

DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)

Editores

Alexandre de Ávila Gomide
Michelle Morais de Sá e Silva
Maria Antonieta Leopoldi


INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Ficha Técnica

Comitê Editorial

Alexandre de Ávila Gomide
Ana Célia Castro
Flávio Gaitán
Maria Antonieta Leopoldi
Estela Maria Souza Costa Neves
Renato Boschi

Bianca Castro
Carlos Santana
Carlos Savio Teixeira
Carolina Milhorance
Clara Marinho
Claudio Amitrano
Eduardo Condé
Fernanda De Negri
Flávio Gaitán
Jose Celso Cardoso
Pedro Palotti

Roberto Pires
Ronaldo Bicalho
Renato Boschi

Revisão editorial: Ideia D designers & editores

Fernando Vasconcelos
Miriam Junghans
Vivian Santos

Pareceristas

Ana Celia Castro
Ana Cleusa Mesquita
Andrea Barreto de Paiva
Arnaldo Lanzara

Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022) / Editores: Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Morais de Sá e Silva, Maria Antonieta Leopoldi. – Brasília: IPEA ; INCT/PPEd, 2023.
564 p. : il., gráfs.

Inclui Bibliografia.
ISBN: 978-65-5635-049-3

1. Políticas Públicas. 2. Descontinuidade Administrativa. 3. Programas Governamentais. 4. Brasil. I. Gomide, Alexandre de Ávila. II. Silva, Michelle Morais de Sá e. III. Leopoldi, Maria Antonieta. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. V. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

CDD 320.6

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650
DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa deste livro, *Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas no Brasil (2016-2022)*, é a tela *Derrubada*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1960. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea.

A Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) agradece ao Projeto Portinari a honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

PARTE III – MEIO AMBIENTE

CAPÍTULO 5

A DESCONSTRUÇÃO ORGANIZADA DA POLÍTICA FLORESTAL NO
BRASIL: ESTRATÉGIAS DE DESMANTELAMENTO E DE RESISTÊNCIA 125

Igor Ferraz da Fonseca
Marcel Bursztyn
Diego Pereira Lindoso
Marion Daugeard

CAPÍTULO 6

ÁGUAS DOCES E POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS 157

Estela Maria Souza Costa Neves

CAPÍTULO 7

A AGENDA DA BIODIVERSIDADE EM RISCO? DECODIFICANDO
TENDÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO
DA NATUREZA NO BRASIL 185

Marta de Azevedo Irving
Elizabeth Oliveira
Marcelo Augusto Gurgel de Lima

PARTE IV – INFRAESTRUTURA E CT&I

CAPÍTULO 8

POLÍTICA FINANCEIRA DO BNDES: RECONFIGURAÇÃO
DO ARRANJO INSTITUCIONAL DO FINANCIAMENTO
À INFRAESTRUTURA (2016-2020) 217

Mauro Santos Silva

CAPÍTULO 9

CAPACIDADES ESTATAIS NO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO:
CONSTRUÇÃO, DESMONTE E DESAFIOS 255

Maria Antonieta Leopoldi
João P. Francisco

CAPÍTULO 10

DIRIGINDO NA CONTRAMÃO: EXPANSÃO E DESMONTE
DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO NO BRASIL 287

Pedro Luiz Costa Cavalcante

A AGENDA DA BIODIVERSIDADE EM RISCO? DECODIFICANDO TENDÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO DA NATUREZA NO BRASIL¹

Marta de Azevedo Irving²

Elizabeth Oliveira³

Marcelo Augusto Gurgel de Lima⁴

1 INTRODUÇÃO

A Agenda da Biodiversidade representa não apenas a garantia de desenvolvimento, em bases sustentáveis, mas também, e principalmente, uma via para um futuro desejável, em um cenário preocupante de incertezas geopolíticas. Isso porque a manutenção do equilíbrio ecológico representa premissa essencial para a sobrevivência humana e para o futuro da sociedade global (SCBD, 2020a), não só pelo valor intrínseco e sagrado da natureza para a existência de muitos povos e populações tradicionais (Fernandes-Pinto e Irving, 2017), como também pelos denominados “serviços ecossistêmicos”, como a regulação climática, entre inúmeros outros benefícios de sua utilização. Assim, os riscos à biodiversidade representam um sério problema a ser enfrentado pela sociedade contemporânea, considerando o sentido de irreversibilidade associado ao processo de extinção de espécies (Joly *et al.*, 2011) e seus efeitos na dinâmica ecológica e socioeconômica. Por essa razão, inúmeros movimentos da sociedade vêm se organizando, nas últimas décadas, para enfrentar essa tendência preocupante do declínio de espécies e de *habitats*, reconhecida como um problema de alcance global desde a década de 1990 (Hannigan, 2009).

Reconhecendo-se ser a pauta da biodiversidade essencial para o próprio futuro da humanidade, no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio-92, foi pactuada a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (UN, 1992), principal marco jurídico de alcance internacional com esse objetivo que, desde a sua entrada em vigor, em 1993, vem

1. Este trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio de bolsa de produtividade; e da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), por meio de bolsa de pós-doutorado.

2. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: <mirving@mandic.com.br>.

3. UFRJ. *E-mail*: <elizabetholiverbr@gmail.com>.

4. Universidade Estadual de Goiás (UEG). *E-mail*: <marceloaglima@gmail.com>.

inspirando políticas públicas nacionais (Bensusan, 2014; Prates e Irving, 2015; Oliveira *et al.*, 2022).

A CDB envolve três objetivos estratégicos: conservação, uso sustentável da diversidade biológica e repartição justa dos benefícios gerados pelo uso dos recursos genéticos. Essa agenda, no entanto, envolve disputas e conflitos decorrentes da sobreposição de interesses econômicos, políticos e geopolíticos, o que faz com que a sua implementação seja permeada por tensões permanentes entre os países signatários (Albagli, 1998).

Em sua dinâmica de implementação, as áreas protegidas (APs)⁵ representam caminhos estratégicos para o cumprimento dos objetivos pactuados; mas, como a sua existência interfere nas dinâmicas sociais locais, conflitos representam também uma tônica nos processos de criação e gestão, como discutido por Diegues (1996), Irving, (2010; 2012a; 2012b), Bensusan (2014), Oliveira *et al.* (2022). Nessa arena de conflitos, opera o poder de inúmeros grupos com interesses políticos e econômicos contrários aos objetivos das APs (Irving, 2010; Neves, 2012). Essa dinâmica está na origem de tensões que têm se intensificado recentemente no Brasil, em função de um contexto preocupante de crise econômica e política, e da reemergência de antigos argumentos que advogam que ações de cunho socioambiental constituem obstáculos ao próprio processo de desenvolvimento.

Na contramão dessa lógica equivocada, inúmeros documentos de referência internacional, como o *Global Environment Outlook 6: healthy planet, healthy people* (Unep, 2019), o *Global Biodiversity Outlook 5* (SCBD, 2020a) e o *The Global Risks Report 2021* (WEF, 2021), têm reconhecido ser a proteção da natureza condição essencial para o futuro da humanidade, em bases sustentáveis, sobretudo em cenários de agravamento da crise climática.

Tendo em vista esse cenário de urgência, em 2015 foi também pactuada, no âmbito das Nações Unidas, a Agenda 2030 (UN, 2015a), que envolve dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que não serão alcançados até 2030, como previsto, sem o engajamento efetivo da sociedade global. Entre os ODS merecem destaque o ODS 14, que objetiva a conservação de oceanos, e o ODS 15, que visa proteger, restaurar e promover a utilização sustentável dos ecossistemas terrestres.

Nessa agenda, o Brasil detém a liderança no *ranking* dos dezessete países megadiversos,⁶ abrigando pelo menos 13% da biodiversidade global, o que pode

5. AP é "uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação" (UN, 1992).

6. Detém, conjuntamente, 75% da diversidade biológica planetária.

representar 1,8 milhão de espécies, das quais apenas são conhecidas entre 170 mil e 210 mil, segundo estimado por Lewinsohn e Prado (2005; 2006).

Em razão de seu protagonismo global nessa agenda, o Brasil até recentemente vinha se destacando por sua liderança nas discussões diplomáticas que resultaram em importantes acordos com esse objetivo (Tescari e Vargas, 2007). Exemplo disso ocorreu em 2010, na Décima Conferência das Partes da CDB, em Nagoya (Japão), quando foi pactuado o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 (SCBD, 2010), ao qual se vinculam as vinte Metas de Aichi, entre as quais, a Meta 11, que se dirige especificamente às APs, conforme discutido por Machado *et al.* (2012). Esse momento foi também essencial para a tradução, na cena internacional, dos esforços do país dirigidos à construção de políticas públicas direcionadas à conservação da biodiversidade (Lago, 2006; Medeiros, 2006; Prates e Irving, 2015; Ipea, 2016; Scarano *et al.*, 2018).

No entanto, a realidade de um país continental, associado a graves passivos de desigualdades sociais e cujo processo de desenvolvimento vem sendo ancorado no uso insustentável da natureza, tem dificultado, consideravelmente, os esforços dirigidos à Agenda da Biodiversidade, diante do poder crescente de inúmeros interesses econômicos e políticos contrários a esse movimento. Além disso, são recorrentes as contradições no âmbito de políticas públicas nacionais, cujas diretrizes, muitas vezes, são conflitantes (UICN, WWF-Brasil e IPÊ, 2011). Essa tensão vem se expressando, claramente, nas tentativas recorrentes de desmonte dos dispositivos legais dirigidos à pauta socioambiental nos últimos anos, com ênfase no arcabouço destinado à criação e gestão de APS, em função dos interesses envolvidos na expansão da fronteira agropecuária e na implementação de obras de infraestrutura energética, viária, entre outras (Seixas *et al.*, 2020, WWF-Brasil, 2017; 2018).

