

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANOS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ANA LAURA AVANCI DUARTE

DO PROGRAMA DE GOVERNO À AGENDA AMBIENTAL:

Análise do cumprimento das promessas de campanha sobre o meio ambiente no período de
lua-de-mel do governo Lula III

São Carlos

2024

ANA LAURA AVANCI DUARTE

DO PROGRAMA DE GOVERNO À AGENDA AMBIENTAL:

Análise do cumprimento das promessas de campanha sobre o meio ambiente no período de
lua-de-mel do governo Lula III

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação
em Ciências Sociais do Centro de Ciências
Humanas da Universidade Federal de São
Carlos como requisito para a obtenção do
Título de Bacharel em Ciências Sociais

Orientador: Prof. Dr(a). Simone Diniz

São Carlos

2024

Ficha de identificação da obra

A ficha de identificação geralmente é elaborada pela biblioteca da
Instituição de Ensino.

ANA LAURA AVANCI DUARTE

DO PROGRAMA DE GOVERNO À AGENDA AMBIENTAL:

Análise do cumprimento das promessas de campanha sobre o meio ambiente no período de
lua-de-mel do governo Lula III

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de Bacharel
em Ciências Sociais e aprovado em sua forma final pelo Curso de Ciências Sociais

São Carlos, xx de setembro de 2024.

Prof. Sylvia Iasulaitis, Dr.^a

Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

Prof.^a Simone Diniz, Dr.^a

Orientadora

Universidade Federal de São Carlos

Prof.^a xxxx, Dr.^a

Coorientadora

Universidade xxxx

Prof. Matheus Hebling, Dr.

Universidade Estadual de Campinas

Este trabalho é dedicado ao João Victor

AGRADECIMENTOS

Direciono os agradecimentos aos meus pais, Silvia Helena e Marcio Antonio, por terem sido meu alicerce durante a vida toda, e principalmente, no período da graduação. Ao meu irmão João Victor, aos meus padrinhos Ana Cristina e José Leandro, e ao meu primo Henrique, pelo carinho e apoio. A minha vó Vanda pelas nossas conversas. Agradeço a todos os membros da minha família, vivos e os já falecidos, por serem grandes contribuintes de quem eu sou e de quem eu gostaria de ser.

Aos meus amigos, Bruna Soares dos Santos, Ludmila Carneiro, Leandro Barbosa de Lima, Victória Pereira de Souza, que fizeram a graduação ser inesquecível, pelo companheirismo e amparo, por me fazerem sorrir até nos dias mais difíceis. As minhas amigas veteranas Júlia Mendes e Letícia di Beo, por todo auxílio e pelas conversas. Aos meus amigos Pedro de Oliveira e Julia Carvalho, que estiveram comigo desde o ensino médio e me ajudaram a lidar com as mudanças das fases da vida.

A minha admirável orientadora, Simone Diniz, por ser parte essencial da minha graduação, por estar comigo desde a iniciação científica, por me ensinar um outro escopo de análise na Ciência Política, por me apoiar e me auxiliar. A Mércia Alves por ter topado ser co-orientadora da iniciação científica, por sua participação, e pela sua disponibilidade em me ajudar.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por financiar a pesquisa de iniciação científica, na modalidade PIBIC, Edital ProPq 001/2022, que foi base para o desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso.

A Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e sua comunidade, por mudar o rumo da minha vida e pelo amadurecimento proporcionado. Aos docentes que influenciaram na minha formação enquanto cientista social. A cidade de São Carlos por ter se tornado meu outro lar.

RESUMO

Esta monografia trata da verificação das promessas sobre o meio ambiente no período de “lua-de-mel” no governo Lula III. Usando a análise de conteúdo como metodologia, examinou-se as promessas de campanha do PT, PL, MDB e PDT, expressas nos programas de governo e apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral para as eleições presidenciais de 2022. Codificando-as em 1) promessas passíveis de serem verificadas caso o proponente viesse a vencer as eleições, e 2) promessas retóricas; e em relação aos conteúdos temáticos apresentados pelas candidaturas. Das promessas levantadas, especificou-se as relativas à questão ambiental. O objetivo é acompanhar se as promessas verificáveis sobre o meio ambiente, apresentadas pelo candidato Lula, foram cumpridas durante o seu primeiro ano de governo (2023), a partir das Proposições dele e de Atos Normativos do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas. No geral, os dados apontam para uma maioria de promessas retóricas em quase todos os partidos. Porém, houve um comprometimento do governo em seguir com propostas que se assemelhavam às promessas verificáveis que tratam da questão ambiental.

Palavras-chave: Agenda Ambiental. Promessas de Campanha. Governo Lula III.

ABSTRACT

This monograph deals with the verification of environmental promises during the “honeymoon” period of the Lula III government. Using content analysis as a methodology, the campaign promises of the PT, PL, MDB and PDT, expressed in their government programs and submitted to the Superior Electoral Court for the 2022 presidential elections were examined. They were coded into 1) promises that could be verified if the proponent were to win the elections, and 2) rhetorical promises; and in relation to the thematic contents presented by the candidates. Of the promises raised, those relating to the environmental issue were specified. The objective is to monitor whether the verifiable promises on the environment made by candidate Lula were fulfilled during his first year in office (2023), based on his Propositions and the Normative Acts of the Ministry of the Environment and Climate Change. Overall, the data points to a majority of rhetorical promises in almost all parties. However, there was a commitment by the government to follow through with proposals that resembled verifiable promises dealing with the environmental issue.

Keywords: Environmental Agenda. Campaign promises. Lula III Government.

Lista de Figuras

Figura 1: Programas de Governo – Eleição Presidencial de 2022

Figura 2: Nuvem de palavras a partir do programa de governo do PT

Figura 3: Nuvem de palavras a partir do programa de governo do PL

Figura 4: Nuvem de palavras a partir do programa de governo do MDB

Figura 5: Nuvem de palavras a partir do programa de governo do PDT

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Codificação MARPOR do programa de governo do PT

Gráfico 2: Codificação MARPOR do programa de governo do PL

Gráfico 3: Codificação MARPOR do programa de governo do MDB

Gráfico 4: Codificação MARPOR do programa de governo do PDT

Lista de Tabelas

Tabela 1: Índice Alpha de Krippendorff e Programas de Governo 2022

Tabela 2: Promessas de campanha (2022)

Tabela 3: Teste de Confiabilidade da Codificação

Tabela 4: Promessas *per501* independente da verificabilidade

Tabela 5: Promessas verificáveis sobre meio ambiente (*per501*)

Tabela 6: Promessas retóricas sobre meio ambiente (*per501*)

Tabela 7: Sentenças do Programa de Governo do PT codificada em *per501*

Tabela 8: Classificação das Proposições quanto à menção da agenda ambiental no Executivo

Tabela 9: Atos Normativos do MMAMC distribuídos em suas Agendas

Lista de Siglas e Abreviaturas

Acordo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REED+)

Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA)

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)

Amapá (AP)

Área de Proteção Ambiental (APA)

Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU)

Ato Normativo (AN)

Cadastro Ambiental Rural (CAR)

Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA)

Conferência das Partes (COP)

Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA)

Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)

Convenção da Diversidade Biológica (CDB)

Documento de Origem Florestal (DOF)

Gases de Efeito Estufa (GEE)

Goiás (GO)

Grupo de Assessoramento Técnico (GAT)

Grupo Estratégico Ambiental (GEA)

II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)

Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (Iramuteq)

Manifesto Research on Political Representation (MARPOR)

Mato Grosso (MT)

Medida Provisória (MP)

Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)

Ministério das Relações Exteriores (MRE)

Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (MMAMC)

Ministério de Minas e Energia (MME)

Movimento Democrático Brasileiro (MDB)

Oferta Interna de Energia (OIE)

Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

Pará (PA)

Partido Democrático Trabalhista (PDT)

Partido dos Trabalhadores (PT)

Partido Liberal (PL)

Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)

Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (PAS)

Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento (PPCAD)

Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa)

Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)

Plano Plurianual do Governo Lula (PPA)

Política de Segurança da Informação (POSIN)

Prevenção de Queimadas e Incêndios no Arco do Desmatamento na Amazônia (PROARCO)

Produto Interno Bruto (PIB)

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Programa Nacional de Regularização Fundiária (PNRF)

Programa Prevenção e Combate a Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais (Florescer)

Programa de Regularização Ambiental (PRA)

Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)

Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Unidades de Conservação (UC)

SUMÁRIO

1. Introdução	15
2. Metodologia	17
3. Questões ambientais e ações sobre a Amazônia nos governos Lula	21
3. 1. Políticas ambientais nos primeiros governos Lula	21
3. 2. Políticas ambientais contra o desmatamento na Amazônia nos governos Lula I e Lula II e seus desdobramentos	25
4. Programas de governo no Brasil	29
4. 1. Codificação das promessas verificáveis e retóricas	30
4. 2. Codificação quanto à temática	32
4. 3. Conclusão geral sobre a codificação das promessas	39
5. Promessas sobre o meio ambiente	41
5. 1. Considerações sobre promessas <i>per501</i>	44
6. Primeiro ano do governo Lula e a agenda do Ministério do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas	46
6. 1. Lula III e questões ambientais	46
6. 2. Proposições ambientais no governo Lula III	47
6. 3. Análise dos Atos Normativos do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas	49
7. Considerações Finais	55
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

1. Introdução

A questão ambiental tem ocupado cada vez mais espaço nas esferas sociais e políticas, tanto no plano nacional quanto internacional.

No caso do Brasil, o setor agroexportador é o “carro-chefe” da economia brasileira desde seus tempos de colônia. Isto tem gerado um intenso debate sobre as prioridades governamentais a serem consideradas com vistas a gerar desenvolvimento econômico, num cenário de superexploração dos insumos ambientais, capitalismo globalizado, mudanças climáticas e desastres ambientais.

O agronegócio ocupa lugar de destaque na economia brasileira, por gerar grande impacto macroeconômico, expresso no PIB (Produto Interno Bruto). Contudo, este setor não alimenta o povo brasileiro, pelo menos não diretamente; a produção dele é voltada para a exportação. O abastecimento dos insumos agrícolas para o mercado interno é feito por meio de pequenos e médios produtores, de agricultura familiar, e de assentamentos – grupos estes que constantemente estão em disputa com o agronegócio e seus representantes governamentais.

O agronegócio é fortemente criticado por suas condutas predatórias, uso exacerbado de agrotóxicos na agricultura e de grandes hectares para a pecuária extensiva, o desmatamento, as queimadas, o extrativismo feito de forma desenfreada e sem fiscalização, dentre outras. Neste contexto ocorre uma tensão e disputas políticas entre setores favoráveis à livre atuação do agronegócio e ambientalistas. Em tais circunstâncias a ação dos Poderes do Estado e mais especificamente do Poder Executivo é central.

O objetivo desse trabalho é mapear as prioridades apresentadas pelos candidatos ao pleito presidencial de 2022, no que diz respeito às questões ambientais, em seus planos de governo e, verificar em que medida os compromissos ali expressos foram honrados no decorrer do primeiro ano de governo do candidato vencedor, no caso, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Iniciamos o texto especificando a metodologia utilizada para a operacionalização da pesquisa. Em seguida apresentamos a revisão bibliográfica sobre políticas ambientalistas durante os governos Lula I e Lula II, além das políticas específicas sobre a Amazônia e seus desdobramentos, de forma a possibilitar um parâmetro histórico comparativo com o atual governo Lula. A terceira seção dedica-se à análise dos programas de governo. A quarta trata das promessas de campanha sobre o tema meio ambiente. A seguinte aborda o cumprimento das promessas sobre política ambiental, no primeiro ano de governo, no período de

lua-de-mel, do governo Lula III, e se as promessas apontadas no programa de governo foram cumpridas. Nas considerações finais retomamos nossos principais achados.

2. Metodologia

Esta pesquisa se iniciou como um projeto de iniciação científica sobre a “Análise do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT) na eleição presidencial de 2022”, com o objetivo de identificar as promessas de campanha ali expressas. Neste trabalho, expandimos a análise para os programas de governo dos quatro candidatos mais votados nas eleições presidenciais de 2022. Além do programa de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, foram estudados os programas de governo de Jair Messias Bolsonaro, do Partido Liberal (PL), de Simone Tebet, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e de Ciro Gomes, do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Os programas de governo foram coletados diretamente no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e também optamos por verificar o cumprimento das promessas do candidato vencedor do pleito de 2022 na área de meio ambiente, no decorrer do primeiro ano de governo.

O primeiro passo da pesquisa foi identificar e distinguir os tipos de promessas ali contidas. Royed (1996) e Thomson (2001) sugerem que se diferencie promessas passíveis de verificação, isto é, aquelas que permitem ao pesquisador buscar em fontes oficiais se a promessa foi cumprida, daquelas por eles denominadas de promessas retóricas (não passíveis de verificação). Para Thomson (2001, p. 180) “pledges are defined as statements in which parties express unequivocal support for proposed government policy actions or non-actions that are testable”¹ (Thomson, 2001, p. 180).

