visitação em unidades de conservação federal cresceu 35% entre 2008 e 2011:

Figura 3. N.º de visitantes registrados nas UCs federais



Fonte: RGTCU ICMBio 2011

Houve grande avanço nas autorizações de serviços de apoio à visitação prestados por pequenos operadores turísticos privados nas UC (10.000%). O modelo de permissão também era utilizado para esses casos. Concessões eram utilizadas para UC com grande visitação.

Arrendamentos eram utilizados para utilização, por entes privados, de estruturas no interior das UC, como restaurantes:

Figura 4. N.º de operadores privados formalizados nas UC federais

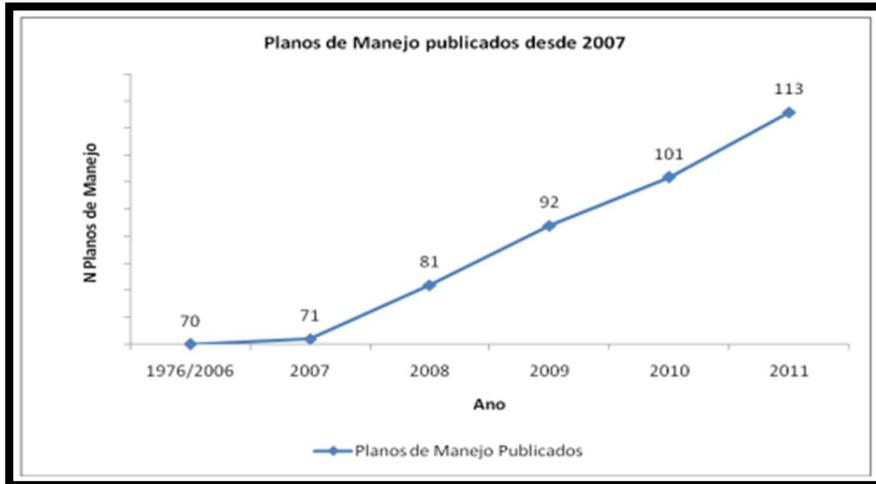
<b>NÚMERO DE OPERADORES PRIVADOS FORMALIZADOS NAS UCs FEDERAIS</b>			
<b>MODALIDADE</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Autorizações	7	17	752
Permissões	3	3	3
Concessões	7	9	9
Arrendamentos	2	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>31</b>	<b>766</b>

Fonte: RGTCU ICMBio 2011

Outro aspecto importante em que houve melhora significativa foi na publicação de planos de manejo. O plano de manejo é um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. A lei nº 9.985/2000 (SNUC) determina que todas as unidades de conservação devem ter plano de manejo<sup>203</sup>. De 1976 até 2006 foram publicados 70 planos de manejo. Entre 2007 e 2011 foram publicados 43 planos de manejo, indicando grande aceleração em sua produção.

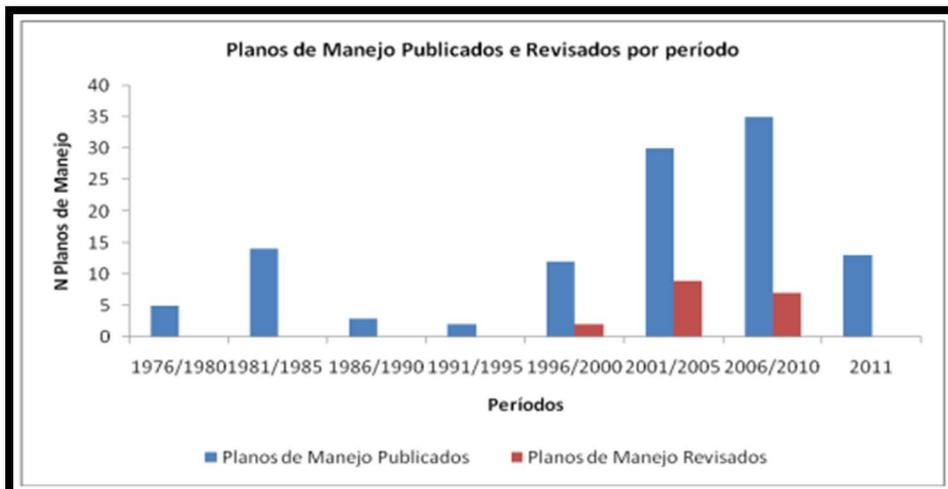
<sup>203</sup> BRASIL, 2000

Figura 5. Planos de manejo publicados entre 1976 e 2011



Fonte: RGTCU ICMBio 2011

Figura 6. Planos de manejo publicados e revisados por período



Fonte: RGTCU ICMBio 2011

Da análise dos relatórios do IBAMA, houve relatos de piora do desempenho em algumas ações. Esses relatos foram mais numerosos nos anos iniciais após a criação do Instituto, e diminuíram com o passar do tempo. As principais justificativas para queda do desempenho foram:

- a) **perda de pessoal capacitado para o ICMBio**, como relatado pela coordenação que executava a Ação de controle, monitoramento, triagem, recuperação e destinação de animais silvestres, que perdeu 50% dos técnicos para o ICMBio;

- b) **pendência de definição de competências ou conflito de competências** entre as Autarquias, como no caso da Ação de autorização para manejo de fauna em vida livre e da Ação de avaliação do potencial sustentável e monitoramento dos recursos vivos marinhos – REVIMAR;
- c) **modificações conjunturais internas ao IBAMA**, como no caso da Ação de Educação Ambiental para Grupos em Situação de Vulnerabilidade Socioambiental;
- d) **dificuldades administrativas** na aplicação dos recursos, devido aos trâmites decorrentes do compartilhamento de atividades entre o IBAMA e ICMBio, como no caso da Ação de Prospecção, Avaliação e Monitoramento dos Estoques Pesqueiros.<sup>204</sup>

Impactos também foram observados em aspectos estruturantes do IBAMA:

*No início do exercício passado (2007), ante a decisão governamental de segregação de algumas funções/atribuições deste Instituto, culminando com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – MP 366/07, convertida na Lei 11.516, de 28/08/07 -, os procedimentos de reestruturação da Autarquia tiveram que ser reiniciados, e encontram-se em construção, sejam quanto às suas reais finalidades e competências institucional, sejam quanto a questões como Estrutura Organizacional, Regimentos Internos, redefinição das Unidades e Subunidades organizacionais capilarizadas nos interiores do País, macroprocessos e processos funcionais, bem assim quanto Redistribuições de servidores do Ibama para o ICMBio e MMA. Ações estas, fundamentais para a redefinição da Força de Trabalho Ideal, nos seus aspectos quanti-qualitativos.<sup>205</sup>*

No entanto, também foi possível encontrar, ao longo dos anos de consolidação da nova Autarquia, relatos de integração, como na importante atividade de combate a incêndios, no Programa recursos pesqueiros sustentáveis e nas ações de auditoria que contaram com o apoio do IBAMA, devido à ausência da unidade de auditoria no primeiro decreto de estrutura regimental.<sup>206</sup>

No tema sensível dos licenciamentos ambientais, houve relatos de aperfeiçoamento desta atividade com a publicação de duas Instruções Normativas: IBAMA/ICMBio n° 01/2011 – que estabelece Áreas de Restrição para atividades de aquisição de dados sísmicos de exploração de petróleo e gás em função da desova de Tartarugas Marinha, e IN IBAMA/ICMBio n° 02/2011

<sup>204</sup> Relatórios de Gestão do ano de 2008, 2010 e 2012 elaborados pelo IBAMA para TCU

<sup>205</sup> Idem

<sup>206</sup> Relatórios de Gestão do ano de 2009, 2010 e 2011 elaborados pelo IBAMA para o TCU

– que estabelece Áreas de Restrição para atividades de aquisição de dados sísmicos de exploração de petróleo e gás em função da ocorrência de espécies ameaçadas de mamíferos marinhos.

Os relatórios do Ministério do Meio Ambiente de 2008 a 2012<sup>207</sup> trouxeram, curiosamente, poucas referências ao ICMBio. Neste sentido, o único trecho que se destaca neste trabalho é a eleição da consolidação do ICMBio como uma das prioridades do MMA em 2018. Após isso, não houve mais referências ao tema:

*A partir das alterações realizadas na estrutura regimental em 2007 e do documento de orientações estratégicas do Ministério do Meio Ambiente para a elaboração do PPA 2008- 2011, a SECEX coordenou um processo de planejamento do Ministério para 2008 que resultou na escolha dos seguintes temas como prioritários: mudanças climáticas, saneamento ambiental urbano, revitalização do São Francisco, licenciamento ambiental e consolidação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.*

208

#### **4.7. Efeitos da criação do ICMBio - RAPPAM<sup>209</sup>**

O Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management (RAPPAM) constitui metodologia de avaliação de gestão de áreas protegidas e tem como objetivo aferir a efetividade da gestão de unidades de conservação para os tomadores de decisão. O método é aplicado internacionalmente em 53 países e em mais de 1.600 áreas protegidas na Europa, Ásia, África, América Latina e Caribe.