Nesse cenário pulsante e incerto, vale mencionar que estava em curso, até o momento de redação deste trabalho, as discussões sobre as próprias Metas de Aichi, no âmbito da 15ª Conferência das Partes (COP-15) da CDB, prevista para ser concluída ainda em 2022, em Montreal, no Canadá. Nessa COP se pretende definir os próximos passos para conter a perda de biodiversidade, que segue, globalmente, em ritmo acelerado, apesar dos esforços empreendidos internacionalmente, desde a pactuação da CDB (SCBD, 2020a). Para tal, um primeiro esboço do documento Estrutura Global de Biodiversidade Pós-2020 (SCBD, 2020b) servirá de base para as negociações de um novo acordo, para as décadas compreendidas entre 2030 e 2050, no sentido da denominada “civilização ecológica”. Esse encaminhamento será essencial para o alcance das diretrizes previstas no documento Visão 2050, conforme enfatizado no Quinto Panorama Global da Biodiversidade (GBO-5) (SCBD, 2020a). Nele foram sintetizados avanços e retrocessos globais, em relação ao cumprimento das vinte Metas de Aichi, não alcançadas integralmente por nenhum dos países signatários.

Foram também reconhecidos os esforços brasileiros, entre 2004 e 2012, com relação à prevenção e ao combate ao desmatamento na Amazônia, com a redução desse processo em 84%, no período mencionado. Porém, ao que tudo indica, nos últimos anos, esse movimento foi desmobilizado e têm sido recorrentes os alertas com relação ao desmonte da agenda socioambiental brasileira, uma tendência que vem tendo consequências graves, inclusive para a própria imagem do país no plano internacional.

Considerando a amplitude desse fenômeno, também no plano global, muitos autores têm discutido o significado de desmonte em políticas públicas (*policy dismantling*). Para Bauer *et al.* (2012), essa noção parte de abordagens diversas, que incluem a análise de quais são e como são traçadas as escolhas das estratégias, em termos de rupturas, redução de seu alcance ou, ainda, extinção de políticas públicas, e os possíveis efeitos que essas ações podem gerar. Nesse sentido, Bauer *et al.* (2012) e Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) compreendem o desmonte como uma via de mudança política. Segundo Bauer e Knill (2012, p. 35), o processo de desmonte envolve uma “mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica” que altera, minimiza ou enfraquece a intensidade de políticas públicas em um determinado campo de atuação. Com esse direcionamento, o processo se associa a uma mudança na postura política, de acordo com uma nova orientação ideológica governamental (Korte e Jörgens, 2012).

Tendo essa base conceitual como inspiração, e considerando o caso brasileiro em particular, não se pode negligenciar a conjuntura de turbulência política desde 2016, ano que representou um verdadeiro “divisor de águas” no plano das prioridades governamentais. Essa instabilidade política, bem como a mudança de direcionamento no plano de políticas públicas, vem gerando efeitos evidentes à Agenda da Biodiversidade, com ênfase nas Metas de Aichi, entre as quais, a Meta 11, foco deste capítulo.

Essa conjuntura de desmonte da Agenda da Biodiversidade constitui, assim, o foco deste capítulo, que se inspira nas seguintes questões: *i*) Quais as evidências desse desmonte?; *ii*) De que maneira ele vem se materializando por meio da ação pública?; e *iii*) Quais os mecanismos de resistência e atores sociais envolvidos nesse processo?

Tendo esses antecedentes como terreno de reflexão e reconhecendo a importância desse tema para o desenvolvimento do país, em bases sustentáveis, o objetivo deste capítulo é descrever e interpretar, criticamente, como a Agenda da Biodiversidade, com foco nas APs, vem sendo conduzida no Brasil, por meio de duas vias metodológicas: *i*) análise da cobertura jornalística, entre 2017 e 2018, período paradigmático de transição política e, também, momento de inflexão, no que se refere à pauta socioambiental, a partir de Oliveira *et al.* (2022); e *ii*) análise

dessa pauta, entre 2017 e 2021, à luz da Agenda 2030 (UN, 2015a), por meio da decodificação das narrativas dos denominados *Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*.

O capítulo está estruturado em seis seções principais, além desta introdução. Na segunda seção, busca-se apresentar, resumidamente, a trajetória metodológica da pesquisa. Na terceira, pretende-se contextualizar os desdobramentos da CDB, em relação ao Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 (SCBD, 2010) e às Metas de Aichi. A quarta seção aborda o posicionamento do Brasil com relação a esse pacto. Na quinta seção, busca-se decodificar a narrativa da cobertura jornalística sobre essa agenda, entre 2017 e 2018, e, na sexta, a do movimento social, por meio da análise dos relatórios Luz entre 2017 e 2021 (GT Agenda 2030, 2017; 2018; 2019; 2020; 2021). A sétima e última seção sintetiza a reflexão sobre a Agenda da Biodiversidade, no caso brasileiro.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Considerando o atual contexto de incertezas políticas, na origem do acesso limitado aos instrumentos e à dinâmica da gestão pública com relação à Agenda da Biodiversidade, o percurso metodológico adotado envolveu as seguintes etapas principais: *i*) pesquisa bibliográfica e documental; *ii*) mapeamento da cobertura jornalística em mídias digitais brasileiras, entre março de 2017 e março de 2018, a partir de Oliveira *et al.* (2022); e *iii*) mapeamento e análise das narrativas das publicações do *Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil*, entre 2017 e 2021, com foco nos ODS 14 e 15 (GT Agenda 2030, 2017; 2018; 2019; 2020; 2021).

O levantamento bibliográfico foi conduzido principalmente a partir dos compromissos brasileiros pactuados no contexto do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 (SCBD, 2010), sendo o foco prioritário de análise direcionado à Meta 11 de Aichi, referente ao compromisso de ampliação de APs. A pesquisa se desenvolveu, sobretudo, na base *online* de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), tendo como recorte temporal o período de 1992, ano de pactuação da CDB, a 2021, ano de conclusão da pesquisa, sendo as buscas orientadas pelos termos-chave, em português: áreas protegidas, unidades de conservação, Convenção sobre Diversidade Biológica e Metas de Aichi.

Para a análise documental, os dispositivos de políticas públicas foram mapeados, sobretudo, nos *websites* da CDB, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no recorte temporal mencionado.

No que se refere ao levantamento das matérias jornalísticas, o processo envolveu um mapeamento via internet, por meio do buscador Google, em mídias digitais brasileiras, sendo que as buscas foram orientadas pelos mesmos termos-chave, entre março de 2017 e março de 2018, conforme discutido. Para essa etapa metodológica, foram selecionadas, mensalmente, as matérias para análise, após acesso ao filtro de notícias no buscador Google, por meio das palavras-chave mencionadas. O universo analisado envolveu 110 matérias jornalísticas, veiculadas por 42 mídias digitais brasileiras, nas quais estão inseridos 17 veículos de comunicação de massa, oito de produção independente, dez portais de organizações não governamentais, quatro *sites* de universidades e outras instituições acadêmicas, além de três *sites* de instituições governamentais.

A etapa de mapeamento e análise das publicações do *Relatório Luz* envolveu a leitura crítica do conjunto de documentos disponíveis entre 2017 e 2021 (GT Agenda 2030, 2017; 2018; 2019; 2020; 2021) e, a partir dela, a construção de uma matriz síntese, considerando-se, especificamente, os ODS 14 e 15, conforme previamente justificado.

3 DA CDB AO PLANO ESTRATÉGICO PARA A BIODIVERSIDADE 2011-2020

A CDB representa um marco de centralidade em políticas públicas globais (Prates e Irving, 2015), sendo classificada como Convenção Quadro⁷ no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse foi o primeiro instrumento jurídico de valor internacional a abordar, especificamente, a tutela da biodiversidade, estabelecendo princípios para normatizar, no plano global, a proteção à diversidade biológica, orientando a sua conservação e uso sustentável, com o compromisso de repartição justa e equitativa de seus benefícios (Derani, 1997). Além disso, nele se reconhece, pela primeira vez, no direito internacional, que a conservação da biodiversidade constitui uma “preocupação comum da humanidade”, assegurando aos países signatários a soberania e o controle do acesso aos recursos genéticos.

Considerando os riscos à biodiversidade global, a CDB consagra, em seu art. 8º, o compromisso de estabelecimento de um sistema de APs, consideradas estratégias essenciais para se conter a perda da biodiversidade (Pimm *et al.*, 2001), uma vez que elas desempenham um papel vital para o fornecimento de alimentos e água para a sociedade, para o controle de doenças infecciosas e para a regulação do clima, além do seu significado cultural, espiritual e recreativo, como discutido por Stolton e Dudley (2010). Assim, um esforço global tem sido dirigido à ampliação do processo de criação de APs e, em 2010, durante a Décima Conferência das Partes (COP-10) da CDB, foi aprovado o Plano Estratégico para a década passada, envolvendo um conjunto de metas, entre elas a Meta 11 de Aichi. Essa

7. Dispositivo jurídico no qual não são previstas sanções para o não cumprimento das diretrizes estabelecidas.

meta estabeleceu que pelo menos 17% das áreas terrestres e de águas continentais e 10% das áreas costeiras e marinhas deveriam estar conservadas, até 2020, por meio de sistemas de APs ecologicamente representativas e geridas de maneira efetiva e equitativa.

Não se pode negligenciar, contudo, que, no caso da Meta 11, incidem inúmeros interesses conflitantes e são também ilimitadas as controvérsias e os riscos, no plano de políticas públicas, ante o modelo econômico vigente, como discutido no quarto Panorama Global da Biodiversidade (GBO-4) (SCBD, 2014). Este constitui o terreno de ancoragem para abordar o contexto brasileiro.

4 O CONTEXTO BRASILEIRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A META 11 DE AICHI

O Brasil é reconhecido globalmente como país estratégico para a Agenda da Biodiversidade, não apenas por sua condição de megadiversidade biológica, mas também pelo contexto de pressões crescentes sobre esse patrimônio natural, de valor inquestionável para o processo de desenvolvimento, em bases sustentáveis. Assim, o país vem se confrontando com uma missão desafiadora para responder aos compromissos assumidos no âmbito da CDB (Machado *et al.*, 2012; WWF-Brasil, 2018).