As promessas de campanha são consideradas verificáveis quando elas anunciam, de forma objetiva, a apresentação de uma proposição legislativa – que pode se tornar, por exemplo, projetos de lei, projetos de lei complementar, medidas provisórias, propostas de emenda constitucional –, ou de uma ação governamental concreta, buscando sinalizar a disposição do candidato de que, caso consiga se eleger, leve adiante essas promessas (Diniz; Oliveira, 2020). As promessas retóricas seriam as sentenças que não vinculam diretamente uma ação governamental via apresentação de proposições legislativas, ou que não consiga ser verificada em fontes oficiais.

O processo de identificação das promessas se deu por dupla codificação, entre a orientanda e a orientadora. Em seguida aplicamos o teste de confiabilidade de forma a assegurar a replicação da codificação. Para tanto, utilizamos o índice Alpha de Krippendorff, para a validação dessa codificação. De acordo com este índice a validação é confiável desde

¹ “promessas são definidas como declarações em que os partidos expressam um apoio inequívoco a propostas de ações de política governamental, ou não ações, que podem ser testadas” (Thomson, 2001, p. 180) (tradução minha).

que atinja valor superior a 0,667 (Sampaio; Lycarião, 2018). Os testes de confiabilidade foram feitos na plataforma ReCal², desenvolvida pelo pesquisador Dean Freelon e disponibilizada online de forma gratuita (Freelon, 2010). Foram codificados os quatro programas de governo dos candidatos mais votados nas eleições presidenciais de 2022: Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Jair Messias Bolsonaro (PL), Simone Tebet (MDB), e Ciro Gomes (PDT).

O resultado do índice Alpha de Krippendorff foi superior a 0,667 em todos os casos, como apresentado na Tabela 1. O programa com maior concordância foi o do MDB, seu índice foi de 0,956, com concordância de 97,8%, tendo o maior número de promessas de campanha com 229. Seguido pelo programa do PL, com índice de 0,867 e concordância de 95,2%, porém com apenas 63 promessas; e pelo programa do PDT com índice de 0,855, concordância de 94,7% e o total de 75 promessas. O programa que apresentou o menor índice, mas ainda assim bem superior ao mínimo, foi o do PT com 0,845 e concordância de 93,2%, tendo o total de 74 promessas de campanha. Devido a esses *scores* foi possível prosseguir com a pesquisa.

Tabela 1: Índice Alpha de Krippendorff e Programas de Governo 2022

Programas	Índice	Acordos	Desacordos	Concordância	Total
MDB	0,956	224	5	97,8%	229
PDT	0,855	71	4	94,7%	75
PL	0,867	60	3	95,2%	63
PT	0,845	69	5	93,2%	74

Fonte: Elaboração própria

Utilizamos o software NVivo para distinguir as sentenças consideradas como promessas verificáveis das promessas retóricas. Os resultados serão representados na Tabela 2 (adiante).

A pesquisa também analisou o conteúdo temático dos programas de governo, com vistas a mapear se havia ou não diferenças entre eles. Para isso, foi feita uma análise textual. Buscando menor interferência das pesquisadoras, a análise fatorial de correspondência foi realizada pelo *software* Iramuteq. Nela, determinou-se que fosse usado somente palavras categorizadas gramaticalmente, como “substantivos”. O resultado dessa análise está expresso na Figura 1 (adiante).

² Disponível em: <<http://dfreelon.org/utills/recalfront/>>. Acesso em abril de 2023.

Em complemento, para análise do conteúdo temático dos programas, realizamos codificação por pares, entre a orientanda e a co-orientadora. Neste caso, codificou-se os temas de políticas públicas contidos nas promessas.

Este procedimento foi adotado para verificação dos pressupostos da chamada “teoria da saliência” (Robertson, 1976), segundo a qual os partidos políticos enfatizam diversos temas, a fim de aumentar as possibilidades de opções de políticas públicas para angariar eleitores. Com isso, quando determinados temas são mencionados diversas vezes em um programa de governo, isso significaria que o partido, conseqüentemente, possui um maior compromisso em levá-los, caso vença as eleições, à agenda governamental.

A classificação das temáticas presentes nas promessas de campanha foi organizada por meio da estrutura proposta pelo MARPOR (versão 2022a). O MARPOR classifica os temas dos programas de governo em 56 categorias, estas agrupadas por sete domínios temáticos: i) relações exteriores (código 100); ii) liberdades e democracia (código 200); iii) sistema político (código 300); iv) economia (código 400); v) bem-estar e qualidade de vida (código 500); vi) estrutura da sociedade (código 600); vii) grupos sociais (código 700). Alguns domínios são subdivididos, podendo abordar tanto valores positivos quanto negativos; ademais, alguns códigos possuem subcategorias. O teste de confiabilidade da codificação (Sampaio & Lycarião 2018), índice Alpha de Krippendorff, foi realizado utilizando a plataforma ReCal. A tabela 3 apresenta os resultados do teste.

Tabela 3: Teste de Confiabilidade da Codificação

Programa de Governo	Índice Alpha de Krippendorff
PDT	0,791
PT	0,802
PL	0,678
MDB	0,705

Fonte: Elaboração Própria

A análise de conteúdo é a metodologia que permeia grande parte desse estudo, usada na codificação das promessas de campanha e dos atos normativos da agenda governamental ambiental. Essa metodologia “aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens.” (Bardin, 1977, p. 38). Além disso, a “intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não).” (Bardin, 1977, p. 38).

De maneira geral, a:

análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa científica baseada em procedimentos sistemáticos, intersubjetivamente validados e públicos para criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos. (Sampaio; Lycarião, 2021, p. 6).

A partir da análise de conteúdo, foram feitas categorizações acerca da verificabilidade e do conteúdo das promessas no período eleitoral e do que foi cumprido pelo governo. Este estudo objetiva construir uma base documental tanto dos programas de governo, quanto dos atos do Executivo e do MMAMC, a fim de desenvolver um comparativo entre o que foi prometido e o que foi feito e priorizado sobre as pautas ambientais.

3. Questões ambientais e ações sobre a Amazônia nos governos Lula

Este capítulo trata da menção de políticas públicas ambientais propostas pelo atual Presidente Lula em mandatos anteriores. Separadamente, fez-se uma apresentação sobre o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), e seus desdobramentos em outro governo de esquerda, o da Presidente Dilma Rousseff e de seu vice, que assumiu o cargo, Michel Temer.

3.1. Políticas ambientais nos primeiros governos Lula

Luiz Inácio Lula da Silva elegeu-se presidente da República pela primeira vez em 2002, na sua quarta disputa presidencial. Sua eleição é um marco na história recente do país, pois consagrou a chegada ao poder de um candidato situado à esquerda do espectro ideológico – vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Ao longo de sua existência, o PT tem como característica central sua proximidade com os movimentos sociais e associações civis (Losekann, 2012, p. 182). Em falas oficiais e nos documentos partidários se fizeram presentes propostas de participação democrática, ouvindo a população em busca de um desenvolvimento plural, com o pleno envolvimento das comunidades e da sociedade como um todo (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 180).

Com a chegada do partido ao poder, um dos seus desafios foi justamente “incorporar as bandeiras e demandas de diversos grupos constituídos na sociedade civil, mas sem, contudo, romper os elos com setores que tradicionalmente ocupam e dominam boa parte das decisões políticas brasileiras.” (Losekann, 2012, p. 183).

No conflito entre proteger o meio ambiente e promover o desenvolvimento econômico, o caminho alternativo é a sustentabilidade, que abrange as “dimensões ambiental, social, econômica, cultural, política e, principalmente, ética.” (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 180). Nesse governo:

Foram observados grandes avanços no governo Lula, principalmente quanto às questões sociais, nas quais se constatou que aproximadamente 20 milhões de pessoas foram tiradas da pobreza absoluta, assim como cerca de 30 milhões enriqueceram a classe média brasileira, além do sucesso do Programa Bolsa Família. Mas, cumpre perguntar: o que aconteceu quanto às políticas públicas ambientais? Isto serve justificar o binômio sócio-ambiental tão propalado na esfera internacional e também nacional, que tem sido requisitado nessas políticas. (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 180).

No primeiro governo Lula, novos canais de interlocução entre a gestão e a sociedade civil ambientalista foram abertos como a Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA).

A primeira de 2003 e a segunda de 2006, foram compostas por uma parcela significativa da sociedade civil da área ambiental e a manutenção do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), com um modelo institucional de participação compartilhada (Losekann, 2012).

Sobre o Ministério do Meio Ambiente, foi atendida “uma das principais demandas das organizações ambientalistas: a nomeação de Marina Silva como Ministra do Meio Ambiente (MMA) (Losekann, 2012, p. 179), caso *sui generis* de ex-seringueira e ambientalista, reconhecida nacional e internacionalmente (Kageyama; Dos Santos, 2011).

A escolha dos cargos que compõem esse Ministério continuou com a prática de recrutar ambientalistas da sociedade civil, tendo uma participação não-institucionalizada dentro do MMA (Losekann, 2012).

A diretriz governamental sobre questões ambientais no primeiro mandato do governo Lula esteve embasada por dois princípios, o da conservação e uso sustentável, e o da transversalidade da questão ambiental (Kageyama; Dos Santos, 2011). Nesta linha, a política ambiental do MMA da Ministra Marina Silva foi marcada por quatro linhas básicas, sendo elas:

i) promoção do desenvolvimento sustentável, não só no aspecto ambiental, mas também no social e no econômico; ii) controle e participação social, com a colaboração qualificada e efetiva da sociedade nos processos decisórios; iii) fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), com a gestão ambiental compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais; e iv) envolvimento dos diferentes setores do Poder Público na solução dos problemas ambientais, chamado princípio da “transversalidade”, com o meio ambiente entrando na agenda de todos os ministérios e demais órgãos públicos. (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 181).

A “transversalidade” da questão ambiental, como meta tanto do Presidente quanto da Ministra, buscava “demonstrar a outros setores do governo a importância das questões ambientais para assegurar a sustentabilidade das ações e projetos em geral” (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 183). O grande exemplo é o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que será mencionado mais adiante.

Foi desenvolvido o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto Nº 5.758 de 13 de abril de 2006 (Brasil, 2006a),

estabelecendo “uma política de gestão integrada para o conjunto das áreas protegidas brasileiras, e sua meta é englobar 40% do território nacional até 2015. O plano previa a adoção de medidas de inclusão social para promover a repartição dos benefícios gerados a partir da conservação da biodiversidade e a redução da pobreza.” (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 183).

Objetivando reduzir a perda da biodiversidade, preservar a vegetação nativa, e fomentar a repartição justa dos ônus e bônus provenientes da conservação ambiental (Kageyama; Dos Santos, 2011), o MMA

ampliou, no primeiro governo Lula, em 41% a área ocupada por Unidades de Conservação (UC) no Brasil (de 50 milhões ha para 70 milhões de ha). Além disso, delimitou mais de 20 milhões de hectares de áreas protegidas. Assim, entre 2003 e 2006, foram criadas 18 Unidades de Conservação Integral, totalizando 8,44 milhões de hectares, e 35 Unidades de Conservação de Uso Sustentável, totalizando 11,3 milhões de hectares. (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 183).

Como forma de gerir o uso e a conservação da biodiversidade e do conhecimento tradicional, combatendo a biopirataria, Marina Silva já havia proposto, enquanto senadora, o primeiro projeto de Lei de Acesso e Repartição de Benefícios da Biodiversidade (Kageyama; Dos Santos, 2011). Em 2004, durante o governo, foi proposta a Lei de Acesso ao Material Genético, aos Conhecimentos Tradicionais e Repartição de Benefícios. No período em que essa proposta continuava sendo discutida para ser enviada ao Congresso Nacional, o MMA

colocou em sua pauta a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) das Nações Unidas, para a COP do Brasil, a prioridade para a questão dos conhecimentos tradicionais e a repartição de benefícios. Então, na 8ª Conferência das Partes (COP 8) de 2006, realizada em Curitiba, o tema do Acesso e Repartição de Benefícios foi ponto prioritário, e representantes das comunidades indígenas do Brasil e de outros países foram convidados especiais. Foi incluída estrategicamente na pauta da CDB, na COP 8, uma proposta de um Regime Internacional de Acesso aos Recursos Genéticos e Repartição de Benefícios. A proposta previa que coberturas para se respeitarem as leis de acesso dos países partes. Ironicamente, foi aprovada em tempo recorde (4 anos de tramitação) a resolução dessa proposta na COP de 2010, em Nagóia (Japão). (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 185).

Ou seja, a importância dessa pauta foi levada à nível mundial, visto o desenvolvimento de um Regime Internacional de Acesso aos Recursos Genéticos, contudo não havia uma legislação nacional brasileira até então. Somente em 2015, foi promulgada a Lei Nº 13.123, de Repartição de Benefícios (Brasil, 2015).

No mundo se debatiam estratégias para combater as mudanças climáticas e reduzir as emissões globais de gases de efeito estufa (GEE) evitando o aumento de temperatura. No governo Lula, havia a preocupação sobre como essas mudanças climáticas afetariam o Brasil, visto que:

uma alteração dessa magnitude traria graves reflexos sobre a produção agrícola, a integridade das florestas e da sua biodiversidade, a segurança das zonas costeiras e a disponibilidade hídrica e energética. Implicaria, portanto, em um retrocesso no combate à pobreza e na qualidade de vida da sociedade. (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 187).