Tendo como base o RAPPAM, foi realizado estudo comparativo sobre duas pesquisas que avaliaram a efetividade da gestão das UC em 2005/2006 e em 2010. Ou seja, nos anos imediatamente anteriores à criação do ICMBIO e dois anos após a criação da nova Autarquia. No primeiro levantamento, foram avaliadas 246 unidades de conservação federais (das 290 existentes e geridas à época pelo IBAMA). No segundo levantamento, em 2010, foram avaliadas 292 UC (das 310 UC então geridas pelo Instituto).

---

<sup>207</sup> Relatórios de Gestão do ano de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 elaborados pelo MMA para o TCU

<sup>208</sup> Relatório de Gestão ao TCU elabora pelo IBAMA, 2009

<sup>209</sup> Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, WWF-Brasil. Brasília: ICMBio, 2011. 134 p

A avaliação se deu sobre 5 elementos do ciclo de planejamento, gestão e avaliação, os quais são ligados a temas específicos nomeados módulos temáticos:

Figura 7. Elementos e módulos temáticos RAPPAM

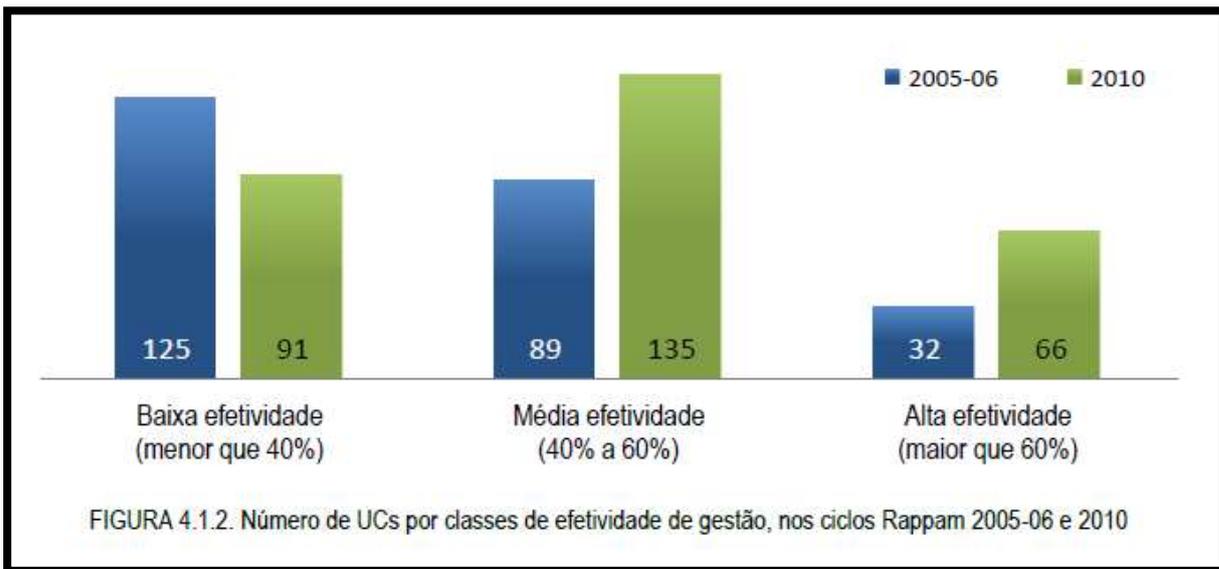
Elemento	Módulo temático
Contexto	1. Perfil
	2. Pressões e ameaças
	3. Importância biológica
	4. Importância socioeconômica
	5. Vulnerabilidade
Planejamento	6. Objetivos
	7. Amparo legal
	8. Desenho e planejamento da área
Insumos	9. Recursos humanos
	10. Comunicação e informação
	11. Infraestrutura
	12. Recursos financeiros
Processos	13. Planejamento
	14. Processo de tomada de decisão
	15. Pesquisa, avaliação e monitoramento
Resultados	16. Resultados

Fonte: ICMBio e WWF Brasil, 2011

Como resultado geral, o índice de efetividade de gestão cresceu de 41% em 2005/2006 para 48% em 2010.

Considerando-se como baixa efetividade percentuais inferiores a 40%, média efetividade percentuais entre 40% e 60% e alta efetividade percentuais maiores de 60%, observou-se significativa redução da participação das UC no grupo de menor efetividade, um correspondente aumento de unidades no grupo de efetividade mediana e um forte crescimento proporcional no grupo considerado de alta efetividade de gestão.