Nesse sentido, diversas iniciativas de políticas públicas vêm sendo estabelecidas pelo governo brasileiro, desde a década de 1990, conforme sistematizado no quadro A.1 do apêndice. Esse movimento se iniciou com o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) e a Política Nacional de Biodiversidade (PNB) (Brasil, 2002), ambos reconhecidos como resultados diretos da CDB (Medeiros, 2006). Nessa sequência, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) (Brasil, 2000; 2002) passou a representar o principal marco legal para a criação e gestão de unidades de conservação (UCs) desde então. Em 2003, vale mencionar a criação da Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio), colegiado estabelecido com a missão de promover a implementação da PNB. Além desses dispositivos, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (Brasil, 2006) foi instituído na mesma década, buscando fortalecer esse processo, com base no compromisso de governança democrática.

Nesse movimento merecem menção as denominadas Metas Nacionais de Biodiversidade, em 2013, em resposta ao Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 (SCBD, 2010), que culminaram, em 2017, com a publicação do documento *Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade: Epanb 2016-2020* (Brasil, 2017). Essas iniciativas, em seu conjunto, constituem os principais dispositivos de políticas públicas dirigidos à implementação da CDB, no caso brasileiro (WWF-Brasil, 2018).

Especificamente com relação à Meta 11 de Aichi, cabe enfatizar a postura ambiciosa do país, que se comprometeu, em 2010, a conservar ao menos

30% da Amazônia, 17% dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas, por meio de UCs e de outras categorias de APs, como áreas de preservação permanente (APPs), reservas legais e terras indígenas (TIs) (Brasil, 2016c). Até aquele ano, quando foram pactuadas as Metas de Aichi, as áreas terrestres abrangidas por UCs, no Brasil, já correspondiam a 16%, enquanto as áreas marinhas e costeiras totalizavam apenas 1,5% do território nacional, segundo o *Quinto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica* (Brasil, 2016c). No entanto, de acordo com essa fonte, o processo foi desigual nos diferentes biomas, com 26,1% na Amazônia; 9,3% na Mata Atlântica; 8,3% no Cerrado; 7,5% na Caatinga; 4,6% no Pantanal; e 2,7% no Pampa. Embora nos anos seguintes o país tenha até mesmo superado, em termos percentuais, a Meta 11 de Aichi, no caso específico das APs marinhas, que passaram de 1,5% para 26,36%, entre 2011 e 2018 (Brasil, 2020), nem todos os biomas terrestres foram contemplados da mesma maneira.

Segundo o *Sexto Relatório para a Convenção sobre Diversidade Biológica* (Brasil, 2020), até 2018, os percentuais de proteção para os diferentes biomas terrestres permaneciam desiguais: Amazônia (28,08%); Mata Atlântica (9,50%); Caatinga (8,83%); Cerrado (8,26%); Pantanal (4,55%); e Pampa (3,14%), o que parece confirmar que, com exceção da Amazônia, o país não havia alcançado, até então, a Meta 11 de Aichi em nenhum dos demais biomas brasileiros. Além disso, no mesmo ano, o país não havia sequer cumprido as próprias metas nacionais para as APs, anteriormente mencionadas.

Sendo assim, questiona-se: o que faz com que metas ambiciosas, em um primeiro momento, sejam desmobilizadas no processo e quais as tendências em curso no plano de políticas públicas, com relação à Agenda da Biodiversidade? Quais as evidências de desmonte dessa pauta a serem enfrentadas, no futuro, para que o país volte a ter um papel de liderança no plano da CDB?

5 A NARRATIVA DA COBERTURA JORNALÍSTICA: DELINEANDO TENDÊNCIAS

Partindo da metodologia descrita, a análise da cobertura jornalística, no período de março de 2017 a março de 2018, com base em Oliveira *et al.* (2022), está a seguir sintetizada.

Ainda que essa não tenha sido uma pesquisa de viés quantitativo, é importante mencionar que das 110 matérias mapeadas, 89 incidiram, diretamente, sobre os retrocessos relacionados à Agenda da Biodiversidade. Nesse contexto, o aumento do desmatamento foi o tema central abordado, sobretudo na região amazônica, embora outros biomas também tenham sido recorrentemente mencionados como alvos do processo.

No contexto amazônico foi enfatizado que, entre agosto de 2015 e julho de 2016, o desmatamento na região já havia alcançado crescimento recorde de cerca de 30%, quando aproximadamente 8 mil quilômetros quadrados já haviam sido eliminados do bioma, o que ilustra não ser essa uma tendência recente. Esse movimento resultou, principalmente, da pressão para a recategorização de UCs, da ocupação ilegal de terras públicas e fomento a projetos de elevado impacto socioambiental, no entorno de APs, entre eles os de mineração e expansão agropecuária, amplamente discutidos como graves ameaças à integridade dos sistemas ecológicos brasileiros.

Os principais retrocessos reconhecidos nessa pauta foram também vinculados às tentativas deliberadas de desmonte do arcabouço legal e dos instrumentos de políticas públicas, em função dos inúmeros interesses econômicos e políticos em disputa. Assim, ações contrárias ao arcabouço legal vigente para a conservação e uso sustentável da biodiversidade e, sobretudo, com relação aos compromissos assumidos pelo país no âmbito das Metas de Aichi receberam, também, ênfase considerável no contexto das matérias pesquisadas.

Essa afirmação foi ilustrada pela tramitação, no Congresso Nacional, de Projetos de lei (PLs) autorizando a caça em parques nacionais ou propondo a extinção de UCs em antigas áreas privadas, cujos proprietários não haviam sido indenizados. Esses PLs exemplificam o movimento liderado pelo Congresso Nacional inclusive para desmobilizar a existência do Snuc (Brasil, 2000). Não por acaso, em 2017, o lançamento do dossiê *Unidades de Conservação sob Risco: ofensiva contra áreas protegidas abrange uma área quase do tamanho de Portugal* (WWF-Brasil, 2017) já alertava sobre os interesses de parlamentares e do próprio governo, impulsionados por produtores rurais e pela mineração, na origem de graves prejuízos ao processo de proteção da natureza no país.

Nesse sentido, o retrocesso do contexto político e institucional, após uma década de ação efetiva para a consolidação dessa agenda, foi também reafirmado nas matérias analisadas, como causa dos inúmeros recuos na legislação ambiental. Segundo alguns especialistas, esse movimento teria sido deflagrado pelo próprio governo, por meio do corte superior a R\$ 42,1 bilhões no orçamento público (conforme anunciado em abril de 2017), uma decisão que atingiu, diretamente, o MMA, uma das pastas que vem sendo, desde então, objeto frequente desse tipo de ação governamental.

A desmobilização das ações de fiscalização foi mencionada, também, como causa potencial de riscos para a agenda socioambiental brasileira, sobretudo na Amazônia. Isso porque foram recorrentes as dificuldades enfrentadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) para

realizar as operações de fiscalização em campo, justamente em um período em que se acelerava o processo de desmatamento na região.

Contudo, para além da Amazônia, outros biomas brasileiros passaram também a ser fortemente impactados pelo desmatamento, segundo a cobertura jornalística. A partir do Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e Uso do Solo no Brasil (MapBiomas), foi possível ilustrar, em 2017, as principais transformações ocorridas no país, entre 2000 e 2016. Nesse período, o Pantanal já havia perdido 14 mil quilômetros quadrados, com a vegetação natural reduzida de 86% para 73%, em razão da plantação de pastagens e intensificação da pecuária. No Pampa, a redução foi de 38%, com relação à cobertura original, enquanto a área de agricultura cresceu 30% no mesmo período. O Cerrado perdeu 50% de sua vegetação original e pode desaparecer ainda neste século, caso perdure o modelo de exploração econômica vigente.

No caso específico do Cerrado, as matérias jornalísticas chamaram a atenção para a conexão entre desmatamento e expansão da fronteira agrícola. Nesse sentido, o incêndio no Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (Goiás), em outubro de 2017, representou um claro alerta e entre 2000 e 2015, o Cerrado já havia perdido 11% da vegetação nativa ou 236 mil quilômetros quadrados, o que ilustra a pressão do *agrobusiness*. Nesse contexto, o limitado esforço governamental para o estabelecimento de UCs em áreas nativas do Cerrado foi também mencionado, na cobertura jornalística, como um problema grave, uma vez que estas são responsáveis pela proteção de 8% do bioma. Além disso, a maior parte do desmatamento desse bioma ocorre em terras privadas, em descumprimento às próprias diretrizes do Código Florestal (Brasil, 2012).

No entanto, uma questão ainda mais preocupante nas matérias mapeadas se dirigiu ao aumento do desmatamento ilegal, especificamente em APs, tendência que teria motivado o Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) a divulgar, trimestralmente, um relatório sintético, com as principais ameaças identificadas na região, no caso das UCs e das TIs.

Esse argumento foi também ilustrado em um estudo internacional publicado em 2018 (Senra, 2018) que avaliou a situação de 62 UCs em Rondônia, um dos três estados com maiores taxas de desmatamento na região. Porém, o destaque da cobertura jornalística foi atribuído às perdas de dez UCs do estado, que alcançaram cerca de 8 mil quilômetros quadrados, para as obras das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, casos emblemáticos, na região.

A pressão de desmatamento de APs, no contexto de vários outros biomas foi também recorrentemente abordada na cobertura jornalística. Na Caatinga foi mencionado um trabalho de monitoramento de catorze UCs (Fachin, 2017), que indicou que inúmeras delas haviam sofrido algum nível de degradação nos

quinze anos precedentes, sendo o desmatamento e a caça predatória os principais fatores de pressão, agravados pela deficiência nos processos de gestão dessas APs. Além das pressões exercidas pelo *agrobusiness*, pela agenda energética e pela caça predatória, na cobertura jornalística um destaque foi ainda dirigido aos projetos de mineração, como importantes fontes de risco às APs. Essa tendência parece claramente agravada pelas dinâmicas observadas no próprio Congresso Nacional. Dessa forma, propostas para a ampliação de UCs foram literalmente travadas, ante a oposição da bancada ruralista, com grande poder de influência, no cerne de inúmeras controvérsias captadas nesta análise. Um exemplo, nesse sentido, envolveu o processo de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, permeado por inúmeras tensões, em função de interesses contrários à agenda socioambiental brasileira.

O movimento de ocupação ilegal de terras públicas, para a legalização de titularidade, *a posteriori*, denominado popularmente de grilagem, foi também mencionado na cobertura jornalística, por sua forte vinculação com o desmatamento na Amazônia. Em várias matérias foi enfatizado o risco de agravamento dessa tendência envolvendo, inclusive, alterações de limites de UCs.