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal pode ser considerado fator primordial na Política de Mudanças Climáticas do governo, levando em consideração que o desmatamento ilegal dela é responsável por 3/4 das emissões de CO₂ no país (Kageyama; Dos Santos, 2011). Em conjunto com o Ministério de Minas e Energia (MME), o MMA trabalhou para aumentar o uso de fontes renováveis e a participação delas na matriz nacional que, na época, era de 43,9% da OIE (Oferta Interna de Energia). “Por outro lado, o Brasil é o único país do mundo que possui um programa de biocombustíveis renováveis capaz de funcionar sem subsídios permanentes.” (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 187). Tendo o etanol um papel importante nessa mudança na matriz energética a nível mundial, que foi incentivado, no Brasil, pelo Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. Desse modo, a política energética nacional “coloca o Brasil como vanguarda na produção e no uso de energia limpa, comparativamente aos outros países em geral.” (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 190).

Em busca do crescimento econômico, foram feitas “grandes obras infraestruturais conduzidas pelo Estado nos setores de transportes e energia, na sua maioria fruto do planejamento plurianual do segundo mandato do Governo Lula que resultou no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), realizado entre 2007 e 2010” (Fonseca, 2015, p. 212, 213). Porém o governo foi criticado fortemente por “comunidades indígenas e ribeirinhas em relação aos impactos de grandes reservatórios para produção da energia para atender às necessidades do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).” (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 190).

“O meio ambiente tem sido, cada vez mais, instrumentalizado na política externa brasileira.” (Auler; Bones, 2022, p. 18). Por exemplo, o MMA, em conjunto com outros setores, como o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), redigiu um documento, apresentado na COP-12, que tinha como proposta o incentivo a países em desenvolvimento que reduzissem as emissões de GEE por desmatamento e, com isso, poderiam receber recursos internacionais para ampliar essas ações (Kageyama; Dos Santos, 2011). Ademais, essa instrumentalização do meio ambiente na política externa, ocorrida nos dois mandatos do governo Lula, pode ser observada, principalmente pela “redução significativa do desmatamento e a criação do Fundo Amazônia” (Auler; Bones, 2022, p. 18).

3.2. Políticas ambientais contra o desmatamento na Amazônia nos governos Lula I e Lula II e seus desdobramentos

A exploração dos recursos naturais da Amazônia, como minérios, madeira e água, foi intensificada por uma forte intervenção estatal durante o governo militar (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018). Na década de 1970, durante o II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento) foram propostas ações para impulsionar o desenvolvimento com um planejamento regional que não se preocupou com o caráter ambiental. O desmatamento se intensificou nas décadas de 1980 e 1990. Houveram políticas de concessão de créditos pela Sudam (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), Lei Nº 5.173 de 1966 (Brasil, 1966), e depois pela ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia), Medida Provisória Nº 2.146-1 de 2001 (Brasil, 2001), isso possibilitou o aumento das atividades econômicas nessa região, contudo não houve uma redução dos impactos sobre o meio ambiente.

A preocupação ambiental entra em debate internacionalmente a partir dos anos 1990, 2000. Em nível nacional, a diminuição do desmatamento da Amazônia foi prioridade durante os governos Lula I e Lula II, desenvolvendo programas que promovam “um novo modelo de desenvolvimento na região amazônica, baseado na inclusão social com respeito à diversidade cultural, além de viabilizar as diversas atividades econômicas através do uso sustentável dos recursos naturais” (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018, p. 127) como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), de 2004. Também houveram programas na esfera estadual contra o desmatamento da Amazônia, por exemplo, o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento (PPCAD), no estado do Pará (PA). A partir disso, pode-se entender “que a política de redução do desmatamento da Amazônia, que tem conexão tanto com a Convenção da Biodiversidade como a de Mudanças Climáticas, segue a tendência desde o primeiro governo Lula, ou de um encaminhamento para uma política de Desmatamento Zero.” (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 190). O PPCDAm pode ser visto como principal exemplo da “transversalidade” no governo Lula (Kageyama; Dos Santos, 2011).

O PPCDAm, foi um plano com uma iniciativa estratégica que se inseriu nas diretrizes e prioridades de dois outros planos: o Plano Plurianual do Governo Lula (PPA), de 2004 a 2007, e o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (PAS), de 2008. Como principais diretrizes norteadoras observam-se:

- i) valorização da floresta para fins de conservação da biodiversidade, manejo florestal de produtos madeireiros e não-madeireiros e a prestação de serviços ambientais, como um dos alicerces de um novo modelo de desenvolvimento

regional, objetivando a qualidade de vida de populações locais com a redução de desigualdades sociais, a competitividade econômica e a sustentabilidade ambiental;

ii) incentivos para a melhor utilização de áreas já desmatadas em bases sustentáveis, contemplando inovações tecnológicas, como o manejo de pastagens, sistemas agroflorestais, agricultura ecológica e a recuperação de áreas degradadas, como forma de aumentar a produtividade e diminuir as pressões sobre florestas remanescentes;

iii) tomada de medidas urgentes de ordenamento fundiário e territorial, visando à redução do acesso livre aos recursos naturais para fins de uso predatório e o fortalecimento de instrumentos de gestão democrática e sustentável do território, priorizando o combate à grilagem de terras públicas, a regularização fundiária, viabilização de modelos alternativos de reforma agrária adequados à Amazônia, e a criação e consolidação de unidades de conservação e terras indígenas;

iv) aprimoramento dos instrumentos de monitoramento, licenciamento e fiscalização do desmatamento com metodologias inovadoras, contemplando a sua integração com incentivos à prevenção de danos ambientais e à adoção de práticas sustentáveis entre usuários dos recursos naturais;

v) fortalecimento de uma cultura de planejamento estratégico de obras de infraestrutura, envolvendo a análise adequada de alternativas (em termos de custo benefício e impactos socioeconômicos e ambientais), medidas preventivas, mitigadoras e compensatórias, e a execução ex-ante de ações de ordenamento territorial em bases sustentáveis, com transparência e participação da sociedade; e

vi) efetivação de um sistema de monitoramento das dinâmicas do desmatamento e políticas públicas correlatas na Amazônia, permitindo a análise permanente da eficiência e eficácia destes instrumentos, no intuito de garantir um processo permanente de aprendizagem e aperfeiçoamento, com transparência e controle social. (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018, p. 133).

O PPCDAm teve como ações estratégicas o ordenamento fundiário e territorial, o monitoramento e controle, e o fomento às atividades sustentáveis (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018). Esses autores apontam que os estados que tiveram maior redução do desmatamento entre os anos de 2004 a 2008 foram: O Mato Grosso (MT), com redução de cerca de 12 milhões para cerca de 4 milhões (redução aproximadamente de 66,7%); o Pará (PA), com redução de cerca de 9 milhões para cerca de 6 milhões (redução em torno de 33,3%); e o Amapá (AP), com redução de cerca de 4 milhões para cerca de 1 milhão (redução aproximadamente de 75%).

Entre o PAS e o final do segundo governo Lula, entre 2008 e 2010, os estados que tiveram maior redução foram os mesmos dos anos anteriores: MT, com redução de cerca de 4 milhões para cerca de 1 milhão (redução em torno de 75%); PA, com redução de cerca de 6 milhões para cerca de 4 milhões (redução aproximadamente de 33,3%); e o AP, com redução de cerca de 1 milhão para cerca de 500 mil (redução em torno de 50%) (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018).

Uma possível crítica às ações sobre os biomas, especialmente no governo Lula I, é que houve um favorecimento dos planos sobre o desmatamento da Amazônia em detrimento de outros biomas, que receberam ajuda mas não foram prioridade:

como exemplo de não transversalidade ou desencontro de visões e ações entre ministérios, pode-se destacar os pesos diferenciados dados aos diferentes biomas brasileiros nas ações do governo. O MMA desenvolveu ações direcionadas às especificidades de cada bioma, com núcleos para a formulação e implantação de políticas de conservação para o cerrado e o pantanal e, também, para a caatinga e as zonas costeira e marinha. Eles se somaram ao já existente Núcleo da mata atlântica, reformulado para incluir o bioma pampa. A Amazônia continuou contando com uma estrutura institucional própria, a Secretaria de Coordenação da Amazônia. (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 184).

No governo da sucessora partidária do Presidente Lula, Dilma Rousseff, no que diz respeito à questão ambiental, houve uma queda de 72% nos gastos com o PPCDAm, o que resultou em um aumento do desmatamento em áreas de proteção ambiental (APAs) federais de 10,27% de 2010 a 2016 (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018). O novo código florestal de 2012 foi duramente criticado pela flexibilização do uso dos recursos naturais da Amazônia e dos outros biomas brasileiros (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018). Nele, “no que se refere à Reserva Legal, tende a promover um aumento nas áreas utilizadas pelo proprietário rural para fins produtivos e ao mesmo tempo, diminuir as áreas protegidas, que já são poucas em relação às áreas de pastagem do proprietário rural” (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018, p. 135). Assim, aumentaria as áreas de pastagem e o efetivo bovino na Amazônia. Nos anos seguintes houveram problemas na gestão desse novo código florestal:

A falta de recursos humanos capacitados para atuar nas comunidades rurais e na gestão dos órgãos ambientais, assim como no cadastro e monitoramento de todas as propriedades rurais existentes nos estados e municípios por meio do Cadastro Ambiental Rural – CAR e descentralização das atividades florestais antes nas mãos somente do IBAMA são fatores que implicam no mau funcionamento desse dispositivo jurídico sobre as áreas protegidas na região amazônica. (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018, p. 136).

O PPA foi reformulado no governo Dilma, de 2012 a 2015, ocasionando o enfraquecimento de órgãos importantes de fiscalização e monitoramento de APAs (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018). A Lei Complementar Nº 140/2011 (Brasil, 2011) enfraqueceu órgãos como Ibama e Conama. O que se percebeu com a diminuição do enfoque sobre políticas ambientais no governo Dilma é que a relação entre a distribuição de verba para o PPCDAm e os desmatamentos é inversamente proporcional: com a diminuição da verba destinada a PPCDAm, houve um aumento dos desmatamentos.

Se no governo Dilma houve um enfraquecimento de órgãos federais que fiscalizavam o desmatamento, no governo pós-*impeachment* de Michel Temer o que ocorreu foram políticas de auxílio para grupos responsáveis pelo desmatamento. Nele, houve a legalização em massa de terras públicas. A Medida Provisória Nº 759/2016 (Brasil, 2016), que dispunha sobre a regularização fundiária de áreas urbanas e rurais, foi intitulada Programa Nacional de Regularização Fundiária (PNRF), mas é popularmente conhecida como “MP da grilagem” visto que essa MP permitiu “a certificação massiva de áreas públicas ilegais de até 2.500 hectares, estimulando o agravamento do desmatamento e dos conflitos de terras, principalmente na Amazônia” (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018, p. 143).

Os autores (Castelo; Adami; Almeida: De Almeida, 2018) fizeram uma análise relacional entre possíveis causadores do desmatamento, os resultados apontaram que os principais causadores seriam, nessa ordem, a pecuária bovina, a soja, e o milho. O que ressalta a participação do Agronegócio no desmatamento na Amazônia.

4. Programas de governo no Brasil

Durante o pleito eleitoral, os partidos políticos – independentemente de seu perfil ideológico, programático, organizacional etc. – elaboram promessas de campanha. Quando se trata de eleições presidenciais, essas promessas estão contidas nos programas de governo dos candidatos lançados por seus respectivos partidos. Na realidade brasileira, quando os programas de governo são apresentados, eles geram expectativas sobre quais seriam as possíveis soluções para as questões mais emergentes do país.

Os programas de governo passaram a ser entendidos como objeto empírico de análise para avaliar o grau de compromisso dos partidos políticos nas campanhas eleitorais, e a posterior execução, ou não, das promessas mostradas nessas campanhas, durante a gestão governamental. Eles são de suma importância na identificação do comportamento e posicionamento dos partidos políticos e para auxiliar o trabalho midiático na divulgação das informações para os cidadãos sobre a atuação dos representantes, quando eleitos, e seus respectivos partidos políticos (Naurin; Royed; Thomson, 2019).

Ademais, os programas de governo possuem relevância em uma dimensão intrapartidária, principalmente nos partidos com tendências ou correntes ideológicas diversas, em sistemas políticos em que há a formação de governos de coalizão – como ocorre no Brasil –, visto que os compromissos expressos nos programas de governo podem influenciar na construção de consensos e na escolha de futuros parceiros na coalizão.

