Amazônia em Foco: Uma Análise das Políticas Brasileiras de Preservação da Região

Camila Heineck Schwertner[1]

Resumo: O presente artigo busca analisar as políticas brasileiras de preservação da Amazônia, implementadas no período de 1995 a 2020, de modo a averiguar seu conteúdo. Intenta-se compreender a posição ocupada pela região no projeto de desenvolvimento nacional e, principalmente, delimitar se a gestão ambiental da Amazônia é uma política de Estado ou de governo. Argumenta-se, como hipótese de trabalho, que a Amazônia é vista, dentro do projeto nacional, sob uma ótica economicista e afastada do princípio da sustentabilidade, o que fragiliza as políticas de preservação e as impede de adquirirem o caráter de política de Estado. A hipótese foi averiguada mediante metodologia qualitativa, com revisão bibliográfica e análise de dados.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Políticas Públicas. Amazônia. Política de Estado. Política de Governo.

1 Graduanda do sétimo semestre do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: camhschw@gmail.com.

1 Introdução

A Amazônia Internacional, ou Panamazônia, é a maior floresta tropical do mundo, ocupando um espaço de cerca de 7.000.000 km² que se estende ao longo de oito países – Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Guiana e Suriname –, além da Guiana Francesa, de domínio do Estado francês. O território brasileiro engloba aproximadamente 61% da Amazônia, o que contribui para entender porque o país recebe, em geral, um foco de atenção maior quando se analisam as dinâmicas da região. Historicamente, o espaço ocupado pela Amazônia se mostrou de difícil penetração e acesso por parte do Estado brasileiro, o que ensejou debates acerca da soberania nacional sobre o território e, também, pressões por parte da comunidade internacional, sob argumentos de que a Amazônia, por seu caráter transnacional e impacto global, deveria ser observada a partir de organismos também internacionais (MACEDO, 2020).

Esse cenário levou a iniciativas que visavam garantir maior presença estatal na região, bem como projetos de cooperação com os demais países da Panamazônia, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), fundada em 1995 e assentada em ideais de desenvolvimento com soberania e sustentabilidade. Aliado a isso, aponta-se que as políticas públicas ambientais passaram a receber mais atenção, no caso brasileiro, também a partir dos anos 1990, juntamente com a ascensão do meio ambiente como um dos novos temas de relevância da agenda internacional pós-Guerra Fria. Desde então, políticas, instituições e órgãos foram desenvolvidos com vistas a diversos objetivos, como a preservação da biodiversidade, a proteção dos povos originários, a redução dos desmatamentos e a viabilização de um caminho sustentável. Apesar disso, os índices de desflorestação, dos anos 1995 até 2020, apresentaram valores bastante flutuantes, alcançando, no primeiro trimestre de 2020, níveis que já não eram verificados há mais de cinco anos. Além disso, permanecem problemas concernentes ao avanço exploratório da pecuária e da atividade madeireira, à grilagem de terra, e à expansão do monocultivo de soja e da mineração, questões que vêm adquirindo proporções maiores, com repercussões internacionais, a partir do governo de Jair Bolsonaro. As dinâmicas da região amazônica envolvem uma balança de poder com interesses diversos, abarcando setores e atores políticos e econômicos de grande relevância dentro do cenário brasileiro. Por tais motivos, é pertinente avaliar a eficácia das políticas públicas implementadas na

gestão ambiental da Amazônia, buscando compreender a posição, seja consolidada ou inconstante, que elas ocupam dentro do projeto de desenvolvimento do Brasil (FRANCHINI; VIOLA, 2019; MACEDO, 2020).

A originalidade desta abordagem está na tentativa de visualizar as políticas para a Amazônia sob uma ótica de práticas de Estado, mais estruturais, ou de governo, mais conjunturais, aliada ao papel exercido dentro das projeções de desenvolvimento nacional. De um ponto de vista acadêmico, uma análise da evolução e da eficácia das políticas públicas ambientais pode contribuir para o entendimento do contexto atual, elucidando se o que atualmente se verifica é um ponto fora da curva ou carrega semelhanças a práticas já desempenhadas previamente. Em termos de impacto social, debates em torno da Amazônia se encontram bastante em voga, tanto domesticamente quanto em organismos internacionais, e sua preservação afeta a todos. É essencial que as pessoas tenham acesso a esse tipo de informação e de análise, para que possam, também, avaliar criticamente as políticas implementadas para uma região de tamanha importância. Tratando-se da viabilidade, os dados e as informações analisados são de fácil acesso, disponibilizados por órgãos federais ou estaduais, ou coletados por Organizações não Governamentais (ONGs) e outros setores confiáveis da sociedade civil. A revisão bibliográfica é feita a partir de publicações conceituadas, também disponíveis na Internet ou em bibliotecas.