Como principal ilustração desse processo, a controversa tramitação, no Congresso Nacional, das medidas provisórias (MPs) nº 756 (Brasil, 2016a) e nº 758 (Brasil, 2016b) mereceu forte repercussão na cobertura jornalística. Na região amazônica, em particular, a MP nº 756 (Brasil, 2016a) modificaria os limites do Parque Nacional do Rio Novo e da Floresta Nacional do Jamanxim, no Pará. Esse processo teria sido conduzido sob a alegação de resolução de conflitos fundiários, sendo que parte da área das UCs seria desmembrada para a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) do Jamanxim, no mesmo estado. Por meio da MP 758 (Brasil, 2016b) seriam alterados os limites do Parque Nacional de Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental (APA) do Tapajós, também no Pará. A justificativa para tal movimento envolveu a construção, já em curso no período, da Estrada de Ferro 170, denominada Ferrogrão, para atender aos interesses do setor agropecuário.

Por diversas razões, a disputa política envolvendo o processo de tramitação dessas MPs, no Congresso Nacional, no primeiro semestre de 2017, teve ampla repercussão na cobertura analisada. As MPs foram também alvos de inúmeras emendas aprovadas na Câmara dos Deputados e no Senado, que modificaram as proposições do Executivo e que comprometeram, ainda mais, os seus objetivos já amplamente questionados. Um exemplo, nesse sentido, foi a proposta de redução de 10,4 mil hectares do Parque Nacional de São Joaquim (Santa Catarina), também no âmbito da MP nº 756⁸ (Brasil, 2016a).

8. Conforme analisado por Molinaro e Leal (2018).

Essas propostas foram interpretadas nos veículos pesquisados como tentativas deliberadas de enfraquecimento do Snuc (Brasil, 2000), com riscos graves de abertura de precedentes para novas ocupações ilegais de terras públicas, tornando a Amazônia e demais regiões do país ainda mais vulneráveis aos crimes ambientais, inclusive nos limites das UCs.

O viés político, associado à tentativa de regularização de terras públicas invadidas, a partir de alteração de limites de UCs, foi também mencionado em uma importante matéria com base em Ângelo (2017). Nela foram discutidas as análises de 93 processos de redução, reclassificação ou desclassificação de APs, entre 1981 e 2012, no Brasil. Segundo essa fonte, naquele período, 5,3 milhões de hectares de APs foram alterados no país, o que parece ilustrar a tendência descrita, o alcance, a magnitude e a gravidade do processo.

No entanto, esse contexto de descaso com a Agenda da Biodiversidade, particularmente em relação à Meta 11 de Aichi, e a pressão crescente dos setores agropecuário, energético e mineral sobre essa pauta trouxeram à cena principal o protagonismo da sociedade civil, na tentativa de enfrentar o problema e assumir a liderança do processo. Nesse caso, a forte pressão exercida pelas organizações ambientalistas nos bastidores das votações do Congresso Nacional, nas campanhas públicas pelo veto presidencial após a aprovação das MPs pelo Legislativo e na mobilização internacional foi mencionada, nas matérias analisadas, como uma fonte de resistência à dinâmica em curso.

Essa afirmação pode ser pedagogicamente ilustrada pela comentada visita do então presidente Michel Temer à Noruega, em junho de 2017, momento entendido pelo movimento ambientalista como uma oportunidade para ampliar a pressão popular pelo veto presidencial às MPs em discussão, considerando a visibilidade que o aumento do desmatamento da Amazônia havia alcançado internacionalmente. Importante mencionar que, já naquele momento, a condução da política ambiental brasileira era interpretada como equivocada pela Noruega, um dos principais financiadores de ações dirigidas ao combate ao desmatamento na Amazônia. Como os recursos repassados pela Noruega ao governo brasileiro se baseiam em resultados alcançados, as autoridades norueguesas manifestaram, naquele momento, evidente preocupação com o aumento do desmatamento provocado por atividades ilegais na região.⁹ Assim, ainda em 2017, um alerta já parecia ter sido lançado ao governo brasileiro, com relação ao Fundo Amazônia.

Também por essa razão e, diante das pressões da sociedade civil em favor da agenda socioambiental, às vésperas de sua viagem à Europa, o então presidente da República teria optado pelo veto às MPs (integral para a MP nº 756 e parcial

9. Disponível em: <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2017/06/Letter-Helgesen-to-minister-environment-Brazil-June-2017.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.

para a MP nº 758), em discussão no Congresso Nacional. Mas esse desfecho gerou desconfiança junto ao movimento social, em razão de negociações que estariam ocorrendo nos bastidores políticos, sentimento esse expresso em uma nota de protesto, assinada por inúmeras organizações ambientalistas. Isso porque estaria em curso um processo de negociação entre representações governamentais e integrantes da bancada ruralista para que um novo PL fosse enviado ao Congresso pelo Executivo, substituindo o contexto do veto às MPs mencionadas, com o intuito de atender aos mesmos interesses políticos na origem do processo.

Com o risco desse novo PL no Congresso, a visita presidencial à Noruega teve como tônica o futuro do Fundo Amazônia, uma vez que, até aquele momento, o governo norueguês já havia doado mais de R\$ 2,8 bilhões para o financiamento de projetos na região e teria sinalizado um eventual corte de cerca de R\$ 200 milhões nos repasses ao país, o que parece ter gerado um claro constrangimento diplomático para o governo brasileiro. Esse desconforto no plano da diplomacia teve desdobramentos internos, como a decisão do MMA de que a recategorização de UCs, no Pará, seria decidida com base em parecer técnico do ICMBio e, apenas se esse órgão decidisse pela redução dos limites das UCs, o PL seria enviado ao Congresso. Mas esse posicionamento causou grande inquietação aos movimentos favoráveis à recategorização dessas UCs, inclusive com protestos que resultaram no bloqueio da BR-163 e em incêndios de veículos do Ibama, o que ilustra o nível de tensão que permeia essa pauta.

Não obstante toda a polêmica causada pelo veto integral à MP nº 756 (Brasil, 2016a), o governo federal enviou ao Congresso Nacional, em julho de 2017, o PL nº 8.107/2017,¹⁰ desfecho esse interpretado, na cobertura jornalística, como resultado da eficiente mobilização da bancada ruralista. O novo PL, mais problemático do que o anterior, previa uma área ainda maior da Floresta Nacional do Jamanxim, a ser transformada em APA, uma categoria de manejo mais flexível, em termos de uso da biodiversidade. Com a eliminação de 349.085 ha (na MP original a redução seria de 304 mil hectares), a floresta ficaria apenas com 953.613 ha, ao invés de 1,3 milhão de hectares de seus limites originais. O mais irônico nesse caso foi a justificativa para o PL: a recorrência de conflitos fundiários e a existência de inúmeras atividades ilegais na região, entre as quais está a extração de madeira e o garimpo, vinculados à grilagem de terras, na área da Floresta Nacional do Jamanxim.

Como seria de se esperar, essa justificativa governamental foi muito mal recebida pelas organizações ambientalistas, que divulgaram uma Nota Técnica,¹¹

10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=28B14D5228ADC2C36FFA98A96CEFF88A.proposicoesWebExterno2?codteor=1579401&filename=PL+8107/2017>. Acesso em: 25 set. 2018.

11. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/nota_conjunta_ongs_pl_jamanxim_final_26jul2017.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

alertando para os riscos socioambientais e econômicos envolvidos no referido PL, encaminhado ao Congresso Nacional pelo Executivo. Nesse pedido de rejeição da proposta pelo Congresso foi argumentado que o PL implicaria exatamente o acirramento de conflitos e o aumento do desmatamento, inviabilizando, dessa forma, a sustentabilidade do desenvolvimento na região paraense em disputa. Segundo essa leitura, o PL beneficiaria apenas grandes proprietários de terra, uma vez que a área média reivindicada pelos ocupantes da floresta, para a regularização fundiária, seria de 1.700 ha, diante dos 75 ha reconhecidos como padrão em lotes de agricultura familiar na região. Além disso, nessa área que se pretendia legalizar havia registro de 312 embargos ambientais resultantes de operações anteriores de fiscalização pelo Ibama. Assim, a titulação de terras evidenciaria o movimento deliberado do governo federal e do Congresso Nacional no sentido do desmonte de políticas públicas de proteção da natureza e a desmoralização das próprias agências governamentais com essa competência.¹²

Nesse contexto preocupante, outro tema abordado na cobertura jornalística foi a revisão do Código Florestal (Brasil, 2012) e os riscos socioambientais dela resultantes, como o aumento do desmatamento. Em uma das matérias mapeadas se argumentou que a revisão desse dispositivo da legislação, ocorrida em 2012, teria contribuído para o aumento do desmatamento na Amazônia, tendo sido esse o marco para o início de um processo deliberado de desmonte do arcabouço ambiental brasileiro e o primeiro grande êxito da bancada ruralista para a defesa dos seus interesses, na flexibilização do quadro legal vigente, entendido como impeditivo para a expansão das atividades agropecuárias no Brasil.

Na esteira de retrocessos legais, outra faceta abordada nas matérias se referiu a um impasse jurídico, entre novembro de 2017 e fevereiro de 2018, no Supremo Tribunal Federal (STF), quando foram julgadas quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contra grande parte dos artigos do Código Florestal, em sua versão revisada de 2012. Naquele momento, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) teria recomendado ao STF a análise de estudos científicos para embasar as decisões a serem tomadas, sobretudo com relação à anistia aos proprietários rurais que haviam desmatado áreas de suas propriedades, que legalmente deveriam estar protegidas. Ocorre que, mesmo com a mobilização do movimento social e da academia, em particular, a anistia aos proprietários rurais foi confirmada pelo STF, de maneira que foram liberados de recuperar 41 milhões de hectares desmatados ilegalmente, o que representaria o perdão às multas, de R\$ 8,4 bilhões. Esse desfecho gerou sérias frustrações aos especialistas envolvidos, que consideraram essa decisão judicial uma clara sinalização de retrocesso no arcabouço legal vigente, além de um evidente convite à impunidade.