As pesquisas sobre programas de governo e promessas de campanha ainda são pouco difundidas na ciência política brasileira, seja pela descrença em relação à classe política ou pela visão disseminada de que nossos partidos políticos são meros aglomerados de atores sem comprometimento programático (Mainwaring 1991; Samuels 1997). Por outro lado, a literatura sobre a modernização de campanhas e seu corolário de que as disputas se dão, de fato, em torno de temas “quentes” e conjunturais acabam por desvalorizar as razões para se investigar em que medida os pontos tratados nas campanhas dos partidos políticos são promessas que podem apontar para uma possível agenda de governo (Farrell & Webb 2002). Usar como base esses pressupostos serve apenas para obscurecer o que de fato ocorre na política brasileira e desestimular que se ponha à prova a validade dos programas de governo como locus importante de ação política. Sendo uma questão empírica, que merece ser investigada, para refutar ou confirmar a visão disseminada da não importância dos programas de governo.

A análise das promessas de campanha foi subsidiada por dois campos teóricos. O primeiro se estrutura a partir de postulados downsianos presentes na “teoria do mandato” (Downs 2013 [1957]), como o postulado de que os partidos políticos formulam políticas públicas para vencer eleições e não o contrário (vencer eleições para formular políticas). Dessa forma, os programas de governo objetivam manter o apoio eleitoral daqueles já identificados com o seu partido, ou atrair um eleitorado potencial.

No outro campo teórico, está a “teoria da saliência” (Robertson, 1976) – saliência vista como a quantidade de menções que uma determinada área de política pública aparece no programa partidário, quanto mais frequente, mais saliente –, que se baseia no pressuposto de que os partidos políticos enfatizam diferentes questões, com o objetivo de angariar votos dos eleitores. Nela, a intensidade com que determinados temas aparecem nos programas de governos funcionaria como indicativo da posição que o partido possa assumir, caso eleito, assim como sua possível priorização na agenda governamental.

A pesquisa utiliza-se dos pressupostos desses campos teóricos para entender o quão informativos os programas de governo são, ou seja, “se os eleitores podem justificadamente esperar que os partidos façam o que propuseram” (Manin; Przeworski; Stokes, 2006, p. 107). Neste caso, elas foram categorizadas tanto sobre a sua verificação, quanto sobre a sua temática.

A tabela abaixo indica o volume de sentenças em cada um dos programas de governo codificadas como “promessas verificáveis” e “promessas retóricas”. À exceção do programa do PDT, nos demais prevaleceu a tendência na apresentação de promessas retóricas.

4.1. Codificação das promessas verificáveis e retóricas

Tabela 2: Promessas de campanha (2022)

Partido	Tipo de promessa	Frequência	Percentual
PL	Verificável	14	22
	Retórica	49	78
	Total	63	100
MDB	Verificável	100	44
	Retórica	128	56
	Total	228	100
PDT	Verificável	58	77
	Retórica	17	23
	Total	75	100
PT	Verificável	26	33
	Retórica	53	67
	Total	79	100

Fonte: Elaboração Própria

Os resultados dessa distinção acabam por não sustentar empiricamente os postulados de Harmel (2016). O primeiro postulado fala sobre o perfil ideológico dos partidos políticos. Segundo ele, os partidos de esquerda seriam mais específicos em suas promessas políticas, justificando que eles possuem forte vinculação entre a liderança e os militantes. O partido mais à esquerda seria o PT, porém esse tem a segunda maior porcentagem de promessas retóricas quando comparado aos outros programas de governo, com 67%. O programa do PDT é o que possui maior montante de promessas verificáveis (77%), ultrapassando o montante de promessas retóricas (23%).

O segundo postulado diz respeito à distribuição do poder dentro da estrutura organizacional do partido. As siglas controladas por organizações parlamentares priorizariam promessas vagas e gerais sobre quaisquer compromissos políticos. Este postulado poderia ser aplicado ao programa do MDB, visto que é um partido político de base parlamentar, no entanto esse programa foi o que teve a menor diferença entre o percentual de promessas verificáveis (44%) e retóricas (56%), havendo um maior equilíbrio entre elas que os outros programas de governo.

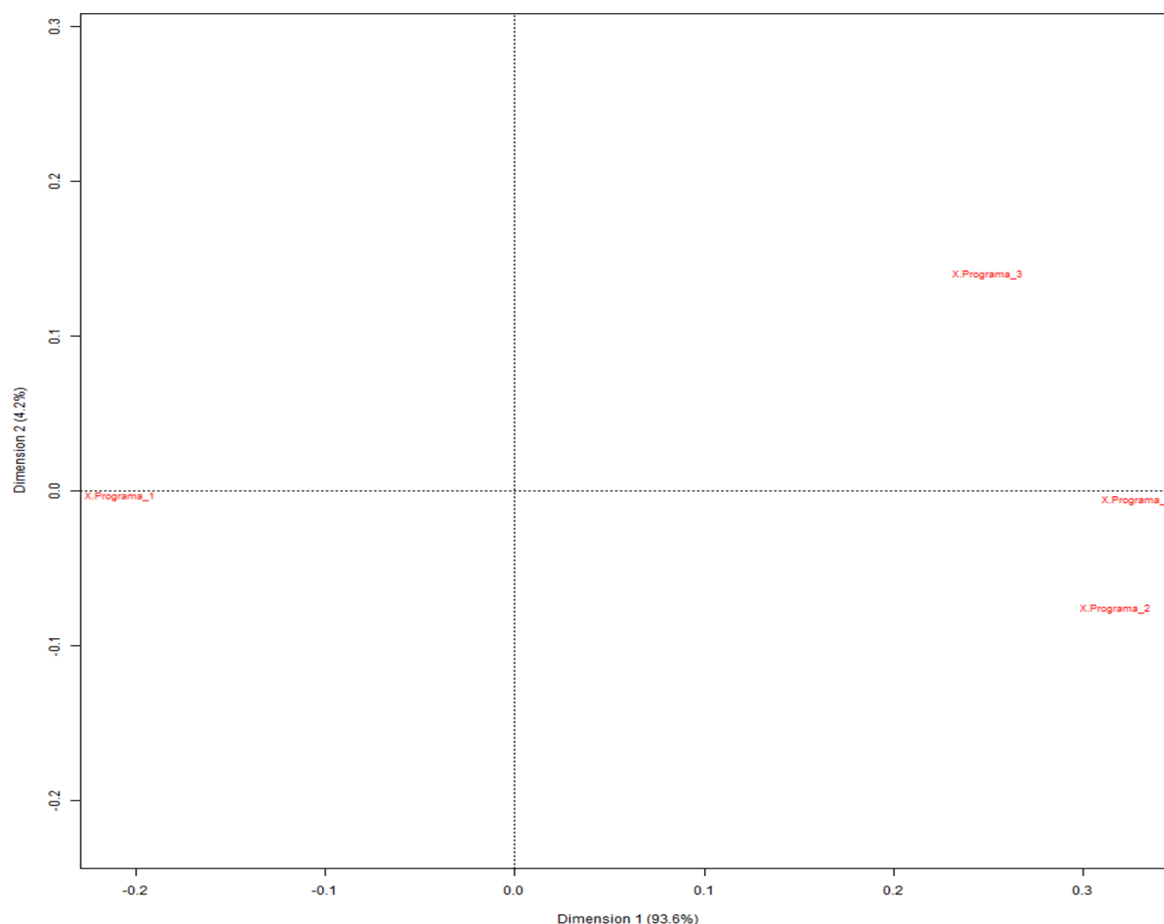
Sobre o terceiro postulado, os partidos políticos que estão no exercício do poder e estão disputando eleições tendem a apresentar um programa de governo mais detalhado que aqueles que nunca ocuparam esses espaços, por causa da experiência prática na política. Um caso de aplicação dele seria o programa do PL, visto que o candidato Jair Bolsonaro disputava a reeleição. Contudo, esse programa, ao invés de ser bastante detalhado nas suas promessas, com metas e objetivos bem definidos, preferiu focar fortemente em ações governamentais realizadas durante sua gestão, não se comprometendo fortemente com ações para o próximo mandato. Essa situação é expressa por ter a menor quantidade de sentenças entendidas como promessas de campanha (63 sentenças), e o maior montante de promessas retóricas, com 78%.

Os dados dessas eleições apontam que os postulados apresentados por Harmel (2016) não são válidos no contexto brasileiro. Ademais, o percentual de promessas retóricas ser maior que o de promessas verificáveis, na maioria dos casos estudados, pode ser uma forma de engambelar o eleitorado com promessas que não poderão ser verificáveis. Principalmente porque a maior porcentagem de promessas retóricas se deu entre os programas de governo de candidatos que tinham chance de disputar a eleição no segundo turno, o do PL e o do PT, respectivamente.

4.2. Codificação quanto à temática

Essa pesquisa também estudou o conteúdo presente nesses quatro programas de governo, para analisar se há ou não diferenças entre eles. Para isso, foi feita uma análise textual sobre o conteúdo temático de cada programa. Buscando menor interferência das pesquisadoras, a análise fatorial de correspondência foi realizada pelo *software* Iramuteq. O resultado dessa análise está expressa na Figura 1:

Figura 1: Programas de Governo – Eleição Presidencial de 2022



Fonte: elaboração própria

Programa 1 = PL; Programa 2 = MDB; Programa 3 = PDT; Programa 4 = PT

A partir dessa figura nota-se um distanciamento significativo do programa de governo do, na época, do Presidente da República Jair Bolsonaro (Programa 1) em relação aos demais. Este programa está situado mais à esquerda do mapa e os demais programas à direita. Percebe-se que os programas do PL e do PT (Programa 4) ocupam posições extremas na

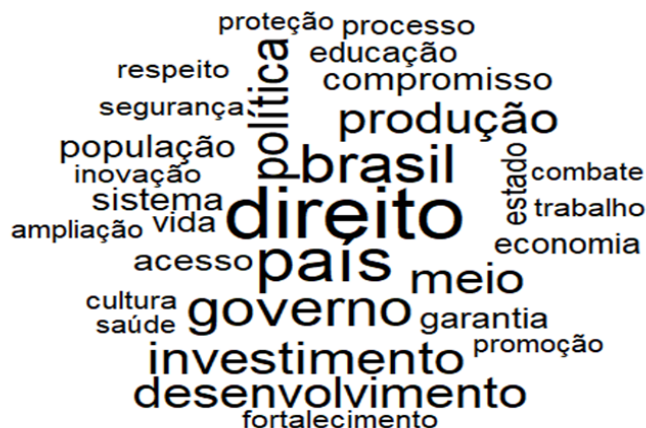
mesma linha do eixo “x”. Isso indica que os seus conteúdos textuais são diametralmente opostos. O que faz sentido em uma disputa eleitoral tão antagônica entre Bolsonaro e Lula.

Por outro lado, os programas de governo do PDT (Programa 3), do PT e do MDB (Programa 2) se situam no mesmo hemisfério, à direita do mapa. Todavia, os programas de governo do PT e do MDB são os que mais se aproximam semanticamente, visto que se localizam no mesmo quadrante.

No caso do PDT, seu programa está posicionado no quadrante superior direito, isolado dos demais que ocupam o hemisfério à direita. Pode-se interpretar essa posição como uma materialização da chamada “terceira via”, pois esse programa se manteve significativamente distante do programa do PL buscando reeleição, estando situado do mesmo hemisfério dos demais candidatos que se contrapunham a Bolsonaro. Entretanto, o programa do PDT também se encontra distante do principal rival do governo, o candidato do PT.

Uma outra tentativa de aferição do conteúdo dos programas foi feita usando a mesma dinâmica já abordada, por meio de “nuvens de palavras”. Selecionou-se as trinta palavras mais mencionadas, objetivando a identificação de algum padrão de políticas públicas que se destacariam nos programas de governo.

Figura 2: Nuvem de palavras a partir do programa de governo do PT



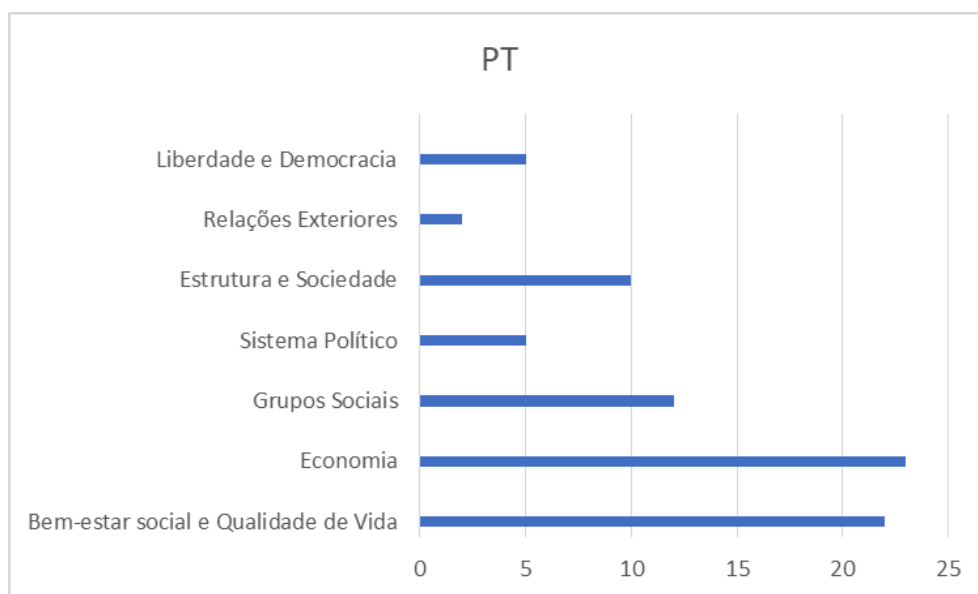
Fonte: Elaboração própria

Sobre o programa do PT, a “nuvem de palavras” (Figura 2) apresenta muitas referências às palavras “direito”, “país” e “Brasil”. O que pode ser uma tentativa de relacionar o nacionalismo a outros candidatos que não Jair Bolsonaro – candidato à reeleição, em 2022, que trazia para a campanha valores conservadores e nacionalistas.