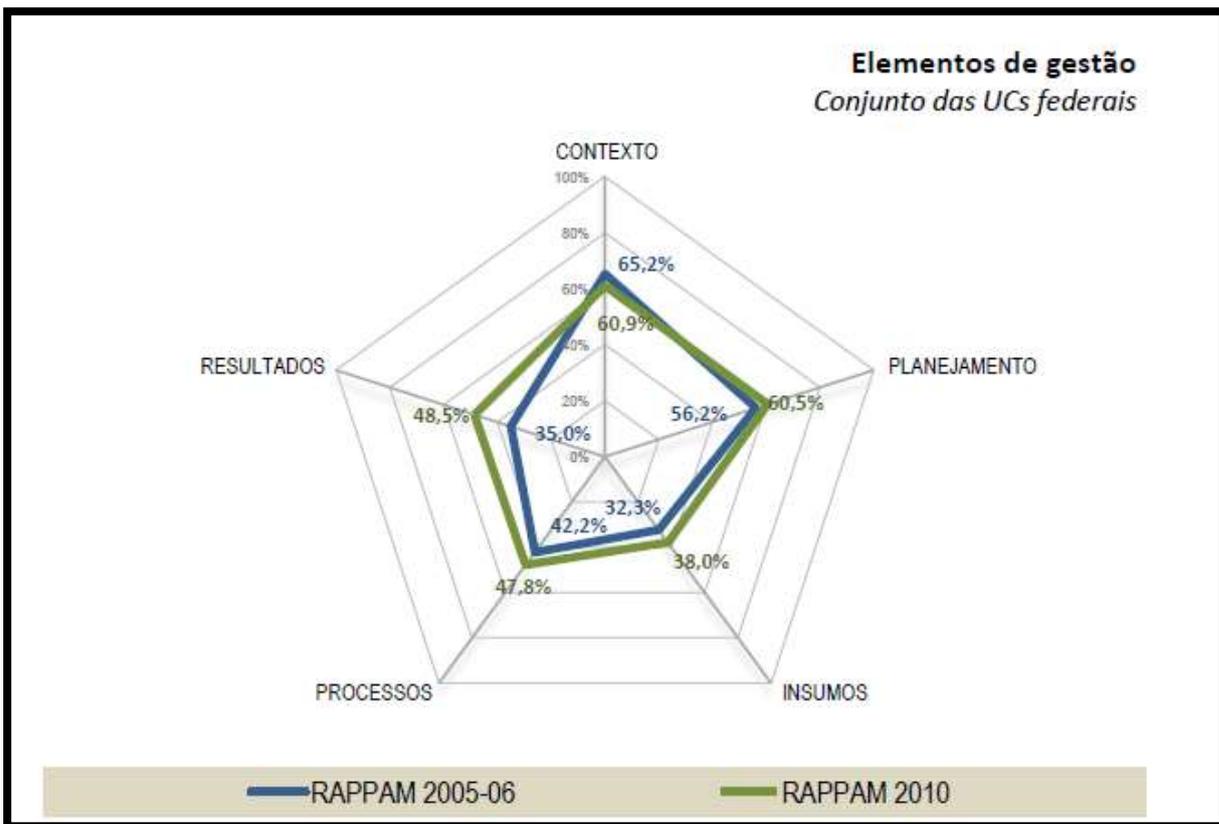
Figura 8. Número de UC por classes de efetividade de gestão nos ciclos Rappam 2005-2006 e 2010



Fonte: ICMBio e WWF Brasil, 2011

A análise dos elementos que estruturam o ciclo de gestão e avaliação das UC sugerem uma ampliação da efetividade de gestão:

Figura 9. Resultado dos elementos do ciclo de gestão – 2005/2006 e 2010



Fonte: ICMBio e WWF Brasil, 2011

## 5. Conclusão

As unidades de conservação da natureza tiveram um gradativo aumento de sua relevância a partir da década de 1870 em alguns países ocidentais. No Brasil, essa tendência teve início na década de 1930 no âmbito federal, e continuou de forma ininterrupta desde então, deixando de ser gradual para ser um movimento acelerado a partir da década de 1980. A responsabilidade por essas áreas protegidas foi alocada como mais uma das tarefas dos mais diversos órgãos ambientais que surgiram durante o século XX: Serviço Florestal do Brasil (1921), IBDF (1967), SEMA (1973) e IBAMA (1989). Com a sua criação no início do século XXI, o ICMBio situa-se como a mais significativa ação do Estado brasileiro para refletir em sua estrutura o aumento da relevância das unidades de conservação.

Esta pesquisa procurou entender o processo de criação do ICMBio analisando a fase de agenda da política pública, que, apesar de ser uma fase crítica, pois trata-se do início da ação governamental, é uma das fases menos estudadas. A baixa qualificação de gestores públicos nesta fase os leva a apenas reagirem às diferentes ocasiões em que itens sobem à agenda. Assim, é importante que gestores a conheçam na teoria, identificando atores envolvidos, os fluxos, os tipos de janelas, e todas as dificuldades e oportunidades que ocorrem ao longo do processo, e que estejam melhor preparados tanto para as janelas previsíveis como para as janelas imprevisíveis, com soluções e problemas documentados.