12. Argumentação que encontra respaldo em pesquisa de Araújo *et al.* (2017).

Por todas essas razões, diversas matérias analisadas enfatizaram os inúmeros impasses associados à implementação do denominado Novo Código Florestal, entre eles o Cadastro Ambiental Rural (CAR), uma base de dados para apoiar a sistematização das informações sobre os imóveis rurais brasileiros, para viabilizar um diagnóstico realista sobre as áreas florestais das propriedades em não conformidade com a legislação vigente e que, por essa razão, deveriam ser recuperadas, sendo esse processo efetivado por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA). No período analisado, o cadastramento rural já enfrentava resistência de diversos setores, e continha apenas informações fornecidas pelos próprios proprietários rurais, não validadas em campo, tendo como consequência informações fraudulentas, origem de um claro sentimento de desconfiança do movimento ambientalista. Além disso, como apreendido pela cobertura analisada, os proprietários rurais pleiteavam, de maneira recorrente, o adiamento dos prazos para o cadastramento de seus imóveis no CAR e no PRA, bandeira claramente defendida pela bancada ruralista no Congresso Nacional, onde um movimento deliberado passou a ser empreendido, no sentido de inviabilizar a implementação das diretrizes contidas nesse dispositivo legal. Assim, o próprio Código Florestal é colocado em xeque, diante de uma tendência clara de desmonte da Agenda da Biodiversidade liderada pelo Legislativo.

Apesar de todos e recorrentes retrocessos amplamente discutidos pela cobertura jornalística no período da pesquisa, alguns avanços com relação à Agenda da Biodiversidade mereceram registro nas matérias mapeadas. O processo de ampliação de APs marinhas, como parte dos compromissos assumidos pelo Brasil, no âmbito das Metas de Aichi, foi sem dúvida o tema de maior destaque na cobertura jornalística analisada. Também nesse caso o papel do movimento ambientalista, por meio de ações diretas junto ao MMA e também da academia, no apoio ao processo, foi enfatizado como essencial na condução dessa pauta. Cabe destacar, nesse contexto, uma carta aberta¹³ assinada por mais de cem cientistas do país, enviada ao Palácio do Planalto, em março de 2018, em apoio à proposta de criação de APs marinhas, em arquipélagos no Espírito Santo e em Pernambuco.¹⁴ Como resposta a esse movimento, que resultou da articulação entre a academia e o movimento social, o governo brasileiro formalizou, em 2018, a criação de UCs marinhas, envolvendo os arquipélagos de São Pedro e São Paulo (Pernambuco) e Trindade e Martim Vaz (Espírito Santo). Juntas, essas APs totalizaram 92 milhões de hectares, ampliando, assim, a extensão de APs marinhas no país de 1,5% para mais de 25% naquele ano,

13. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Carta-Aberta-dos-Cientistas-ao-PR.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

14. O processo de consulta pública envolveu organizações da sociedade civil e pesquisadores favoráveis às APs marinhas em discussão.

movimento esse em sintonia direta com os compromissos assumidos pelo país no âmbito da Meta 11 de Aichi.

Também nesse caso, contudo, o processo foi permeado por tensões, ilustradas pelo fato de o desenho final dessas UCs ter excluído algumas áreas vulneráveis, de elevada biodiversidade, o que já naquele momento causou surpresa e perplexidade aos especialistas da academia que haviam participado do processo. Isso porque tal medida teria sido o resultado de pressões sofridas pelo governo federal, envolvendo importantes interesses pesqueiros nos dois arquipélagos em questão. Assim, foi usado como argumento para tal medida a necessidade de se buscar compatibilizar as questões de proteção da natureza àquelas de defesa nacional.

Ainda no plano dos limitados avanços dessa agenda, destaque foi atribuído à superação da meta de conservação de 60 milhões de hectares, em 2017, relativa ao programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa),¹⁵ a maior estratégia global para as APs. A contribuição do programa Arpa foi reconhecida como fundamental para o cumprimento dos compromissos internacionais, no âmbito da CDB, entre eles proteger 30% da Amazônia, até 2020. Um outro ponto de destaque na cobertura foi a liberação de US\$ 60 milhões do projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia,¹⁶ para fortalecer a criação de novas UCs e a consolidação das existentes, além de apoiar mecanismos para a sustentabilidade financeira.

Apesar desses avanços, os retrocessos na Agenda da Biodiversidade, tendo as APs como foco prioritário, foram a tônica da cobertura jornalística no período analisado, em resposta às pressões exercidas por setores hegemônicos junto ao Congresso Nacional e, em resposta aos próprios interesses do Executivo, em aliança com esses grupos. De maneira direta e/ou indireta, o Executivo e o Legislativo estiveram na liderança desse desmonte, por meio de cortes orçamentários, da alteração do arcabouço legal vigente, de desmobilização do processo de fiscalização, de desconstrução da capacidade estatal associada a essa agenda e, ainda, pelo convite à impunidade.

Sendo assim, os argumentos defendidos na cobertura jornalística parecem não deixar dúvidas sobre a tendência de desmonte relativa à Agenda da Biodiversidade, que embora não recente, parece ter se consolidado, com clareza, nos últimos anos. A pesquisa confirma, ainda, a existência de inúmeros conflitos e campos de disputa nos processos de negociação sobre a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, como discutido por Neves (2012) e Seixas *et al.* (2020). Assim, tem-se uma agenda marcada, permanentemente, por conflitos e jogos de força e poder (Albagli, 1998).

15. Disponível em: <<http://arpa.mma.gov.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

16. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/projetos-sobre-a-biodiversidade/projeto-gef-paisagens-sustent%C3%A1veis.html>>. Acesso em: 15 set. 2018.

Nessa arena de disputas parece evidente o protagonismo do movimento social e da academia, para o enfrentamento do processo deliberado de desmonte da Agenda da Biodiversidade. Os dados da pesquisa reafirmam, também, a importância do papel da mídia para a difusão e discussão da agenda socioambiental brasileira, para a disseminação de informações qualificadas, e para viabilizar o monitoramento das ações governamentais pela própria sociedade, como advogam Dovers *et al.* (2015), Hamú *et al.* (2004), Hesselink *et al.* (2007), Oliveira e Irving (2011) e Oliveira *et al.* (2018).

6 COM A PALAVRA, O MOVIMENTO SOCIAL: RISCOS NO HORIZONTE DA AGENDA 2030

A análise anterior ilustrou a dinâmica de retrocessos com relação à Agenda da Biodiversidade, entre março de 2017 e março de 2018, momento crítico de inflexão da política ambiental, principalmente a partir de governo de transição, no pós-*impeachment*. Mas a questão a ser respondida, a partir daqui, é em que medida essas tendências se mantiveram e quais as transições associada ao novo governo, oficialmente eleito a partir de 2018. Para tal, no entanto, vale enfatizar que o período de mudança de governo foi permeado por um contexto de graves descontinuidades administrativas e, também, pelo cerceamento da sociedade em seu acesso às informações e às próprias interlocuções da gestão pública. Sendo assim, para se pesquisar a condução da Agenda da Biodiversidade, a partir de 2018, foi necessário recorrer à pesquisa documental, tendo como fonte de consulta o próprio movimento social, por meio das publicações do *Relatório Luz*, elaboradas, a partir de 2017, por um conjunto de organizações da sociedade com o objetivo de avaliar avanços e retrocessos com relação à implementação da Agenda 2030 e do conjunto dos ODS que a compõem, entre os quais, os ODS 14 e 15, que incidem, respectivamente sobre a biodiversidade costeira e marinha e a biodiversidade terrestre, como anteriormente contextualizado. A síntese desse levantamento está apresentada no quadro A.2 do apêndice.

Pode-se afirmar que a tônica desses relatórios entre 2017 e 2021 foi de alertas sucessivos com relação à Agenda da Biodiversidade e às tendências de desmonte das políticas públicas de proteção da natureza.

Os limitados avanços, com relação ao ODS 14, se referem à ampliação de APs marinhas e/ou oceânicas, à criação do Instituto Nacional de Pesquisas Oceânicas (Inpo) e à publicação do documento *Quarta Contribuição Nacional de Avaliação da Mudança Climática*,^{17,18} organizado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e pela Rede Clima. No caso da biodiversidade terrestre, no

17. Reconhece a "acidificação", como causa de vulnerabilidade para os ecossistemas marinhos e costeiros.

18. Buscando apoiar a geração de conhecimento sobre os oceanos.

entanto, poucos são os avanços observados, embora no início do período o Brasil tenha assumido, no plano internacional, pelo menos em tese, o compromisso com as metas de recuperação de florestas, sobretudo por meio do dispositivo Contribuição Nacional Determinada, no âmbito do Acordo de Paris (UN, 2015b). A retomada do processo da demarcação de TIs pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), após decisão do STF, parece também ter tido importância simbólica, com relação ao direito de povos e populações tradicionais, que vem sendo colocado em xeque nas arenas políticas.

A tônica dos relatórios, contudo, se referiu aos retrocessos de políticas públicas, concretizados por meio de cortes orçamentários, pelo enfraquecimento dos órgãos de competência ambiental e pela deliberada desmobilização das estruturas de participação social e governança democrática. O descaso e a falta de visão estratégica com relação a essa agenda estão evidentes em todos os relatórios da série analisada, em contradição direta aos pactos firmados pelo país, no plano global.

Esse quadro preocupante se agrava, ainda, em razão do esvaziamento das competências do MMA, e do repasse de atribuições estratégicas para outras pastas, visando favorecer interesses de setores contrários à conservação da biodiversidade, desmobilizando, progressivamente, a agenda socioambiental brasileira.

No caso dos ODS 14 e 15, pode-se afirmar que, à exceção da ampliação de UCs costeiras e marinhas (ODS 14), no início do período analisado, em todos os demais biomas os riscos foram agravados, com relação à integridade das demais UCs e ao próprio Snuc.