A codificação buscou identificar a diferenciação dos domínios temáticos relativos às promessas de campanha, mostrando o número de vezes que um determinado domínio apareceu, e seu percentual em relação ao total de promessas. Quanto maior a frequência que um domínio é mencionado, mais relevante ele é. Com base nos dados obtidos, identificamos os temas que receberam maior ênfase em cada programa de governo, de modo a caracterizar se houve alguma diferenciação.

Ao comparar, primeiramente, os domínios temáticos, percebeu-se que temas relativos a bem-estar social, economia e grupos sociais perpassam as promessas de campanha constantes nos quatro programas de governo. Enquanto os programas do PT e do PL priorizaram, nesta ordem, os domínios de economia e de bem-estar social, os programas do MDB e do PDT priorizaram os domínios bem-estar social e economia. O domínio grupos sociais ocupa a terceira posição em todos os programas de governo.

Gráfico 1: Codificação MARPOR do programa de governo do PT



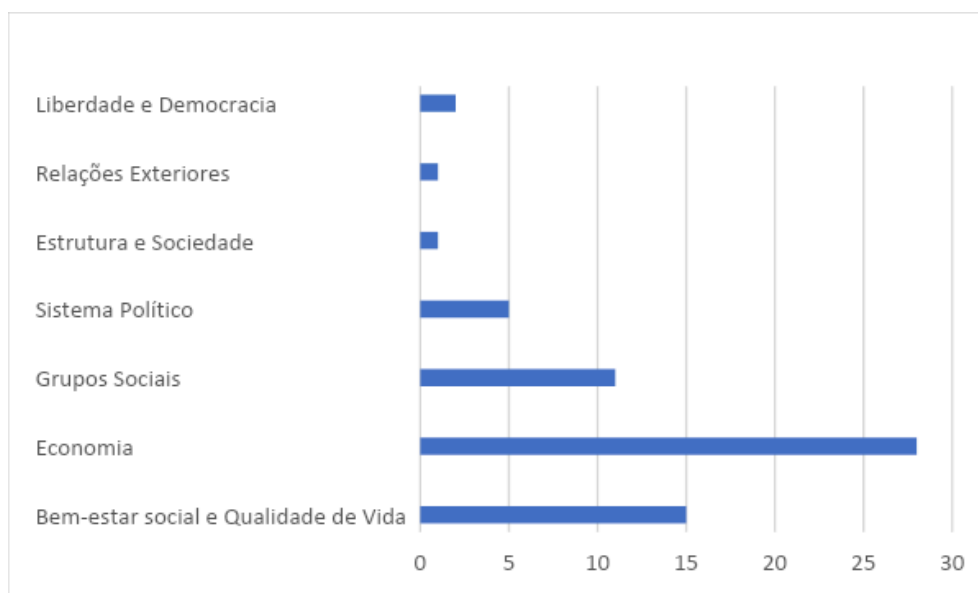
Fonte: *Elaboração própria*

Como apresentado no Gráfico 1, o candidato Lula (PT), focou, em seu programa de governo, em temas econômicos, todavia, o tema de Welfare-state e qualidade de vida se aproxima fortemente do domínio econômico, visto que este contém 23 promessas, e o domínio de bem estar social possui 22 promessas. Os outros domínios têm a seguinte quantidade de promessas: grupos sociais com 12 promessas; estrutura e sociedade com 10 promessas, sistema político, liberdade e democracia, ambos tiveram cinco promessas cada; relações exteriores, com apenas duas promessas.

Destaca-se a existência de uma distância significativa entre a quantidade de promessas dos domínios que estão nas posições dois e três (diferença de 10 promessas). A terceira posição sendo ocupada pelo domínio grupos sociais, no programa de um partido que, desde sua constituição, focou na necessidade de haver assistência governamental a grupos marginalizados e/ou minorias é, de certo modo, esperada.

Outro ponto a ser realçado é o destaque sobre o domínio estrutura e sociedade, com dez promessas. Este domínio refere-se à participação da sociedade por meio de conselhos, a proteção aos trabalhadores e aos direitos trabalhistas, por exemplo. As promessas que se enquadram no domínio liberdade e democracia, provavelmente são uma crítica ao governo anterior e uma contraposição à visão do candidato à reeleição, Bolsonaro.

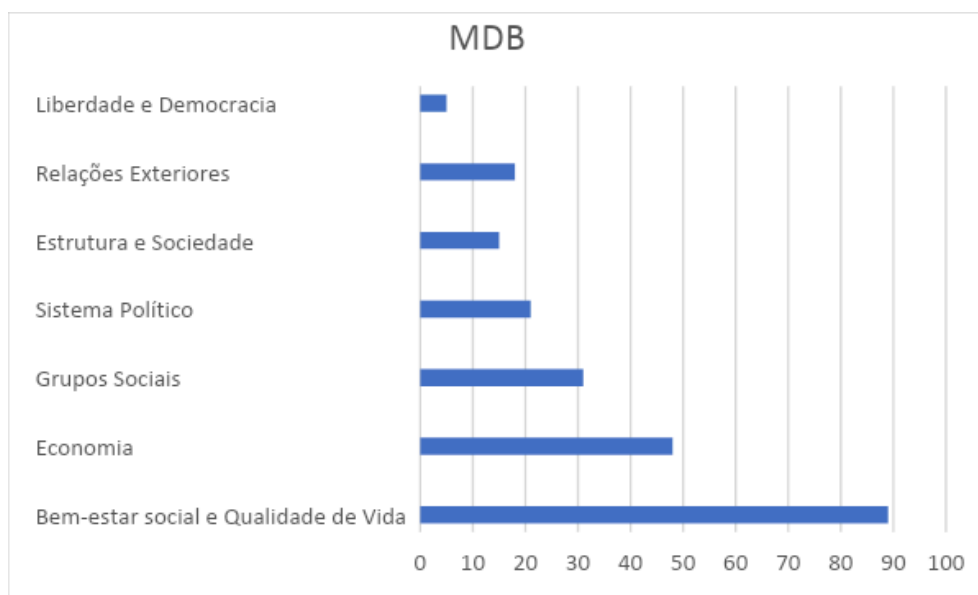
Gráfico 2: Codificação MARPOR do programa de governo do PL



Fonte: Elaboração própria

No programa de governo do candidato à reeleição Jair Bolsonaro (PL), conforme mostrado no Gráfico 2, também se concentrou primordialmente em temas econômicos, porém com uma distância significativa entre eles e os outros dois domínios temáticos mais mencionados, bem-estar social e grupos sociais, respectivamente. No entanto, não deixou de dar alguma atenção a esses dois domínios, especialmente nas mulheres, temática que faz parte do domínio de grupos sociais. Promessas relacionadas ao domínio sistema político foi outro tema caro ao candidato, assim como ocorreu no programa do MDB (Gráfico 3) que veremos a seguir.

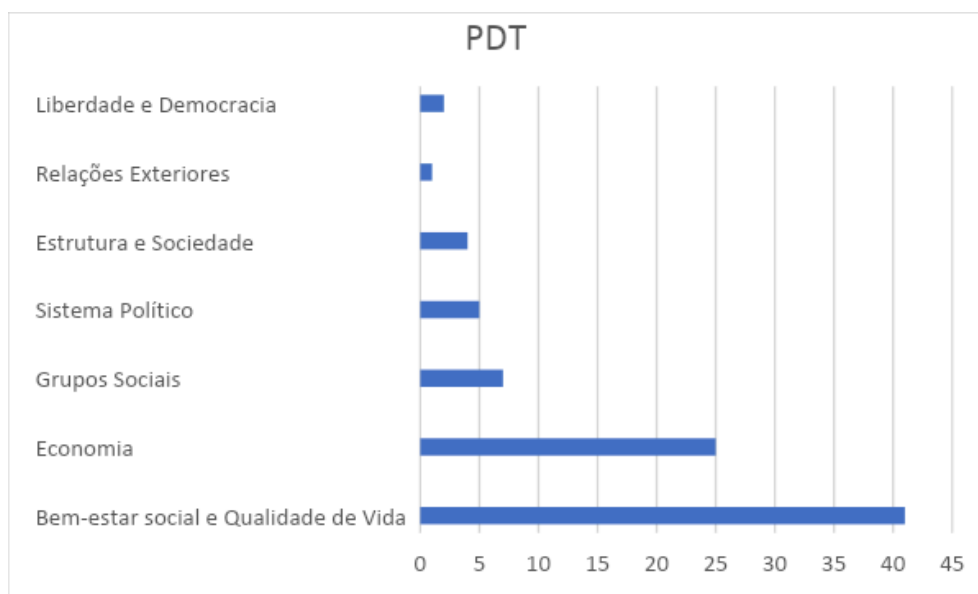
Gráfico 3: Codificação MARPOR do programa de governo do MDB



Fonte: Elaboração própria

No gráfico do programa do MDB percebe-se uma grande ênfase no domínio bem-estar em comparação aos demais domínios. Isso ocorre porque Simone Tebet, candidata deste partido, costuma priorizar temas como saúde e educação.

Gráfico 4: Codificação MARPOR do programa de governo do PDT



Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 4 corresponde ao programa de governo do PDT, do candidato Ciro Gomes (PDT). Há maior enfoque nos temas relativos ao domínio bem-estar social, entretanto, as

promessas com temas que se enquadram no domínio econômico se sobressaem na comparação com o programa do MDB.

No que diz respeito a comparação entre os dados do PDT e do MDB sobre os demais domínios, é possível estabelecer um contraponto entre eles. O programa de governo da Tebet apresenta maior ênfase nos domínios grupos sociais, sistema político, estrutura e sociedade, relações exteriores, liberdade e democracia, que o programa de governo do candidato Ciro Gomes.

4.3. Conclusão geral sobre a codificação das promessas

As diferentes técnicas de caracterização das promessas de campanha nesses programas de governo – codificação por pares com aplicação de testes de replicabilidade e também por meio da análise lexicográfica, com análise fatorial de correspondência e nuvens de palavras – proporcionou uma gama maior de informações, que não são excludentes, mas sim, complementares, possibilitando que haja uma maior percepção no tratamento dos dados obtidos.

Em termos gerais, esse levantamento permitiu uma compreensão maior desses candidatos às eleições presidenciais de 2022 e seus comportamentos. Destaca-se que dos quatro programas de governo, somente o do PDT teve porcentagem significativa de promessas verificáveis, com 77%. O programa da Simone Tebet manteve um maior equilíbrio entre as promessas verificáveis e retóricas, com 44% e 56%, respectivamente. Os programas de governo dos candidatos com maior chance de vitória eleitoral, Lula e Bolsonaro, curiosamente apresentaram os menores índices de promessas verificáveis, o primeiro com 35%, e o segundo com 22%.

Os postulados de Harmel (2016) que exploram explicações por meio do posicionamento ideológico dos partidos, não se fundamentam no contexto eleitoral brasileiro. Ou seja, o tipo de promessa constante nos programas de governo possui pouca ou nenhuma relação com o espectro ideológico. Diniz e Oliveira (2020) já haviam constatado padrão semelhante em relação ao posicionamento do PT (à esquerda do espectro ideológico) e do PSDB (partido de base parlamentar) e suas promessas de campanha.

A análise textual realizada mostrou um total distanciamento semântico entre o programa de governo do Jair Bolsonaro e os programas dos demais candidatos. O programa do PL reproduziu valores que vêm sendo enfatizados pelo candidato desde as eleições de 2018 e durante seu mandato, como: família, liberdade, crenças religiosas. Os demais

programas de governo se encontram no mesmo lado do gráfico bidimensional, todavia os programas do MDB e do PT estão mais próximos. Não parece ser coincidência que a formação da coalizão governista entre esses dois foi mais ágil que em comparação com a obtenção do apoio do PDT, para além das características individuais de Ciro Gomes e Simone Tebet.

Sobre as ênfases de palavras, menções a políticas públicas foram mais explícitas nos programas do PDT e do MDB, embora apareçam com menor destaque também no programa do PT.