A partir do cenário apresentado, problematiza-se: as políticas brasileiras de preservação da Amazônia, datadas de 1995 a 2020, são políticas de Estado ou de governo? O objetivo geral desta pesquisa, portanto, é investigar o panorama de conservação ambiental brasileiro em busca de indicativos sobre o caráter das políticas públicas, de governo ou de Estado, sob o marco temporal definido de 1995 até as primeiras décadas dos anos 2000. Os objetivos específicos são: (a) comparar as políticas ambientais brasileiras dos governos observados dentro do período de tempo determinado; (b) compreender a posição que a preservação da Amazônia ocupa dentro do projeto de desenvolvimento nacional.

A hipótese de trabalho desenvolvida é a de que a gestão ambiental brasileira, quando voltada para a Amazônia, é marcada por uma base dorsal e discursiva semelhante ao longo do período analisado, baseada em um posicionamento público que reconhece a importância da região. Contudo, parte significativa das políticas são desenvolvidas em resposta a pressões internacionais, ou refletem a balança de poder

interna que, comumente, pende para o lado dos interesses ruralistas. Desse modo, as políticas ambientais não são elaboradas e abordadas sob uma ótica consolidada e integrada às demais áreas de políticas públicas, e existem de forma praticamente paralela ao projeto de desenvolvimento da nação brasileira, que, por sua vez, não é orientado em torno do princípio da sustentabilidade e, quando voltado para a Amazônia, a enxerga com um viés mais economicista. Essas questões dificultam a capacidade das ações de preservação da Amazônia de se tornarem práticas de Estado e políticas estáveis, fazendo com que elas adquiram um caráter mais flutuante e dependente do perfil do governo em questão. Por mais que a Amazônia seja uma questão de Estado, dada a sua relevância estrutural e histórica, a instabilidade das medidas voltadas à sua conservação apontam, todavia, para políticas de caráter de governo, ainda pouco consolidadas no tecido institucional brasileiro (FRANCHINI; VIOLA, 2019; MOURA, 2016).

Para atingir os objetivos apresentados, fez-se uso da metodologia qualitativa. As técnicas de pesquisa predominantes foram a revisão bibliográfica e a análise de dados, sobretudo referentes aos índices de desmatamento. O artigo é dividido internamente em três seções de desenvolvimento. Primeiramente, aprofunda-se o aporte teórico, apresentando um levantamento dos principais conceitos adotados pelo artigo, bem como faz-se um breve apanhado histórico das políticas brasileiras para o meio ambiente. A segunda seção realiza a comparação entre as políticas ambientais dos cinco governos vigentes desde 1995, quais sejam: Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), Dilma Rousseff (2011-agosto/2016), Michel Temer (agosto/2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-atual). Em seguida, é feita uma análise dos resultados, buscando avaliar o grau de eficácia geral das práticas desenvolvidas. Por fim, são traçadas algumas considerações finais, retomando os pontos principais do trabalho.

2 A Discussão Teórica sobre Políticas Públicas e o Surgimento de uma Política Ambiental no Brasil

Antes de prosseguir para as análises dos governos, cabe elucidar algumas questões teóricas e realizar um breve apanhado histórico. Aborda-se, nesse artigo, o conceito de política pública, compreendida como um conjunto de medidas implementadas, majoritariamente, pelo Estado, contemplando áreas da realidade

cotidiana e visando responder a demandas identificadas na sociedade civil ou por esta levantadas (LEROY, 2005; SUPERTI *et al.*, 2009). Com isso em mente, busca-se compreender a aplicação de políticas públicas ao quadro de gestão do meio ambiente, particularmente no que concerne à região Amazônica e às diversas dimensões de sua preservação.

Ao se pensar o surgimento da política ambiental brasileira, geralmente associado ao primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), é importante considerar que seu desenvolvimento esteve atrelado ao interesse estratégico pelos recursos naturais do país, vinculando-se diretamente ao projeto de industrialização nacional. Durante o regime militar (1964-1985), observou-se uma manutenção da prática exploratória, inclusive através da defesa, durante a Conferência de Estocolmo (1972)[2], de que o crescimento econômico deveria ser possibilitado a qualquer custo, posição que foi alvo amplo de críticas (MEDEIROS, 2015; MOURA, 2016). Essa pretensão, conforme aponta Superti *et al.* (2009, p. 13), "rendeu uma ampliação sem precedentes nos índices de devastação da floresta, invadida pela indústria madeireira, agropecuarista e mineradora".