O aumento do desmatamento em praticamente todos os biomas e o seu avanço evidente em UCs e TIs, a flexibilização da legislação ambiental para atender aos interesses contrários à conservação e ao sustentável da biodiversidade, os acordos de bastidores entre os poderes Executivo e Legislativo, o descaso com o patrimônio nacional e a desmobilização deliberada das instâncias de governança democrática e controle social, das ações de fiscalização e ciência e tecnologia parecem não deixar dúvidas de que a Agenda da Biodiversidade está sob sério risco. Além das iniciativas lideradas pelo movimento social, com o apoio da academia e da própria mídia, poucas são as razões para otimismo com relação a essa agenda. Em outras palavras, percebemos não apenas a negação dessa agenda como prioridade, mas também movimentos de políticas públicas na contramão de todas as tendências globais e das eventuais oportunidades que poderiam emergir para o desenvolvimento do país, em bases sustentáveis, por meio da reafirmação de sua condição de megadiversidade biológica.

7 CONSIDERAÇÕES NÃO FINAIS: EM BUSCA DA AGENDA PERDIDA

Os dados obtidos na pesquisa não deixam dúvidas sobre o processo de desmonte da Agenda da Biodiversidade, embora não seja possível afirmar, com precisão, quando esse processo foi iniciado, uma vez que essa tendência já vinha sendo observada anteriormente a 2017. No entanto, tudo parece indicar ter sido a revisão do Código Florestal, em 2012, um marco simbólico para o agravamento desse processo, entendido como uma vitória do *agrobusiness* brasileiro, um dos protagonistas do desmonte progressivo dessa agenda, desde então. Essa desmobilização gradual de políticas públicas, por meio da desconstrução das capacidades estatais, tem gerado a degradação de todos os biomas brasileiros, sendo a Amazônia claramente o de maior repercussão nos planos nacional e internacional.

Assim, o movimento deliberado de desmonte dessa agenda não é recente, mas vem se consolidando, nos últimos anos, por meio de inúmeras estratégias, no plano de políticas públicas. Esse movimento se efetiva no sentido de inviabilizar os dispositivos legais vigentes ou ressignificá-los em favor dos interesses contrários à conservação da biodiversidade ou, ainda, na tentativa de desmobilização das agências governamentais e das ações necessárias com esse direcionamento. Essa dinâmica vem tendo respaldo nas diferentes instâncias de governo e, claramente, nas alianças de bastidores entre o Executivo e o Legislativo e parece ter se consolidado como prática e estratégia política daí em diante.

Essa estratégia governamental vem se efetivando, de maneira decisiva, nos últimos anos, por inúmeras vias: cortes orçamentários sistemáticos, enfraquecimento e esvaziamento de competências dos órgãos vinculados à pauta socioambiental, retrocessos evidentes, com relação à legislação vigente, negligência com ciência e tecnologia, desmobilização das instâncias de controle social ou, ainda, por meio de construção de narrativas desfavoráveis às políticas públicas de proteção da natureza.

Para tal, se utilizam argumentos em prol do desenvolvimento e da necessidade de equacionamento de conflitos com os demais setores da sociedade. Esse quadro preocupante parece estar no centro de um sentimento geral de impunidade que, por sua vez, tem favorecido um movimento orquestrado para o desmatamento, em praticamente todos os biomas brasileiros, com riscos evidentes à integridade de UCs e TIs, e que coloca em xeque o próprio Snuc. Coloca em risco, também, os compromissos assumidos pelo país no âmbito da Agenda 2030 (sobretudo com relação aos ODS 14 e 15) e as salvaguardas com relação ao direito de povos e populações tradicionais.

Esse contexto de tensões e retrocessos posiciona o Brasil na contramão de todos os acordos internacionais com relação à Agenda da Biodiversidade, sobretudo quanto aos compromissos previamente assumidos no âmbito da CDB, com ênfase na Meta 11 de Aichi. Importante enfatizar, nesse sentido, que este representa um

agravante, no plano global, quando se considera que estão em curso, no contexto da CDB, as negociações para a Visão 2050, tendo como perspectiva a construção de uma “civilização ecológica”. Isso significa igualmente que, apesar de sua condição de megadiversidade biológica, o país abdica de sua liderança no processo e também das oportunidades que poderiam surgir, considerando o seu papel potencial na construção de caminhos possíveis para o desenvolvimento, em bases sustentáveis.

Ironicamente e, nesse cenário de turbulências políticas, cabe destacar a potência das organizações da sociedade civil que, em aliança com a academia, vêm buscando se posicionar, sistematicamente, contra o movimento de desmonte das políticas públicas de proteção da natureza liderado pelos poderes Executivo e Legislativo. Ao mesmo tempo em que tiveram um papel significativo no sentido de informar e alertar a sociedade brasileira para os sérios riscos à agenda socioambiental, traduziram, por meio de diversas ações e estratégias, uma multiplicidade de vozes, que buscaram, com o apoio da academia e da mídia, se contrapor a esse cenário preocupante de retrocessos de toda a ordem.

Também por essa razão é importante enfatizar a força dos diversos movimentos contrários ao arcabouço legal vigente, muitos dos quais liderados por setores da sociedade brasileira com forte aderência no Congresso Nacional. Igualmente por este motivo, a cobertura jornalística, no período analisado, teve o papel de trazer à cena principal da arena política os movimentos sociais, e a própria academia, reivindicando o cumprimento dos compromissos vinculados à Agenda da Biodiversidade. Assim, algumas vitórias foram possíveis, também em termos de repercussão internacional, o que parece indicar que, mesmo no cenário adverso de fortalecimento de setores retrógrados da sociedade brasileira, a potência do movimento social, em sua articulação com a mídia e a academia, representa, ainda, uma esperança para essa pauta.

Nesse sentido, é importante que se resgate, uma vez mais, o papel da mídia na difusão dessa agenda. A pesquisa realizada ilustrou, com clareza, a importância da cobertura jornalística e reafirmou que muitos dos embates e interesses em jogo, nos bastidores das políticas públicas de proteção da natureza, provavelmente não teriam alcançado a sociedade brasileira sem a sua participação direta.

Porém uma questão que permanece sem resposta é em que medida o compromisso assumido pelo Brasil com relação à Meta 11 de Aichi, contrário aos interesses de importantes setores do país, como o *agrobusiness*, o setor energético ou a mineração, vem sendo a causa ou o deflagrador desse processo deliberado de desmonte da agenda socioambiental brasileira.

Embora não existam respostas precisas para essa questão complexa, parece fundamental que se reflita sobre o tema em foco, tendo em vista o cenário político-institucional e as incertezas que se traduzem nesse debate.

Além disso, não se pode negligenciar as tendências dos pactos previstos, no âmbito da CDB, para as décadas compreendidas entre 2020 e 2030, quando se espera, inclusive, que se amplie o sistema global de APs. Nesse sentido, o papel a ser desempenhado pelo Brasil, no plano diplomático, parece ainda representar uma incógnita.

Não seria um equívoco histórico, contudo, a opção pelo modelo vigente e obsoleto de desenvolvimento, diante das ilimitadas possibilidades de um país de megadiversidade biológica e cultural, que poderia assumir a sua liderança na direção da “civilização verde”, como advoga a CDB?

Embora não haja respostas objetivas para essa questão, pela pesquisa realizada foi possível apreender que, apesar dos inúmeros obstáculos inerentes ao processo histórico de desenvolvimento do país, caracterizado por um expressivo passivo socioambiental, avanços importantes na agenda em foco vinham sendo obtidos nas últimas décadas. Também por essa razão, o país vinha ocupando um importante papel, em termos de liderança global, em políticas públicas dirigidas à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade. Porém, com a tendência que se observa nos últimos anos, ilustrada pelos resultados dessa pesquisa, ainda que esse quadro possa ser revertido, no futuro, um longo caminho terá que ser percorrido para a recuperação da “Marca Brasil” na cena internacional, também no plano da Agenda da Biodiversidade.

Cabe ainda mencionar que essa foi apenas uma pesquisa inicial, circunscrita em um período limitado de análise. Por essa razão, necessitaria se desdobrar em novas investigações acadêmicas, que possam apreender o que vem acontecendo desde então, e como essas tendências vêm sendo decodificadas pela sociedade brasileira.

Sendo assim, algumas questões permanecem ainda abertas para reflexão: em que medida o Brasil, em sua condição de megadiversidade biológica, optará por fortalecer a sua liderança global no âmbito da CDB ou escolherá o caminho mais fácil dos acordos político-partidários oportunistas e de curto prazo, para alimentar os ciclos eleitorais? Conseguirá o país recuperar o seu protagonismo no âmbito da CDB, ou optará pelo ostracismo, abdicando de seu papel estratégico na cena internacional? Decisões no presente terão consequências óbvias no futuro e, nesse caso, resta um legado ainda incerto às futuras gerações. Essas são questões que permanecem sem resposta e que poderão inspirar novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

ALBAGLI, S. **Geopolítica da biodiversidade**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1998.

ANGELO, Cláudio. Redução de floresta do Jamanxim seria a maior da história. **O Eco**, 2 jul. 2017.

ARAÚJO, E.; BARRETO, P.; BAIMA, S. Gomes. **Unidades de conservação mais desmatadas da Amazônia Legal, 2012-2015**. Belém, PA: Imazon, 2017.

BAUER, M. W. *et al.* **Dismantling public policy**: preferences, strategies and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. *In*: BAUER, M.W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRI-TIER, A. (ed.). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.

BENSUSAN, N. Diversidade e unidade: um dilema constante: uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. *In*: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. L. (orgs.). **A diversidade cabe na unidade?** Áreas protegidas no Brasil. Brasília: IEB, 2014. p. 30-81.

BRASIL. **Programa Nacional de Diversidade Biológica (Pronabio)**. Decreto n. 1.354/94. Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, o Programa Nacional da Diversidade Biológica, e dá outras providências. Brasília, 1994.

_____. **SNUC**. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. **Política Nacional da Biodiversidade**. Decreto n. 4.339, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Brasília, 2002.

_____. **Decreto n. 4.703/2003**. Dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) e a Comissão Nacional da Biodiversidade, e dá outras providências. Brasília, 2003.

_____. **Decreto n. 5.758**, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, Brasília: Ministério de Meio Ambiente, 2006.

_____. **Código Florestal**. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Estabelece normas para proteção da vegetação nativa em áreas de preservação permanente, reserva legal, uso restrito, exploração florestal e assuntos relacionados. Brasília, 2012.

_____. **Resolução Conabio n. 6**, de 3 de outubro de 2013. Dispõe sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020. Brasília, 2013.