A prevalência de promessas retóricas, apresentada anteriormente, é um indicativo de que os programas de governo ainda não cumprem de forma plena seu papel informativo. Além de ser uma possível tentativa dos candidatos de se blindarem de futuras denúncias de “estelionato eleitoral”, caso compromissos assumidos durante a campanha, não possam ser levados adiante numa eventual agenda governista. Contudo, conforme aumenta a circulação de estudos sobre esses programas, como a pesquisa realizada, pode ser que os políticos se sintam motivados ou pressionados a especificar e detalhar suas promessas de campanha, para que, caso o candidato seja eleito, seus eleitores possam cobrar os poderes Executivo e Legislativo, clamando por explicações sobre o porquê das propostas feitas durante as eleições não terem se concretizados, em termos de agenda de governo.

5. Promessas sobre o meio ambiente

As promessas de campanha foram codificadas tanto sobre sua verificabilidade, quanto sobre sua temática. A partir dos domínios do *codebook* do MARPOR, foram identificadas suas temáticas. Um dos domínios bastante mencionados em todos os programas de governo analisados foi o “bem-estar e qualidade de vida” (código 500).

Dentro desse domínio existem códigos mais específicos sobre eles: como valorização ou desvalorização de políticas públicas de bem-estar social, como valorização ou desvalorização da educação pública, como incentivo à cultura, etc.

Com o objetivo de verificar o cumprimento das promessas de campanha, separou-se as promessas de campanha (verificáveis e retóricas) que foram classificadas pelo código *per501*, *Environmental Protection* que diz respeito às promessas sobre políticas públicas de defesa ao meio ambiente:

General policies in favour of protecting the environment, fighting climate change, and other “green” policies. For instance:

- General preservation of natural resources;
- Preservation of countryside, forests, etc.;
- Protection of national parks;
- Animal rights.

May include a great variance of policies that have the unified goal of environmental protection.³ (Lehmann; Burst; Matthieß; Regel; Volkens; Weßels; Zehnter, 2022, p.17).

Basicamente, esse código sobre proteção ambiental inclui políticas públicas favoráveis à proteção do meio ambiente, às mudanças climáticas, e/ou políticas ‘verdes’.

Dos quatro programas de governo analisados, apenas o programa do PL não teve nenhuma sentença que se enquadra em promessas sobre o meio ambiente. O programa do PDT teve somente uma sentença identificada pelo código *per501*. O PT teve quatro promessas sobre meio ambiente, e no programa do MDB, tiveram 17 sentenças atribuídas a esse código. Vale lembrar, que o MDB também possui a maior quantidade de promessas

³ “Políticas gerais a favor da proteção ambiental, da luta contra as mudanças climáticas e outras políticas “verdes”. Por exemplo:

- Preservação geral dos recursos naturais;
- Preservação da paisagem/campo, das florestas, etc.;
- Proteção dos parques nacionais;
- Direitos dos animais.

Pode incluir uma grande variedade de políticas que têm como objetivo unificado a proteção ambiental.” (Lehmann; Burst; Matthieß; Regel; Volkens; Weßels; Zehnter, 2022, p.17) (tradução minha).

codificadas em geral, e mesmo assim o percentual de promessas de campanha sobre o meio ambiente ainda foi maior que o total dessas promessas no programa do PT (Tabela 4):

Tabela 4: Promessas *per501* independente da verificabilidade

Partido	Total	Frequência	Percentual
PL	63	0	0
MDB	228	17	7,5
PDT	75	1	1,3
PT	79	4	5

Fonte: Formulação Própria

Sobre as promessas de campanha verificáveis que tinham o meio ambiente como conteúdo (Tabela 5), observa-se que, das 100 promessas verificáveis presentes no programa do MDB, nove delas foram codificadas como *per501*. No programa do PT, foram três promessas verificáveis sobre o meio ambiente, ou seja, das promessas de campanha verificáveis presentes nesse programa, 11,5% são sobre a questão ambiental. A diferença percentual entre as promessas verificáveis *per501* do MDB e do PT não chegou a 3%. A única promessa entendida como *per501* do programa do PDT era verificável (1,7%).

Tabela 5: Promessas verificáveis sobre meio ambiente (*per501*)

Partido	Total	Frequência	Percentual
PL	14	0	0
MDB	100	9	9
PDT	58	1	1,7
PT	26	3	11,5

Fonte: Formulação própria

No caso das promessas retóricas (Tabela 6), o PT apresentou somente uma sobre meio ambiente, o que representa 1,9% do total de promessas retóricas de seu programa de governo. O programa do MDB apresentou sete promessas retóricas *per501*, representando 5,5% do total.

Tabela 6: Promessas retóricas sobre meio ambiente (*per501*)

Partido	Total	Frequência	Percentual
PL	49	0	0
MDB	128	7	5,5
PDT	17	0	0
PT	53	1	1,9

Fonte: Formulação própria

Indicamos a seguir o conteúdo das sentenças codificadas como “promessas verificáveis” no que diz respeito ao meio ambiente (*per501* de acordo com a codificação do MARPOR).

A promessa do programa do PDT diz respeito à proteção e direito dos animais, mencionando a Lei 1095/2019, aprovada durante o governo Bolsonaro, que aumentava a punição nos casos de maus-tratos a animais.

Nas promessas verificáveis *per501* do programa do MDB, mais de uma sentença fez menção em acelerar o alcance das metas internacionais – como o REED+ (Acordo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) – de reflorestamento e de redução de GEE, sem deixar de promover um desenvolvimento social e econômico. Esse programa também apresenta propostas de políticas de tolerância zero com o desmatamento ilegal, buscando reduzir a devastação e combater grileiros, invasores, madeireiros e garimpeiros ilegais. Além de retomar o Fundo Amazônia e criar uma secretaria executiva, vinculada à Casa Civil, sobre a Amazônia. Mencionou a necessidade de adoção, de informatização, de consolidação e de análise de regularidade do CAR.

Diversas promessas tratavam de questões hídricas e marinhas. Sob administração da ANA (Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico), foi proposto a instituição de um sistema unificado de outorgas na escala das bacias hidrográficas, com a ideia de garantir o uso múltiplo dos recursos hídricos. Planejamento de uma Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro, um sistema de observação do mar brasileiro, e um novo marco legal da pesca.

As promessas *per501* presentes no programa de governo do Lula, por ser objeto de posterior verificação do cumprimento das promessas de campanha na agenda governamental, foram retirados integralmente do respectivo programa de governo e colocadas na Tabela 7, a seguir:

Tabela 7: Sentenças do Programa de Governo do PT codificada em *per501*

Sentenças: promessas de campanha <i>per501</i>	Verificável	Retórica
Vamos assegurar o fortalecimento de uma política pública para a coleção das águas do país, promovendo a progressiva melhoria de sua qualidade e de sua disponibilização para utilização racional e integrada com vistas ao desenvolvimento sustentável social e econômico.		1
Vamos combater o uso predatório dos recursos naturais e estimular as atividades econômicas com menor impacto ecológico	1	

Já nos comprometemos com o futuro do planeta, sem qualquer obrigação legal, e o faremos novamente.	1	
Combateremos o crime ambiental promovido por milícias, grileiros, madeireiros e qualquer organização econômica que aja ao arrepio da lei.	1	
Total	3	1

Fonte: Formulação própria

Assim, as promessas verificáveis *per501* propõem o mesmo comprometimento com o planeta que o partido teve nos seus governos anteriores, o combate de crimes ambientais feito por milícias, grileiros, madeireiros, etc., e do uso e exploração dos recursos naturais de forma predatória, objetivando estimular atividades econômicas mais sustentáveis e com menor impacto ecológico.

5.1. Considerações sobre promessas *per501*

O governo Bolsonaro não só manteve condutas similares às de Temer no que diz respeito à permissividade do desmatamento, como contribuiu para a disposição de políticas anti-ambientais. Bolsonaro atendeu às demandas de seus apoiadores ruralistas e o Ministério do Meio Ambiente não se afastou disso:

É possível identificar na gestão de Salles que além da clara política anti-ambiental adotada por ele: evidencia-se que Salles trabalhava para aqueles que o indicaram para o ministério. Salles conduziu os órgãos ambientais de modo a agradar o presidente da república, Jair Bolsonaro e seus aliados ruralistas, principais responsáveis pela sua nomeação para o cargo, visto que nem o seu partido na época interferiu na escolha de seu nome. Bolsonaro declarou publicamente que queria como ministro do MMA um nome de confiança dos ruralistas, ou isso ou provavelmente o ministério teria o mesmo fim do Ministério do Trabalho: a extinção, ou uma segunda possibilidade seria ter seu status reduzido a uma secretária do Ministério da Agricultura, já que desde o início estava claro que os ruralistas queriam o controle da pasta. (Matos, 2022, p. 53).

Salles acabou sendo exonerado do cargo por meio da pressão policial e midiática ao ser alvo de investigação da Polícia Federal sobre a exportação ilegal de madeira da Amazônia (Matos, 2022).

Enquanto o Ministro Ricardo Salles, uma personalidade de palanque, tal qual Bolsonaro, de dar entrevistas e ir em eventos públicos, o seu sucessor, o Ministro Joaquim Leite “aparenta ter um perfil mais técnico-político do que somente técnico. Leite continuou

“passando a boiada” assim como seu antecessor, porém com o agravante de conseguir fazer isso longe dos holofotes, visando preservar a imagem do ministério” (Matos, 2022, p. 54).

Sobre o período eleitoral e o desenvolvimento de programas de governo, Barros (2015), ao analisar o modo como os partidos políticos incluem a agenda ambiental dos candidatos à presidência nas eleições de 2014, observou uma mudança: houve maior inclusão dessa agenda no programa do candidato Aécio Neves, do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), o que não é comum nesse partido político. Esse caso é explicado pela concorrência eleitoral com a candidata Marina Silva, do PSB (Partido Socialista Brasileiro), ambientalista internacionalmente renomada. Questiona-se se o contrário não aconteceria: se um candidato concorrente de Bolsonaro, que não possui uma agenda anti-ambiental, acabaria desenvolvendo mais promessas de campanha com objetivo de confrontar o governo da época.

A partir das promessas de campanha *per501* analisadas, não houve um destaque especial à agenda ambiental por parte dos concorrentes de Bolsonaro. Salvo uma crítica de Simone Tebet à gestão ambiental de Bolsonaro presente em uma sentença categorizada como retórica. Tiveram sentenças no programa do Lula que apresentavam um sutil confronto ao seu rival direto, entretanto nenhuma delas era sobre a agenda ambiental.

6. O primeiro ano do governo Lula e a agenda do Ministério do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas

Cabe a este capítulo a checagem das promessas de campanha consideradas verificáveis cujo meio ambiente era seu conteúdo, durante o primeiro ano do mandato Lula III, o chamado período de “lua de mel”. Em seguida, expõem-se os dados e as análises obtidas sobre as Proposições do Executivo, e os Atos Normativos (ANs) do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas.

6.1. Lula III e questões ambientais

A análise da agenda ambiental do novo governo Lula foi restringida a, mais ou menos, o primeiro ano de gestão (2023), visto que, “como em qualquer governo, é no seu início que são construídas as bases de toda gestão, em médio e longo prazos, direcionando todas as ações e prioridades” (Kageyama; Dos Santos, 2011, p. 181).

Comumente denomina-se o primeiro ano de governo como período de “lua-de-mel”. Neste, segundo Abranches (2014), o centro, ocupado pela Presidência, seria plenamente dominante, no qual os cargos de primeiro e segundo escalão centrais no projeto de poder da gestão e do partido político não são contestados, sem haver disputas ou barganhas. Sobre o poder no governo, ele é

relativamente compartilhado, a rivalidade entre os parceiros da coalizão se dá dentro dos limites do negociável. A cooperação Legislativo/Executivo é negociada com um mínimo de fricção, as maiorias parlamentares são estáveis. Ou seja, o “pool” constituído pela coalizão gera o número de votos necessários a cada caso, ainda que esses votos tenham que ser negociados na margem. (Abranches, 2014, p. 3).

O início do terceiro mandato do Presidente Lula, assim como os anteriores, foi marcado por uma forte vinculação entre política externa e meio ambiente, especialmente em razão das mudanças climáticas.

Entendendo o uso de Auler; Bones, (2022) da questão climática como *rationale* (base lógica ou fundamentação) da política externa brasileira no século XXI, seguem-se as principais ações tomadas durante o governo Lula III.

O discurso de posse do Presidente Lula e o de recém-empossada da Ministra do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas, Marina Silva colocaram a pauta ambiental como elemento

central da agenda nacional, mas também a ideia de protagonizar esse papel de liderança ambiental internacionalmente (Auler; Bones, 2022).

Reativou-se o Fundo Amazônia, que havia sido parado durante o governo Bolsonaro, e tratou sobre outras medidas ambientais por meio do Decreto Federal no 11.368/2023 (Auler; Bones, 2022). Essa reativação permitiu a retomada de doações vindas de outros países, em especial a Noruega, ao fundo.

O governo buscou e conseguiu que a COP-30, em 2025, fosse realizada no Brasil, na cidade de Belém (PA). O governo Lula III busca instrumentalizar a COP-30 para reposicionar o Brasil no cenário externo em um contexto pós-Bolsonaro. Além disso,

Como uma espécie de preparação para a realização da COP-30, Belém sediou, entre os dias 8 e 9 de agosto de 2023, a Cúpula da Amazônia, que reuniu os oito países signatários da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e buscou restabelecer a cooperação regional no bioma – consolidando a filosofia de que, agora, é a Amazônia quem deve falar para o mundo, presente em discursos de Lula. (Auler; Bones, 2022, p. 20).