O modelo de múltiplos fluxos indica que a fase da agenda de políticas públicas é um evento complexo que envolve três fluxos independentes: problemas, políticas públicas, e político. Quando uma janela de oportunidade surge, a probabilidade de a agenda ser definida aumenta significativamente se ao, mesmo tempo, ocorrer a junção dos desdobramentos dos três fluxos.

Aplicado ao caso do ICMBio, o modelo ajudou a explicitar os componentes processos decisórios, atores, ideias, disputas políticas, e evidenciou que a criação da Autarquia foi ao mesmo tempo técnica e política. Técnica porque foi, em parte, uma resposta a problemas detectados pela administração: aumento do número de UC e da área total preservada, ineficiências na gestão destas áreas e ineficiências no licenciamento ambiental; também evidenciou o histórico da alternativa considerada para a solução dos problemas, que estava suavizada por décadas de flutuação na comunidade de políticas públicas.

Foi também fato político, porque o desencadeamento e os desdobramentos do processo se deram no mundo político: a janela de melhorias na gestão ambiental aberta pelo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), o processo de elaboração da Medida Provisória, a aceitabilidade da proposta pelos atores governamentais em diferentes níveis (sua rejeição no caso dos servidores IBAMA), e a tramitação no Congresso Nacional.

A criação do ICMBio, portanto, não tem causa única e não ocorreu em estágios ou etapas. Ao invés disso, várias causas presentes nos três fluxos ocorreram ao longo dos anos de maneira independente e de forma paralela para os fluxos finalmente se juntarem em 2007.

O fluxo de políticas públicas é um bom exemplo. Embora a alternativa já estivesse em discussão há muitas décadas e sofrendo algumas poucas alterações nesse período, indicando algum grau de consolidação, não vingou até 2007. Este fluxo, por si só, não foi capaz de criar a política pública.

Por seu turno, o fluxo de problemas foi se avolumando ao longo das décadas, pelo menos desde que o Brasil começou a aumentar de forma significativa a área total preservada e a quantidade de UC a partir da década de 1980. Nem a junção parcial ocorrida entre alternativa e problemas foi capaz de alterar a situação nos anos 90, quando já havia movimentação para criação de tal entidade, pois não houve clima político receptivo.

O fluxo político se deu em tempo mais curto e foi o último fluxo a se alinhar para o surgimento da agenda. Embora o presidente da República e a ministra do Meio Ambiente não tenham mudado no ano de 2007, João Paulo Capobianco, um importante ator promotor da alternativa, foi alçado ao cargo de secretário Executivo do Meio Ambiente, cargo mais importante depois da própria ministra.

Naquele ano, os itens da agenda da ministra se modificaram no sentido de reformar a gestão ambiental no Brasil, influenciada pela agenda do presidente da República que tinha como prioridade o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A reforma executada pela ministra visava, entre outras coisas, especializar os órgãos vinculados ao ministério, deixando o IBAMA com a fiscalização e o licenciamento, e retirando daquela Autarquia a responsabilidade pela gestão das UC, transferindo-a ao ICMBIO.

O licenciamento ambiental serviu como um evento de foco naquele período e abriu a janela de oportunidade para mudanças na gestão ambiental na qual atores decisivos puderam agir.

A crise, considerada isoladamente, tem efeitos transitórios se não acompanhada por uma percepção preexistente e firme dos problemas e alternativas já maduras. Tendo sido aberta no fluxo político, ocorreu a chamada janela política. Além disso, o item subiu à agenda em momento de expansão da capacidade do sistema no que diz respeito à agenda, dado que ocorreu nos primeiros meses do governo reeleito, período da “lua de mel”.

Interessante achado desta pesquisa é que, embora o licenciamento tenha aberto a janela política, as mudanças propostas pelo MMA e governo central não envolviam a alteração direta de disposições no licenciamento. Isto vai ao encontro da teoria de Kingdon<sup>210</sup> que diz que os eventos que abrem a janela não trazem definidos de antemão o que deve ser feito, trazem apenas mudanças gerais que podem ser aproveitadas por propostas específicas.

Já durante a tramitação no Congresso Nacional, duas emendas foram incluídas (e aprovadas), determinando que a responsabilidade pelo licenciamento deveria ser de órgão colegiado do IBAMA e que a expedição do licenciamento deveria ter prazo, a ser estabelecido pela respectiva esfera de governo, sendo essa última uma reclamação disseminada no mundo político naquele período.