_____. **Medida Provisória n. 756**. Altera os limites do Parque Nacional do Rio Novo, da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim. Brasília, 2016a.

_____. **Medida Provisória n. 758**. Altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós. Brasília, 2016b.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Quinto Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília: MMA, 2016c.

_____. **Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade**: Epanb 2016-2020. Brasília: MMA, 2017.

_____. **Sixth National Report for the Convention on Biological Diversity**. Brasília: MMA, 2020.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Nupaub/USP, 1996.

DOVERS, S.; FEARY, S.; MARTIN, A.; McMILLAN, L.; MORGAN, D.; TOLLEFSON, M. Engagement and participation in protected area management: who, why, how and when? *In*: WORBOYS, G. L. *et al.* (eds.). **Protected area governance and management**. Canberra: ANU Press, 2015. p. 413-440.

FACHIN, P. Aproximadamente 22% das Unidades de Conservação da Caatinga sofreram degradação ambiental em 15 anos. Entrevista especial com Neison Cabral Ferreira Freire. **Revista IHU On-line**. 21 jun. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2YNbKvP>. Acesso em: 22 fev. 2022.

FERNANDES-PINTO, E; IRVING, M. A. Sítios naturais sagrados: valores ancestrais e novos desafios para as políticas de proteção da natureza. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 40, p.275-296, 2017.

GT AGENDA 2030 – GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA AGENDA 2030. **Relatório Luz da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2017**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2017/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Relatório Luz da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2018**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2018/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **Relatório Luz da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2019**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2019/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **IV Relatório Luz da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2020**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2020/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

_____. **V Relatório Luz da Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2021**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2021/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

HAMÚ, D.; AUCHINCLOSS, E.; GOLDSTEIN, W. (eds.). **Communicating protected areas**. Cambridge, UK: Commission on Education and Communication/IUCN, 2004.

HANNIGAN, J. **Sociologia ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2009.

HESSELINK, F. J. *et al.* **Comunicación, educación y conciencia pública: una caja de herramientas para personas que coordinan las estrategias y planes de acción nacionales sobre diversidad biológica**. Montreal: SCDB; UICN, 2007.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Meio ambiente na agenda internacional: implementação no Brasil das convenções do Rio sobre biodiversidade, clima e desertificação**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para discussão)

IRVING, M. A. Áreas protegidas e inclusão social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil? **Sinais Sociais**, v. 4 n. 12, p. 122-147, 2010.

_____. Desatando nós: a relação entre conservação da biodiversidade, sociedade e cultura na gestão de áreas protegidas. *In*: Fundo Vale para o Desenvolvimento Sustentável (org.). **Áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012a. v. 1, p. 42-48. (Série Integração, Transformação e Desenvolvimento)

_____. Parcs nationaux au Brésil: une interprétation du contexte de la gestion et des défis en politiques publiques. **Revue d'ethnoécologie**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2012b.

JOLY, C. A.; HADDAD, C. F. B.; VERDADE, L. M.; OLIVEIRA, M. C. de; BOLZANI, V. da S.; BERLINCK, R. G. S. Diagnóstico da pesquisa em biodiversidade no Brasil. **Revista USP**, n. 89, p.114-133, 2011.

JORDAN, A.; BAUER, M. W.; GREEN-PEDERSEN, C. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

KORTE, S.; JÖRGENS, H. Active dismantling under high institutional constraints? *In*: BAUER, M.W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A. (ed.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LAGO, A. C. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2006.

LEWINSOHN, T. M.; PRADO, P. I. Síntese do conhecimento atual da biodiversidade brasileira. In: LEWINSOHN, T. M. (ed.). **Avaliação do estado do conhecimento da biodiversidade brasileira**. Brasília: MMA, 2006. p. 21-109.

_____. How many species are there in Brazil? **Conservation Biology**, v. 19, n. 3, p. 619-624, 2005.

MACHADO, F. S.; MERICO, L. F. K.; PÁDUA, S. M.; DELILES, C.; CHIARAVALLLOTI, R. M.; BRITO, M. C. W. de. Metas brasileiras de biodiversidade para 2020: exemplo de construção participativa no marco da Convenção de Diversidade Biológica (CDB/ONU). **Análise e Dados**, v. 22, n. 3, p. 469-484, 2012.

MEDEIROS, R. Desafios à gestão sustentável da biodiversidade no Brasil. **Floresta e Ambiente**, v. 13, n. 2, p. 1-10, 2006.

MOLINARO, C. A.; LEAL, A. A. F. O caso da Floresta Nacional do Jamanxim: uma análise jurídica da Medida Provisória n. 756/2016 e do Projeto de Lei de Conversão n. 5/2017. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 9, n. 1, p. 244-268, 2018.

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012.

OLIVEIRA, E.; IRVING, M. A. Convenção sobre Diversidade Biológica pós-Nagoya: desafios para a mídia em um país de megadiversidade. **Razón y Palabra**, n. 75, p. 1-26, 2011.

OLIVEIRA, E.; IRVING, M. A.; LIMA, M. A. G.; FAICO, G. F. A Meta 11 de Aichi da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB): avanços e retrocessos em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil, à luz da cobertura jornalística. **Desenvolvimento em Debate**, v. 10, n. 3, p. 71-95, set.-dez. 2022.

OLIVEIRA, E.; IRVING, M. A.; PUNZO, L. F. Comunicação e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB): uma leitura sobre o Parque Estadual da Ilha Grande (Rio de Janeiro, Brasil) e o Parque Natural da Maremma (Toscana, Itália). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 46, p. 61-83, 2018.

PIMM, S. L. *et al.* Can we defy nature's end? **Science**, v. 233, p. 2207-2208, 2001.

PRATES, A. P. L.; IRVING, M. A. Conservação da Biodiversidade e Políticas Públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

SCARANO, F. R.; SANTOS, A. S.; KAHN, S.; NOBRE, C. A. (eds.). **Potência ambiental da biodiversidade: um caminho inovador para o Brasil: sumário para tomadores de decisão**. Rio de Janeiro: PBMC/COPPE-UFRJ, 2018.

SCBD – SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. **Strategic plan for biodiversity 2011-2020 and the aichi targets: living in harmony with nature.** Montreal: SCBD/UN, 2010.

_____. **Global biodiversity outlook 4.** Montreal: SCBD/UN, 2014.

_____. **Global biodiversity outlook 5.** Montreal: SCBD/UN, 2020a.

_____. **Zero draft of the post-2020 global biodiversity framework.** Montreal: SCBD/UN, 2020b.

SEIXAS, C. S. *et al.* Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, p.1-21, 2020.

SENRA, R. Áreas de conservação desmatadas na Amazônia estão perdendo proteção do governo, aponta estudo nos EUA. **BBC News Brasil**, 2018. Disponível em: <https://bbc.in/2SQOxF9>.

STOLTON, S.; DUDLEY, N. (eds.). **Arguments for Protected Areas: multiple benefits for conservation and use.** London: Earthscan, 2010.

TESCARI, A. S.; VARGAS, E. V. Biodiversidade como recurso estratégico: uma reflexão do ângulo da política externa. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, v. 2, ano 6, 2007.

UN – UNITED NATIONS. **Convention on Biological Diversity**, 1992. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.** Paris: UN, 2015a. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. **Paris Agreement.** Conference of the parties twenty-first session Paris: UN, 12 dez. 2015b. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

UICN; WWF-BRASIL; IPÊ. **Biodiversidade brasileira: análise de situação e oportunidades (Documento-base).** Brasília: UICN; WWF-BRASIL; IPÊ, 2011.

_____. **Metas de Aichi: situação atual do Brasil.** Brasília: WWF-Brasil, 2011.

UNEP – United Nations Environment Programme. **Global Environment Outlook 6: healthy planet, healthy people.** Nairobi: Unep, 2019.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risks Report 2021**: 16th edition. Geneve: WEF, 2021.

WWF-Brasil. **Unidades de Conservação sob risco**: ofensiva contra áreas protegidas abrange uma área quase do tamanho de Portugal. Brasília: WWF-Brasil, 2017.

_____. **O Brasil caminha para um futuro em harmonia com a natureza?** A situação do país em relação às metas da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Brasília: WWF-Brasil, 2018.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Marcos de políticas públicas nacionais vinculadas à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) (1994-2020)

Marco	Ano	Instrumento legal
Programa Nacional da Diversidade Biológica (Pronabio) Decreto nº 1.354/94 (Brasil, 1994)	1994	Visou promover a parceria entre o poder público e a sociedade civil para a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos seus benefícios.
Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) Lei nº 9.985/2000 (Brasil, 2000; 2002)	2000	Estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação (UCs). ¹⁹
Política Nacional de Biodiversidade (PNB) Decreto nº 4.339/2002 (Brasil, 2002)	2002	Visou à internalização das diretrizes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), no contexto brasileiro.
Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio) Decreto nº 4.703/2003 (Brasil, 2003)	2003	Objetivou coordenar, acompanhar e avaliar as ações do Pronabio.
Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (Brasil, 2006)	2006	Buscou orientar ações estratégicas para o estabelecimento de um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado até 2015.
Metas Nacionais de Biodiversidade Resolução Conabio nº 6/2013 (Brasil, 2013)	2013	Objetivaram interromper ou reduzir as pressões diretas sobre a biodiversidade, incentivando o seu uso sustentável.
Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (Epanb) 2016 (MMA, 2017)	2017	Objetivou o monitoramento das ações em resposta aos compromissos nacionais previstos no Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020.

Elaboração dos autores.

19. No caso brasileiro, o termo áreas protegidas envolve, além das UCs, terras indígenas e outros dispositivos da legislação.