Contudo, a Cúpula da Amazônia não gerou ações efetivas para o combate do desmatamento, as discussões ficaram apenas em nível regional.

A gestão Lula III, no que diz respeito à política externa, quer consolidar o Brasil como potência ambiental, inclusive a biodiversidade e o patrimônio hídrico-ambiental corroboram com essa consolidação na governança climática global.

Este processo tem-se desenvolvido a partir da reconstrução da governança ambiental doméstica, com a retomada de ações e políticas públicas, e do engajamento externo, cristalizado na própria figura pessoal de Lula via diplomacia presidencial. Ao responsabilizar os países industrializados pela crise climática, Lula III fortalece uma posição histórica da diplomacia brasileira, além de credenciar-se como interlocutor dos países em desenvolvimento – o que acarreta maior protagonismo político global. (Auler; Bones, 2022, p. 21).

6.2. Proposições ambientais no governo Lula III

Para entender se as promessas de campanha verificáveis, que abordassem a questão ambiental (*per501*) foram cumpridas durante esse período de “lua de mel” do governo Lula III, iniciou-se a leitura e análise de dados de Proposições do âmbito Executivo. As Proposições lidas foram do ano de 2023, independente de seus *status*. No total, foram 268, contudo a maior parte delas não tratava de questões ambientais ou climáticas, e portanto, não cabem neste estudo.

Das Proposições que tinham alguma relação com a agenda ambiental, foram separadas 54, o equivalente a 20,2% do total. Nelas, notou-se uma variação na intensidade da

demonstração dessa agenda. A partir de sua leitura e usando análise de conteúdo, foi desenvolvida uma classificação sobre quanto da agenda ambiental está presente em cada Proposição. Nela, foram agrupadas as Proposições em números, positivo ou negativo, sobre que tipo de menção ao meio ambiente foi feita (Tabela 8).

Tabela 8: Classificação das Proposições quanto à menção da agenda ambiental no Executivo

Classificação	Descrição	Quantidade	Porcentagem
1	Políticas sobre meio ambiente mais específicas e diretas (similar às agendas do MMAMC)	25	46,3%
2	Menções ao Ministério do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas	2	3,7%
3	Pequenas menções a ações que visem sustentabilidade e meio ambiente (mais generalizadas)	24	44,4%
- 1	Políticas anti-sustentabilidade	3	5,6%
TOTAL		54	100%

Fonte: Formulação Própria

Das 54 Proposições separadas, 25 delas, o equivalente a 46,3%, apresentam propostas que tratem sobre o meio ambiente e as mudanças climáticas diretamente, esse parâmetro foi baseado também nas Agendas presentes dentro do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas. A categoria 2 trata de proposições que apenas mencionaram o MMAMC, encontrou-se somente duas delas (3,7%). Aquelas marcadas pelo número 3 são as Proposições que possuem menções à sustentabilidade e ao meio ambiente, porém a agenda ambiental não é o foco do que está sendo proposto, representando 44,4% (24). No caso da única classificação negativa (-1), ela diz respeito não só a propostas que possuem uma política anti-ambiental como vista no governo anterior (Bolsonaro) – até porque Proposições assim não chegaram a ser encontradas –, como também aquelas que possuem um conteúdo destoante do que seria uma política verde. Estas tiveram 3 Proposições, o que daria cerca de 5,6%.

O percentual de cada uma dessas categorizações em relação ao total de Proposições (268) seria: a classificação 1 representa 9,3%; a 2 representa 0,8%; a categoria 3 representa 9,0%; e a classificação -1 representa 1,1%.

Sobre o conteúdo das Proposições, foram analisadas aquelas que colocam a agenda ambiental em primeiro plano e aquelas que não a utilizam. O conteúdo das Proposições –1 trata, basicamente, da redução de alíquotas de combustíveis fósseis, salvo apenas o etanol, que é um biodiesel, no entanto estava englobado junto às outras reduções. Nas Proposições categoria 1, o agrupamento com mais Proposições fala principalmente de mobilidade urbana, e se enquadra em uma Agenda do MMAMC chamada de Agenda Ambiental Urbana. Além dela, outras Proposições 1 cabem em Agendas do Ministério, a saber: Clima, Biodiversidade e Pesca.

6.3. Análise dos Atos Normativos do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas

Outra maneira de procurar o cumprimento das promessas de campanha verificáveis *per501* está nas ações feitas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas⁴ (MMAMC). Como nas gestões anteriores de Lula, Marina Silva foi nomeada Ministra do MMAMC. Neste caso, usou-se os Atos Normativos⁵ do MMAMC durante o período de 2023.

O próprio Ministério divide esses atos em categorias de Agendas. A partir da leitura dos Atos Normativos, fez-se um esquema das principais políticas feitas em cada uma dessas Agendas:

- Agenda Ambiental Urbana:
 - Regulação de veículos rodoviários poluentes.
 - Reciclagem e logística reversa.
- Áreas Protegidas e Unidades de Conservação:
 - Criação e ampliação de UCs e reservas.
 - Revisões e aprovações do plano de manejo.
 - Procedimentos dentro das UCs e regulação delas.
 - Ingressos, conselhos.
- Atividades Potencialmente Poluidoras:
 - Orientação técnica normativa, cadastro técnico.
 - Portarias do IBAMA.
 - Regulamento, relatório anual de Atividades Potencialmente Poluidoras.
- Biodiversidade:
 - Conservação da fauna e flora brasileiras ameaçadas de extinção.
 - Cuidados e regulação com introdução de espécies exóticas.
 - Controle de zoonoses.
 - Monitoramento da biodiversidade.

⁴ Site oficial do MMAMC <<https://www.gov.br/mma/pt-br>>. Acesso em: maio de 2024.

⁵ Retirado do Painel Legislativo disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWJlYjU0OWQtMTEwZC00NTEwLWl4NGYtYWY4MzJmMzM0NTQ1IiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBjY9>>. Acesso em: maio de 2024.

- Clima:
 - Mudanças climáticas.
 - Regulação de emissão de gases poluentes.
- Colegiados:
 - Aprovação de regimento interno dos comitês.
 - Criação de Câmaras Temáticas.
 - Institui comissões; grupos de trabalho; comitês; Grupo de Assessoramento Técnico (GAT); Grupo Estratégico Ambiental (GEA); etc..
 - Processo seletivo de representantes.
- Compensação Ambiental:
 - Procedimentos relativos à conversão de multas simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação.
 - Cumprimento das obrigações sobre compensação ambiental.
- CONAMA:
 - Composição e funcionamento dele.
 - Processo seletivo dos representantes.
 - Disciplina no cadastramento das Entidades Ambientalistas no CNEA (Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas).
 - Definição de vegetação 1a. e 2a. regeneração da Mata Atlântica em GO (Goiás).
- Concessão Florestal:
 - Gestão de florestas públicas para a produção sustentável.
 - Criação de instituto de conservação.
 - Criação do Fundo Nacional sobre a Mudança do Clima.
- Desenvolvimento Rural:
 - Regularização fundiária das áreas rurais.
 - Destinação das terras públicas da União e do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).
 - Termo de compromisso e adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).
- Educação Ambiental:
 - Dispõe sobre o Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental.
 - Institui Projeto Solos Verdes.
- Emergência Ambiental:
 - Gerenciamento de emergências ambientais (ex: crise zoonosológica).
- Fiscalização e Infração Ambiental:
 - Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa).
 - Aprova regulamentos internos.
 - Reparação dos danos causados pelas infrações.
 - Multas e fixação.
 - Regulamenta a apreensão e destinação de bens apreendidos pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).
 - Planejamento e execução das ações de fiscalização.
 - Grupo Especializado de Fiscalização de Fraudes nos Sistemas de Controle Florestal.
 - Combate ao garimpo ilegal.
- Fundos:
 - Fundo Nacional do Meio Ambiente; Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.
 - Regimento interno; comitês; reuniões.

- *Gestão Administrativa do Órgão:*
 - Burocracias.
 - Regimento, regulação e aprovação dos Planos e Portarias e Institutos.
 - Cargos e processos seletivos.
 - Nomeação de candidatos e designação de gestores
 - Contratações.
 - Caracterização Zonas de Amortecimento.
 - Reajustes e gratificações.
 - Criação de grupos e conselhos.
 - Delega competências e orientações.
 - Normalização de avaliação de desempenho; metas institucionais.
 - Determina a concessão de adicionais de insalubridade e periculosidade.
 - Efetuar alterações de siglas.
 - Organização básica dos órgãos da Presidência e dos Ministérios.
 - Procedimento Operacional Padrão, estabelece padrões e limites, normas e procedimentos.
 - Institui Políticas; ex. Política de Segurança da Informação (POSIN) do Ministério.
 - Institui Programas.

- *Jardim Botânico:*
 - Estabelece horário de visitação.
 - Regulamenta as atividades, revisa preços.

- *Licenciamento Ambiental:*
 - Licenças.
 - Planos.
 - Revisões e revogações

- *Pagamento por Serviços Ambientais:*
 - Acesso e captação de pagamentos por resultados de redução de emissões provenientes do desmatamento.

- *Patrimônio e recursos genéticos:*
 - Conselho de Gestão de Patrimônio Genético.
 - Questões bio-econômicas.

- *Pesca:*
 - Estabelece regras de ordenamento, monitoramento e controle da pesca, do transporte, do processamento, do armazenamento e da comercialização de espécies aquáticas.
 - Autoriza a pesca, cotas de captura, monitoramento e limites de embarcações.
 - Regras de exportação, importação, reexportação.
 - Reconhece como passível de estudos e/ou pesquisas pela pesca de determinadas espécies.

- *Plano de Manejo:*
 - Documento técnico que estabelece o zoneamento e as normas de uso
 - Aprovação ou alteração deles;revisão ou revogação; retificação.
 - Aprova plano de pesquisa e plano específico emergencial.
 - Essas ações são determinadas pelo ICMBio.

- *Queimadas e Combate ao Desmatamento:*
 - Plano de Manejo Integrado do Fogo.
 - Programa de Regularização Ambiental (PRA) - prazo e adesão.
 - Declara estado de emergência ambiental em risco de incêndios florestais.
 - Determina prioridade na prevenção e no combate ao desmatamento.
 - Ações de prevenção, controle, monitoramento e combate ao desmatamento.

- Planos de Ação de controle do desmatamento.
- Ações preventivas
- Segurança Pública:
 - Classifica substâncias nocivas ou perigosas.
- Turismo:
 - Regulamenta as atividades, serviços e preços nas UCs.
- Uso de Agrotóxicos:
 - Registro dos produtos microbiológicos usados.
- Utilização de Produtos Florestais:
 - Critérios e procedimentos para exportação comercial de produtos e subprodutos florestais; ex.: madeireiros.
 - Instrui Orientação Técnica Normativa.
 - Documento de Origem Florestal (DOF).

Além do conteúdo dos Atos Normativos de cada agenda, separou-se a situação, o *status*, em que esses atos estavam. Na Tabela 9 organizou-se cada uma das agendas em relação aos possíveis *status* – Vigente, Sem Efeito, Revogado – e a quantidade de atos em cada uma dessas situações:

Tabela 9: Atos Normativos do MMAMC distribuídos em suas Agendas

Agenda	Vigente	Sem Efeito	Revogado	Total
Agenda Ambiental Urbana	6			6
Áreas Protegidas e Unidades de Conservação	53	1		54
Atividades Potencialmente Poluidoras	8			8
Biodiversidade	18			18
Clima	4			4
Colegiados	27		1	28
Compensação Ambiental	2			2
CONAMA	6			6
Concessão Florestal	1			1
Desenvolvimento Rural	2			2
Educação Ambiental	2			2
Emergência Ambiental	1			1
Fiscalização e Infração Ambiental	16			16
Fundos	11			11

Gestão Administrativa do Órgão	135		2	137
Jardim Botânico	2			2
Licenciamento Ambiental	4			4
Pagamento por Serviços Ambientais	2			2
Patrimônio e Recursos Genéticos	8			8
Pesca	8			8
Plano de Manejo	51	2		53
Queimadas e Combate ao Desmatamento	21			21
Segurança Química	2			2
Turismo	3			3
Uso de Agrotóxicos	1			1
Utilização de Produtos Florestais	3		1	4
Total	397	3	4	404

Fonte: Formulação Própria

No ano de 2023, foram 404 Atos Normativos do MMAMC, estando a extensa maioria vigente. As agendas que mais tiveram ANs foram, respectivamente, de Gestão Administrativa do Órgão (137), de Áreas Protegidas e Unidades de Conservação (54), de Plano de Manejo (53), de Colegiados (28), de Queimadas e Combate ao Desmatamento (21). A agenda de Gestão Administrativa do Órgão é composta por ANs que tratam de questões administrativas e burocráticas, como regimentos, regulações e políticas de forma mais abrangente e em um plano macro, a agenda de Colegiados trabalha com a aprovação do regimento interno dos comitês, por exemplo.