Por um lado, a ausência de mudanças no regramento do licenciamento, no texto enviado ao Congresso pelo Executivo, reforça o argumento que o governo utilizara de que a criação da entidade teria como objetivo a melhoria da gestão ambiental como um todo e, por consequência, do licenciamento ambiental. Por outro lado, a inclusão de emendas alterando disposições do licenciamento revela motivações políticas mais diretas e a principal causa da abertura da janela.

A alternativa de criação de tal entidade é anterior aos problemas detectados, ao menos no volume, quantidade e criticidade deles, confirmando a ideia de Kingdon (2014) de que normalmente ocorre uma inversão do modelo racionalista de tomada de decisão no fluxo de políticas públicas.

A agenda surgiu parte em atos graduais, incrementais, e parte de forma disruptiva, exatamente como Kingdon<sup>211</sup> deduziu de suas pesquisas. O fluxo de políticas públicas ocorreu claramente de forma gradual, com pequenas variações incrementais na alternativa ao longo

---

<sup>210</sup> KINGDON, 2014

<sup>211</sup> KINGDON, 2014

dos anos. O fluxo de problemas também cresceu e se incrementou ao longo de décadas. Mas quando a alternativa e os problemas se juntaram ao fluxo político, a política pública foi implementada em 4 meses.

No entanto, a criação do ICMBio não ocorreu sem oposições e riscos. A maior oposição à proposta partiu dos servidores do IBAMA: foi intensa, organizada, articulada com o Congresso, gerou audiências públicas e o governo precisou atuar consistentemente para resistir à pressão desse ator, inclusive com declarações do presidente da República e com a cúpula do MMA participando das audiências. As tentativas de Congressistas de se aproveitar da PEC de criação do Instituto para alterar outras normas ambientais, como a lei do Sistema Nacional do Meio Ambiente, representaram o maior risco. O MMA foi eficaz tanto em vencer a resistência como em afastar o risco.

A definição da agenda foi determinada pelos atores visíveis do MMA e a alternativa foi lapidada ao longo do tempo por atores estatais e não estatais, visíveis e não visíveis. Conforme consignou Kingdon<sup>212</sup>, o processo de geração de alternativas foi menos visível do que o processo de definição da agenda.

Mesmo considerando que os primeiros anos depois da criação do ICMBio foram de consolidação, houve aumento de índices de efetividade de gestão, e vários indicadores importantes tiveram melhoras significativas, como o aumento do número de visitantes em UC, o aumento do número de planos de manejos, e o aumento do número de parceiros privados atuando em parceria com o ICMBio.

---

<sup>212</sup> Idem

## 6. Bibliografia

- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Noções de Direito e Direito Internacional. FUNAG. Brasília, 2012.
- ARAÚJO, Marcos Antonio Reis. Unidades de conservação no Brasil: da República à gestão de classe mundial. Belo Horizonte, 2007.
- BRASIL, Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal.
- BRASIL, Decreto legislativo n.º 4.421, de 28 de dezembro de 1921. Cria o Serviço Florestal do Brasil.
- BRASIL, Decreto-Lei n.º 289, de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências.
- BRASIL, Decreto n.º 1.922, de 5 de junho de 1996. Dispõe sobre o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, e dá outras providências.
- BRASIL, Decreto n.º 89.336, de 31 de janeiro de 1984. Dispõe sobre as Reservas Econômicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico, e dá outras providências.
- BRASIL, Decreto n.º 6.527, de 1º de agosto de 2008 Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.
- BRASIL, Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e dá outras providências.
- BRASIL, Lei Federal n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm)>. Acessada em 12/10/2021.
- BRASIL, Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal.
- BRASIL, Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.
- BRASIL, Ministério do Meio Ambiente - Agenda 21 Global. Endereço eletrônico: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html> . 2022. Acesso em 04/2022.
- BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, Decreto n.º 5.758, DE 13 DE ABRIL DE 2006, Brasília, 2006.
- BRASIL, Ministério do Meio Ambiente - Relatório REDD+ Endereço eletrônico: [http://redd.mma.gov.br/images/central-de-midia/pdf/publicacoes/notainformativa2018\\_captacaodescentralizacao.pdf](http://redd.mma.gov.br/images/central-de-midia/pdf/publicacoes/notainformativa2018_captacaodescentralizacao.pdf) . 2018 Acesso em 04/2022.
- CAPOBIANCO, João Paulo. Entrevista concedida para este trabalho em 15/09/2022. Entrevistador: Brenno S. Bolzan, 2022.
- COLEMAN, Renita *et al.* Agenda Setting, in THE HANDBOOK OF JOURNALISM STUDIES, Wahl-Jorgensen, Karin; Hanitzsch, Thomas. Routledge, 2009.