QUADRO A.2
Matriz síntese sobre os retrocessos relativos à Agenda da Biodiversidade (ODS 14 e 15) (2017-2021)

ODS/ano	2017	2018	2019	2020	2021
ODS 14	<p>Carência de dados atualizados sobre a dinâmica da ZEE;</p> <p>Ausência de estudos sobre acidificação nos oceanos;</p> <p>Carência de dados sistemáticos sobre produção pesqueira;</p> <p>Descompasso governamental na integração entre a ciência e as políticas setoriais;</p> <p>Dificuldades na implementação de políticas e realização de pesquisas por falhas de comunicação institucional;</p> <p>Controle e normatização da pesca insuficientes ou inexistentes;</p> <p>Precariedade de recursos logísticos, humanos e financeiros;</p> <p>Lacuna na proteção de espécies e ecossistemas por APs;</p> <p>Problemas de gestão e efetividade de UCs;</p> <p>Baixa capacidade de resposta com relação às metas do IX Plano Setorial para os Recursos do Mar;</p> <p>Desempenho aquém do esperado na diplomacia da pesca;</p> <p>Estímulo à indústria pesqueira sem as necessárias salvaguardas;</p> <p>Subsídios à pesca de alto risco à conservação costeira e marinha;</p> <p>Paralisação governamental para a sustentabilidade dos territórios pesqueiros;</p> <p>Carência ou ausência de diálogo sobre o tema da pesca no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.</p>	<p>Escassez de políticas públicas frente ao crescimento populacional e à degradação da Zona Costeira;</p> <p>Esforço governamental limitado diante dos efeitos das mudanças climáticas nos ecossistemas marinhos;</p> <p>Incapacidade de gestão dos recursos que sustentam a pesca artesanal e o turismo ecológico;</p> <p>Falta de planejamento e articulação inter-setorial para monitorar, fiscalizar e avaliar ecossistemas;</p> <p>Carência de indicadores específicos para avaliar a governança da pesca;</p> <p>Ausência de financiamento para o alcance das metas pactuadas e seu controle social.</p>	<p>Limitada disponibilidade de dados geoespaciais e dificuldade para a sua integração;</p> <p>Intensa erosão e urbanização em cerca de 60% dos territórios costeiros;</p> <p>Falta de regulação sobre resíduos sólidos nas águas continentais e marinhas;</p> <p>Extinção de estruturas essenciais à gestão eficiente e à governança democrática;</p> <p>Restrição da participação da sociedade civil nas instâncias governamentais;</p> <p>Posição governamental contrária ao manejo sustentável dos ecossistemas costeiros e marinhos;</p> <p>Desinteresse governamental em parcerias com a academia e a sociedade civil;</p> <p>Danos à pesca artesanal pela perda da qualidade ambiental;</p> <p>Política pesqueira sujeita à instabilidade político-institucional;</p> <p>Cortes orçamentários e controle ideológico das instituições de Ensino Superior, limitando o conhecimento científico em apoio ao ODS 14;</p>	<p>Falta de informações sobre o total de resíduos sólidos em águas brasileiras;</p> <p>Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar reduzido a ações operacionais de limpeza de praias;</p> <p>Impactos da pandemia da covid-19 agravados para os pescadores da Baía do Rio São Francisco e do Nordeste;</p> <p>Negação aos pescadores artesanais de inúmeros direitos e do apoio para a criação de Resex e RDS;</p> <p>Pesquisas limitadas pelas restrições orçamentárias;</p> <p>Ações de gestão ambiental deficiárias em termos de efetividade e governança;</p> <p>Pais deficitário em termos de gestão marinha em razão do contexto político;</p> <p>Descompromisso governamental em termos de fiscalização e impunidade com relação aos crimes ambientais;</p> <p>Flexibilização do licenciamento ambiental e exclusão da sociedade civil dos conselhos e colegiados (Decreto Federal n. 10179/2019).</p>	<p>Falta de investimento governamental em desenvolvimento científico e tecnológico;</p> <p>Carência de política de educação sobre Ciência do Mar desde o ensino fundamental;</p> <p>Avanço imobiliário em áreas protegidas costeiras em virtude dos cortes orçamentários e da falta de fiscalização;</p> <p>Falta de uma rede unificada de estações de medição de acidificação dos oceanos e de sistema de monitoramento da pesca;</p> <p>Baixo índice de tratamento de esgoto e altos índices de despejo de resíduos sólidos no mar;</p> <p>Desmonte dos órgãos de fiscalização e controle;</p> <p>Tentativas de alteração de dispositivos legais sobre proteção de manguezais e restingas;</p> <p>Inexistência de dados pesqueiros e de política nacional de combate à sobrepesca;</p> <p>Falta de reconhecimento governamental sobre o papel das UCs;</p> <p>Subsídios ao setor pesqueiro estimulam a sobrepesca;</p> <p>Dificuldade de ordenamento do setor pela paralisação de novos registros de pesca desde 2013;</p> <p>Negação dos direitos dos pescadores artesanais.</p>

(Continua)

(Continuação)

ODS/ano	2017	2018	2019	2020	2021
ODS 15		<p>Megadiversidade em risco, em função da expansão do desmatamento, do uso de agrotóxicos e degradação de solos, extrapolando as fronteiras nacionais;</p> <p>Degradação dos ecossistemas terrestres atingindo as populações mais vulneráveis; Negligência governamental com relação ao compromisso nacional relacionado às Metas de Aichi;</p> <p>Lenta implementação do Código Florestal e UCS sob ameaças do Congresso Nacional;</p> <p>Limitados investimentos em estratégias de geração de renda em bases sustentáveis; Resultados frísórios com relação às iniciativas de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação.</p> <p>Biodiversidade em risco pela perda da diversidade genética e de espécies, o que compromete o seu uso futuro;</p> <p>Limitado esforço governamental para conter a perda da biodiversidade;</p> <p>Limitação de dados e negligência com relação à dinâmica das espécies ameaçadas em políticas públicas;</p> <p>Falta de visão estratégica do governo sobre a importância do patrimônio genético e suas potencialidades;</p> <p>Vulnerabilidade de 16% do território nacional suscetível à desertificação;</p> <p>Dados inexistentes sobre a conservação de ecossistemas de montanhas;</p> <p>Cortes anuais no orçamento do ICMBio.</p>	<p>Exclusão do Serviço Florestal Brasileiro e da Agência Nacional de Águas do MMA;</p> <p>Demarcação de Terras Indígenas e de comunidades tradicionais atribuída ao Mapa, órgão com interesses contrários ao direito desses povos à terra;</p> <p>Tentativas recorrentes de desmonte de políticas públicas, lideradas pelo próprio MMA;</p> <p>Redução do orçamento do MMA;</p> <p>Declínio sistemático dos investimentos na área ambiental;</p> <p>Tendência à descentralização da gestão ambiental, o que favorece a flexibilização da legislação;</p> <p>Ampliação do uso de agrotóxicos beneficiada pela flexibilização da legislação;</p> <p>Ítem propostos em curso para a diminuição, recategorização e extinção das UCS;</p> <p>Redução da capacidade de fiscalização do Ibama e do ICMBio;</p> <p>Recorrentes ameaças sofridas pelos órgãos ambientais e limitações no combate aos crimes ambientais;</p> <p>Aumento do desmatamento em TI;</p> <p>Ampliação da taxa de desmatamento da Amazônia desde 2016;</p> <p>Ações de controle e repressão às atividades ilegais anunciadas, <i>a priori</i>, pelo governo;</p> <p>Clara sinalização para a extinção do Fundo Amazônia;</p> <p>Alteração das regras de conversão de multas em serviços ambientais pelo Ibama;</p> <p>Situação grave de erosão dos solos, perda de carbono orgânico e desequilíbrio de nutrientes;</p> <p>Aumento da desertificação, em 482% em 5 anos;</p> <p>Ausência de dispositivos de políticas públicas para proibir o tráfico de animais silvestres;</p> <p>Fedilização do porte de armas e o fomento à caça;</p> <p>Exclusão de informações relevantes e falta de transparência do site do MMA, o que prejudica o controle social e o campo da pesquisa;</p> <p>Anulação de decretos que asseguraram a participação da sociedade nos processos decisórios; Conama mantido na estrutura de governança; mas com forte recuo em seu papel estratégico, pela alteração de sua composição.</p>	<p>Redução das atribuições formais do MMA;</p> <p>Constrangimento de servidores públicos por parte do governo;</p> <p>Extinção de colegiados ambientais e redução de participação da sociedade em órgãos deliberativos ou consultivos, dentre os quais, o Conama;</p> <p>Paralisação operacional do Fundo Amazônia e do Fundo Nacional de Mudanças do Clima, além de negacionismo científico;</p> <p>Negação do reconhecimento de territórios tradicionais;</p> <p>Ampliação do processo de desertificação na Caatinga;</p> <p>Transformações climáticas em curso negligenciadas pela ineficiência governamental;</p> <p>Perda crescente de ecossistemas nos últimos 2 anos em todos os biomas;</p> <p>Falta de atenção às estratégias para a prevenção e controle de espécies exóticas invasoras;</p> <p>Estímulo governamental à tramitação PLS e MPs, que visam liberar a caça;</p> <p>Estímulo ao arreamento aumenta a pressão sobre a biodiversidade;</p> <p>Expansão do tráfico de vida silvestre;</p> <p>Redução contínua dos orçamentos dos órgãos ambientais inviabilizam a agenda de biodiversidade;</p> <p>Gestão ambiental prejudicada pela ausência ou dificuldade de acesso a informações qualificadas.</p>	<p>Enfraquecimento dos órgãos ambientais como estratégia governamental;</p> <p>Crescimento da degradação dos biomas brasileiros;</p> <p>Redução do orçamento do MMA;</p> <p>Redução de investimentos no combate à crise climática e aos crimes ambientais;</p> <p>Falta de transparência com relação às informações sobre a política ambiental;</p> <p>Perda sistemática de área de vegetação nativa entre 1985 e 2019;</p> <p>Aumento do desmatamento da Amazônia Legal e do Cerrado;</p> <p>Negligência com relação à Meta 11 de Aichi;</p> <p>Retrôcesso nas ações dirigidas à Meta 15.2 e estagnação da meta 15.9;</p> <p>Interupção ou mudança de rumo das ações governamentais dirigidas às Metas 15a e 15b;</p> <p>Riscos de não cumprimento da Meta 15c;</p> <p>Aumento da desertificação e degradação da Caatinga;</p> <p>Desconhecimento de informações sobre ecossistemas de montanha no Brasil;</p> <p>Ausência de estratégias para prevenção e combate aos crimes ambientais.</p>

Fonte: Relatórios Luz do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GT Agenda 2030).

Elaboração dos autores.

Obs.: ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.