A quantidade significativa de agendas como a de Áreas Protegidas e Unidades de Conservação, a de Plano de Manejo e a de Queimadas e Combate ao Desmatamento corrobora com o que foi prometido no programa de governo do Lula. Já que o combate ao crime ambiental e o comprometimento com o planeta engloba tanto redução do desmatamento e queimadas, quanto aumento e regulação de APAs e UCs, e de planos de manejos.

A verificabilidade das promessas de campanha também pode ser observada em índices e dados estatísticos, considerando esse primeiro ano do governo Lula III:

No plano interno, um dos principais resultados obtidos, a partir do restabelecimento de políticas públicas de monitoramento e fiscalização ambiental, foi a queda vertiginosa dos índices de desmatamento – inclusive, explorados por Lula na AGNU [Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas]. Conforme dados do INPE [Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais], de janeiro a agosto de 2023, ocorreu redução do desmatamento na Amazônia em 48% em relação ao mesmo período do ano anterior (Brasil, 2023i). Em agosto, a redução foi de 66% se comparado ao ano precedente, o que indica tendência de queda sustentada. Os incêndios florestais apresentaram queda de 47,5% na região em agosto, também como reflexo da retomada de ações de fiscalização por órgãos como Ibama e ICMBio. (Auler; Bones, 2022, p. 20).

Essa constatação, adicionada aos resultados dos Atos Normativos do MMAMC mostram que as promessas de campanha que abordaram a questão ambiental foram levadas em consideração na agenda governamental do Ministério. E os dados indicam a possibilidade de que essas políticas ambientais tiveram algum resultado ou efeito na diminuição do desmatamento e dos incêndios florestais.

7. Considerações Finais

O presente trabalho permitiu o acompanhamento de um processo pré, durante e pós eleitoral, acompanhando e comprovando alguns pressupostos do sistema político. A priori, pode-se dizer que as promessas de campanha são levadas em conta na gestão governamental, e que os programas de governo, apesar de pouco divulgados e estudados, funcionam como documentos legítimos de análise do cumprimento das promessas no mandato. Pelo menos se tratando do Lula, do PT e da agenda ambiental.

A recapitulação dos dois primeiros governos lulistas foi necessária para apontar em que pé estavam as políticas ambientais. Embora existam falhas na própria condução do PPCDAm (Leroy, 2005) e de ter relegado às políticas sobre os demais biomas brasileiros ao segundo plano, a gestão aprimorou a legislação ambiental brasileira e ganhou destaque internacionalmente pelas preocupações ambientais e climáticas. Contudo, com o fim dos mandatos do Lula, foi-se diminuindo a atenção com o meio ambiente, até o ponto de governantes aprovarem políticas anti-ambientais, como aconteceu nos governos Temer e Bolsonaro.

Em uma situação de instabilidade política generalizada, ocorreram as eleições presidenciais de 2022. Ao estudar o programa de governo dos principais candidatos, a codificação das promessas de campanha mostrou resultados contraditórios aos pressupostos de Harmel (2016). A prevalência de promessas retóricas na maioria dos programas indica o não cumprimento pleno do caráter informativo desses documentos, e uma possível proteção contra denúncias de “estelionato eleitoral”.

O total distanciamento semântico entre os programas do PL e do PT é explicado pela concorrência direta à cadeira presidencial. Ainda na análise textual, a proximidade entre os programas do MDB e do PT possibilitou que a formação da coalizão entre eles fosse feita mais rapidamente que apoio ao PT pelo PDT, visto que este se encontrou mais distanciado dos outros dois, ocupando o que seria a posição de “terceira via”. A agilidade na formatação da coalizão governista permitiu acordos que colocaram a candidata Simone Tebet como Ministra do Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil. Sobre os domínios temáticos, os temas presentes nos domínios bem-estar e qualidade de vida, economia e grupos sociais foram constantes nos quatro programas de governo, mas em ordem distintas.

Levando em consideração as políticas anti-ambientais dos últimos governos, se procurou saber se os candidatos críticos à gestão acabaram dando uma atenção especial às promessas de campanha sobre meio ambiente, o que não chegou a acontecer. No entanto,

como a verificabilidade das promessas de campanha se dá na posterior entrada na agenda governamental caso o candidato seja eleito, utilizou-se as promessas verificáveis ambientais do programa de governo do PT para legitimar o cumprimento delas na gestão presidencial.

As promessas são verificáveis quando elas anunciam, objetivamente, a apresentação de uma proposição legislativa, ou de uma ação governamental concreta, buscando sinalizar a disposição do candidato de cumpri-las. (Diniz; Oliveira, 2020). Assim, analisou Proposições do Executivo e Atos Normativos do MMAMC que mostrassem o cumprimento, ou não, das promessas de campanha feitas nas eleições de 2022. O recorte temporal de análise foi durante a “lua de mel”, no qual o presidente, como centro, seria altamente dominante e com forte poder de atração (Abranches, 2014).

O governo Lula III buscou retomar partes das políticas ambientais enfraquecidas no decorrer dos anos, como o Fundo Amazônia. A volta de Marina Silva como Ministra aponta para a mesma direção. Além disso, como forma de retomar espaço na discussão internacional sobre meio ambiente, a gestão Lula III, em uma política externa ambiental, trabalhou para refazer laços diplomáticos perdidos e iniciar novos acordos que coloquem o Brasil em uma posição central nesse debate, um exemplo disso, está em nosso país sediar a COP-30, na cidade de Belém.

As promessas ambientais passíveis de comprovação apontaram para o combate aos crimes ambientais e para o comprometimento com o planeta, isso tudo sem esquecer das atividades econômicas (Desenvolvimentismo Sustentável). Nas Proposições, o enfoque ambiental estava mais em propostas envolvendo mobilidade urbana; auxílios para aqueles que foram afetados pelas mudanças climáticas, e para grupos de pescadores. Enquanto nos ANs do MMAMC priorizou-se Agendas sobre Áreas Protegidas e Unidades de Conservação, Plano de Manejo, e Queimadas e Combate ao Desmatamento.

Ambos os casos demonstram que houve, nesse âmbito temático, um cumprimento do que estava presente no programa de governo. Tanto pelo lado de ajudar nas atividades econômicas em regiões e grupos afetados pelas mudanças climáticas e ambientais, quanto pelo aumento da fiscalização para a redução do desmatamento e das queimadas, e pela priorização na regulação e gestão de APAs, de UCs e de planos de manejos.

Nesta situação específica, pode-se dizer que as poucas promessas de campanha verificáveis contidas no programa de governo do PT estejam sendo realizadas. Todavia, ainda existem falhas no que tange ao número excessivo de promessas retóricas. Objetiva-se com o presente texto, o aumento na circulação de estudos sobre programas de governo e promessas de campanha, reverbere nas ações dos políticos, que podem se sentir motivados ou

pressionados a especificar e detalhar suas promessas de campanha. Permitindo assim, caso o candidato seja eleito, que seus eleitores consigam cobrar os poderes Executivo e Legislativo, sobre a não concretização dessas promessas na agenda de governo.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Os ciclos do presidencialismo de coalizão. **Ecopolítica Ensaios**, p. 1-8, 2014.

AULER, Caio Junior; BONES, Nairana Karkow. O MEIO AMBIENTE COMO RATIONALE DA POLÍTICA EXTERNA: UMA ANÁLISE PRELIMINAR SOBRE O GOVERNO LULA III. **Revista do Centro de Estudos Estratégicos e Planejamento Espacial Marinho (Revista CEDEPEM)**, v. 2, n. 3, p. 17-22, 2022. DOI: 10.5281/zenodo.10002165

BARDIN, L.. Análise de conteúdo. **Lisboa edições**, 70, 225, 1977.

BARROS, Antonio Teixeira de. Política partidária e meio ambiente: a adesão dos partidos políticos brasileiros à agenda verde. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 21, n. 3, dezembro, p. 693-729, 2015.

CASTELO, Thiago Bandeira; ADAMI, Marcos; ALMEIDA, Crislayne Azevedo; DE ALMEIDA, Oriana Trindade. Governos e mudanças nas políticas de combate ao desmatamento na Amazônia. **Revibec: revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 28, p. 125-148, 2018.

DINIZ, S.; OLIVEIRA, L.. Programas de governo e promessas de campanha. **Revista de Sociologia e política**, v. 28, n. 76, 2020.

DOWNS, Anthony. Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo. **EDUSP**, 1ª. Reimpressão, 2013.

FARRELL, D. & WEBB, P.. Political Parties as Campaign Organizations. In R. Dalton & M. Wattenberg (eds) *Parties without Partisans: political changes in advanced industrial democracies*. Oxford: **Oxford University Press**, p. 102-128, 2002.

FONSECA, Rafael Oliveira. Compensação ambiental: da contradição à valoração do meio ambiente no Brasil. **Sociedade & Natureza**, v. 27, p. 209-221, 2015.

FREELON, D.. ReCal: Intercoder Reliability Calculation as a Web Service. **International Journal of Internet Science**, v. 5, n. 1, p. 20-33, 2010.

HARMEL, R.. The hows and whys of party manifestos. Some guidance for a cross-national research agenda. **Party Politics**, v. 24, n. 3, p. 229-239, 2016. DOI: 10.1177/1354068816678880

KAGEYAMA, Paulo Y.; DOS SANTOS, João Dagoberto. Aspectos da política ambiental nos governos Lula. **Revista Faac**, v. 1, n. 2, p. 179-192, 2011.

LEHMANN, Pola; BURST, Tobias; MATTHIEß, Theres; REGEL, Sven; VOLKENS, Andrea; WEßELS, Bernhard; ZEHNTER, Lisa. The Manifesto Project Dataset - Codebook. Manifesto Project (MRG / CMP / MARPOR). Version 2022a. Berlin: **Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)**, 2022.

- LEROY, Jean-Pierre. Política ambiental do governo Lula para a Amazônia. **Coll.] Direitos**, 2005.
- LOSEKANN, Cristiana. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. **Ambiente & sociedade**, v. 15, p. 179-200, 2012.
- MANIN, B.. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 29, p. 1-24, 1995.
- MANIN, B.. A democracia do público reconsiderada. **Novos Estudos CEBRAP**, s/v n. 97, p. 115-127, 2013. DOI: 10.1590/S0101-33002013000300008
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, C.. Eleições e Representação. **Lua Nova**, s/v n. 67, p. 105-138, 2006. DOI: /10.1590/S0102-64452006000200005
- MAINWARING, S.. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparada. **Novos Estudos Cebrap**, v. 1, n. 29, p. 34-58, 1991.
- MATOS, Amanda Maciel. Diferenças e implicações das nomeações técnicas e políticas do Ministério do Meio Ambiente (MMA) - uma análise da gestão dos ministros Ricardo Salles e Joaquim Leite. 2022. 64 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) — **Universidade de Brasília**, Brasília, 2022.
- NAURIN, E.; ROYED, T; THOMSON, R.. Party Mandates and Democracy: Making, Breaking and Keeping Elections Pledges in Twelve Countries. Ann Arbor: **University of Michigan Press**, 2019.
- ROBERTSON, David. A theory of party competition. New York: **Wiley**, 1976.
- ROYED, Terry. Testing the Mandate Model in Britain and the United States: Evidence from the Reagan and Thatcher Eras. **British Journal of Political Science**, v. 26, n.1, pp. 45-80. 1996.
- SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação. Brasília: **Enap**, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br>>.
- SAMPAIO, Rafael; LYCARIÃO, Diógenes. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na análise de conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 32-47, 2018.
- SAMUELS, D.. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997. DOI:10.1590/S0011-52581997000300008
- TAROUCO, Gabriela; VIEIRA, Soraia; MADEIRA, Rafael. Mensuração de Preferências Políticas: Análise de Manifestos Partidários. **Revista Política Hoje**, Vol. 24, p. 135-150. 2015.

THOMSON, Robert. The programme to policy linkage: the fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986-1998. **European Journal of Political Research**, vol. 40, p. 171-197. 2001.

VIZONÁ, A.. Discursos Eleitorais de PT e PSDB nos Programas de Governo e Debates Televisivos: ideologia, estratégias e pragmatismo. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2019.

Outras Fontes:

BRASIL. **DECRETO nº 5.758, de 13 de abril de 2006**. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015**. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 6 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5173, de 27 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Brasília, DF, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L5173.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.173%2C%20DE%2027%20DE%20OUTUBRO%20DE%201966.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20Plano%20de,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 21461, de 4 de maio de 2001**. Cria as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2146-1.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%2021.461%20DE%20MAIO%20DE%202001.&text=Cria%20as%20Ag%C3%Aancias%20de%20Desenvolvimento,SUDENE%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11284, de 2 de março de 2006**. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de

1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF, 2006b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03///_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm. Acesso em: 23 jun. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 2011. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 12034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF, 2009. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.034%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202009.&text=Altera%20as%20Leis%20nos,julho%20de%201965%20%2D%20C%C3%B3digo%20Eleitoral. Acesso em: 9 abr. 2023.