- CARMONA, Rafael Garcia. As Particularidades Históricas Da Construção Da Política De Meio Ambiente No Brasil. IX Jornada Internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão, 2019.
- CIRINO, Andréia Lopes *et al.* Compreendendo a agenda-setting e o modelo dos múltiplos fluxos de John Kingdon. Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília, v.7, n.1, p. 119-132, Jan/Jun., 2021.
- CORREA, Jonas Moraes. Entrevista concedida para este trabalho em 03/08/2022. Entrevistador: Brenno S. Bolzan, 2022.
- Decreto Legislativo nº 2, de 1994. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992.
- DRUMMOND, José Augusto; Franco, José Luiz de Andrade; Oliveira, Daniela de - Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In Conservação da Biodiversidade: Legislação e Políticas Públicas Roseli Senna Ganem (Organizadora). Câmara dos Deputados, Brasília, 2011.
- Emenda na Comissão, EMC 1/2007 MPV36607 apresentada pelo Deputado Duarte Nogueira. Brasil, 2007.
- EYMARD, Pedro. Entrevista concedida para este trabalho em 08/09/2022. Entrevistador: Brenno S. Bolzan, 2022.
- FAUSTO, Boris. História do Brasil. Editora USP, 14ª edição, 2012.
- FERREIRA, Hueliton da Silveira - Trajetória da gestão de unidades de conservação federais no Brasil e os modelos institucionais de gestão: a mudança IBAMA - ICMBIO e seus impactos na Amazônia Ocidental - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - INPA – 2012. Dissertação apresentada ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia.
- FERREIRA, Marcus Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. Política Ambiental Brasileira: Análise Histórico institucionalista Das Principais Abordagens Estratégicas. Revista de Economia, v. 43, n. 2 (ano 40), mai./ago. 2016.
- FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto; SILVA, Daniela de Oliveira. Uma Análise sobre a História e a Situação das Unidades de Conservação no Brasil In: Conservação da Biodiversidade: Legislação e Políticas Públicas (pp.341-385). Câmara dos Deputados, 2010.
- FRANÇA, Vera Veiga; SILVA, Terezinha; VAZ, Geraldo Frances Fonseca. Enquadramento. In Grupo de Pesquisa em Imagem e Sociabilidade (GRIS) Vera França Veiga Bruno Guimarães Martins André Melo Mendes Trajetória, conceitos e pesquisa em comunicação. PPGCOM/UFMG. 2015.
- FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. Companhia Editora Nacional. 18ª Edição, 1982.
- GOMES, Angela de Castro. População e Sociedade. In História do Brasil Nação. Vol. 4 Olhando para dentro. Editora Mapfre, 2013.

- IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Apresentação institucional atualizada em 20/04/2022. Endereço eletrônico: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/sobre-o-ibama>. Acesso em 23/07/2022.
- IBAMA, Relatórios de Gestão do ano de 2008, 2009, 2010 e 2011 e 2012 elaborados pelo IBAMA para o TCU.
- ICMBio e WWF-Brasil - Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, WWF-Brasil. Brasília: ICMBio, 2011. 134 p.
- ICMBIO. Estratégia do Programa Nacional de Monitoramento da Biodiversidade. Katia Torres Ribeiro (Org.). Brasília, 2018.
- ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) - RELATÓRIO DE GESTÃO INTEGRADA. Brasília, 2008.
- ICMBio. Relatórios de Gestão do ano de 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 elaborados pelo ICMBio para TCU.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Desafios Do Ibama Para A Gestão Ambiental No Brasil - Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo - boletim regional, urbano e ambiental | 16 | jan.-jun. 2017.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature – endereço eletrônico: <https://www.iucn.org/about>. Acesso em 30/04/2022.
- KINGDON, Jonh W., Agendas, Alternatives, and Public Policies. Pearson Education Limited, Second Edition, 2014.
- LAMOUNIER, Leonardo Alves. Poder de Agenda, Poder de Veto e Relações Executivo-legislativo no Brasil Contemporâneo: Presidencialismo de Coalizão e Reciprocidade Estratégica. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. 2005.
- LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de agenda e políticas substantivas. In: Legislativo brasileiro em perspectiva comparada [S.l.: s.n.], 2009.
- LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; SAISSE, Maryane Vieira; CUNHA, Cláudia Conceição. Histórico da educação ambiental no âmbito federal da gestão ambiental pública: um panorama da divisão do IBAMA à sua reconstrução no ICMBio. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 28, p. 57-73, jul./dez. 2013. Editora UFPR.
- MAGNOLI, Demétrio, BARBOSA, Elaine Senise, O Leviatã desafiado. Vol. 2 1946-2001. Editora Record, 2013.
- MEIRELLES, H. L. (1962). Autarquias e entidades parastatais. Revista De Direito Administrativo, 68, 17-49.
- MELLO, Rômulo; MARTINS, Humberto Falcão - Cisão: A Concepção E Implementação Do Instituto Chico Mendes De Proteção Da Biodiversidade (ICMBIO). II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 22: Gestão Ambiental: três opções de desenho institucional em ação. 2009.

- MILANO, Miguel Serediuk *et al.* Possibilidades alternativas para o manejo e o gerenciamento das unidades de conservação. Programa Nacional do Meio Ambiente Componente unidades de conservação. Brasília, 1993.
- MIKAMI, S. *et al* (1994). The media coverage and public awareness of environmental issues in Japan. Paper presented at the International Association for Mass Communication Research. Seoul, Korea.
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Arquivo Nacional - memória Da Administração Pública Brasileira - Serviço Florestal Brasileiro. Publicado: Quinta, 23 de abril de 2020. Acessado em 01/02/2022.
- MMA, Mensagem Interministerial n.º 23/MMA/MP/2007. Remetente: Ministério do Meio Ambiente. Destinatário: Presidência da República. Brasil, 2007.
- MMA, Ministério do Meio Ambiente - Criação UC's. Disponível em <https://antigo.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/criacao-ucs.html>. Acesso em 26/04/2011.
- MMA, Relatórios de Gestão do ano de 2008, 2009, 2010 e 2011 e 2012 elaborados pelo MMA para o TCU.
- MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In Governança Ambiental No Brasil instituições, atores e políticas públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2016.
- Nações Unidas - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima - Decisions Adopted By The Conference Of The Parties To The Convention On Biological Diversity At Its Sixth Meeting. Nairobi, 15-26 May 2000.
- Nations Unies - Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et les Objectifs d'Aichi. 2010.
- NAZO, Georgetie Nacarato; MUKAI, Toshio - O Direito Ambiental No Brasil: Evolução Histórica E A Relevância Do Direito Internacional Do Meio Ambiente. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 223: 75-103, jan./mar. 2001.
- NOGUEIRA NETO, Paulo. É a defesa do meio ambiente que garante o desenvolvimento. In: Dez anos de consciência ecológica. Revista Interior, v. 8, n. 44, mai/jun. 1982. p. 12-16.
- OLIVEIRA, Flavia Cristina Gomes de. Avaliação Dos Resultados Da Política De Compensação Ambiental Nas Unidades De Conservação Federais. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública. Escola Nacional de Administração Pública. 2016.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. Política Internacional. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2010.
- PEREIRA, Elenita Malta. O OURO NEGRO. Volume 5, número 6, dezembro de 2008 - Dossiê Religião e Religiosidade.
- RIBEIRO, W. C. (2010). Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. Estudos Avançados USP, 24(68), 69-80.
- RYLANDS, Anthony B., BRANDON, Katrina. Unidades de conservação brasileiras. MEGADIVERSIDADE | Volume 1 | Nº 1 | julho 2005.

- SANTOS, P. R. *et al.* Breve análise da importância dos órgãos executores da política ambiental brasileira frente aos agravos ambientais em unidades de conservação. *Rev. Bras. Gest. Amb. Sustent.* [online]. 2020, vol. 7, n. 15, p. 211-223.
- SÁTYRO, Péricles Bondim. Surgimento, evolução e divisão do Ibama. Monografia. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. 2008.
- Senado Federal - Sessão Especial de Debates sobre os 25 anos da Rio 92. Brasília, 2017
- SILVA, Felipe Araújo Barbosa Da - "O projeto de reconstrução nacional": a reforma administrativa do governo Collor (1990-92). Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em história da faculdade de ciências humanas e sociais da universidade estadual paulista "Júlio de Mesquita Filho", para a obtenção do título de mestre em história. Franca, 2021.
- SILVEIRA, Jéssica Garcia da. Entre o desenvolvimento econômico e os debates sobre meio ambiente: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e a política estratégica de proteção ambiental no Brasil (1973-1981). XXVIII Simpósio Nacional de História. Julho de 2015.
- TOZZO, Robson Alexandre; MARCHI, Ellenn Christie - Unidades De Conservação No Brasil: Uma Visão Conceitual, Histórica E Legislativa - *Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade* | vol. 6, n.3, p. 508 - 523 | jul - dez 2014.
- WU, Xun, *et al.* Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Brasília, ENAP, 2014.