Os crescentes pareceres de desaprovação, provindos não somente de outros Estados, como também de organizações não-governamentais do movimento internacional ambientalista, situação à qual se somou o contexto multilateral de introdução da pauta de preservação ambiental na agenda mundial, pressionaram o governo brasileiro em direção ao desenvolvimento de uma estrutura institucional de políticas públicas voltadas ao meio ambiente[3]. Dentre os instrumentos desenvolvidos, cita-se, principalmente, a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estruturando um Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) cujo órgão executor seria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), medidas que tomaram forma ainda na década de 1980 (MOURA, 2016; SUPERTI *et al.*, 2009).

2 A Conferência de Estocolmo foi a primeira reunião das Nações Unidas que buscou tratar de assuntos pertinentes ao meio ambiente e sua preservação. À época, o Brasil encontrava-se sob o "Milagre Econômico", período de forte crescimento econômico liderado pela indústria. Medidas de defesa do meio ambiente, portanto, eram retoricamente apresentadas como inibitórias desse fenômeno, além de denunciadas como uma estratégia dos países centrais para conter os países em desenvolvimento (SOUSA, 2005; SUPERTI *et al.*, 2009).

3 A pressão externa, segundo Ferreira (1998), foi, de fato, um dos principais catalisadores para o surgimento de políticas ambientais no Brasil. A criação do Ibama, por exemplo, se deu em meio a um crescimento significativo da incidência de incêndios na Amazônia, atraindo o julgamento internacional. O viés comparativamente mais ambientalista de Fernando Collor de Mello, por sua vez, inseriu-se dentro de uma tentativa de conquistar a opinião pública dos países europeus e estadunidense, dos quais Collor esperava receber investimentos estrangeiros necessários ao seu programa econômico.

O presente artigo faz uso das concepções de política de Estado e política de governo como ferramentas teóricas para análise da gestão ambiental brasileira, de modo que é relevante introduzir os conceitos tal como eles serão considerados no trabalho. Uma política de Estado é compreendida como uma prática de caráter mais estrutural, em contraste com uma política de governo, de aspecto conjuntural e relacionado com o perfil desenvolvido pela administração. Concebidas para o longo prazo, as políticas de Estado associam-se ao interesse nacional e ao tecido social da nação, constituindo objetivos estratégicos e centrais para o desenvolvimento do país e, por conseguinte, transcendendo a temporalidade de uma gestão ou de um órgão em particular. A política de governo, em contrapartida, expressa os desejos passageiros de uma administração específica, respondendo a desafios momentâneos e sem adquirir um grau estrutural de institucionalização alto. Muitas vezes, uma política de governo também é profundamente vinculada à figura do Executivo em questão – como do presidente, por exemplo –, podendo visar ao atendimento de promessas de campanha e à promoção de ganhos políticos e de apoio eleitoral (GUARDAMAGNA; CUETO, 2013; PEREIRA, 2018).

Tendo em mente a exposição acima, considera-se que o Estado desempenha um papel central nesse processo de institucionalização, ao ser figura-chave para que as políticas públicas de preservação ambiental sejam implementadas e geridas de modo bem-sucedido, direcionando-se para um caminho de longo prazo associado ao compromisso com a sustentabilidade[4] (FERREIRA, 1998). É essencial, todavia, manter em mente que o Estado não é um bloco monolítico e homogêneo – suas ações refletem o resultado de um complexo jogo de poder, o qual parte da interação entre atores diversos e, por isso, conta com diferentes focos de pressão, projetos de desenvolvimento e interesses (FERREIRA, 1998; SUPERTI *et al.*, 2009). Essa situação comumente gera conflitos internos, que, em se tratando da Amazônia, expressam "não apenas uma luta material pelo uso dos recursos naturais da região, mas também disputas simbólicas em torno da significação destes recursos" (QUINTSLR; BOHRER; IRVING, 2011, p. 6).

4 No presente artigo, o conceito de sustentabilidade é entendido como "o princípio que fornece as bases sólidas para um estilo de desenvolvimento humano que preserve a qualidade de vida da espécie no planeta" (SOUSA, 2005, online). Diz respeito, em sua essência, à complexidade da interação entre o meio ambiente e as necessidades humanas, advogando por uma conduta que, ainda que não se oponha integralmente à utilização dos recursos naturais, busque garantir a sua continuidade e disponibilidade no longo prazo, de forma a não comprometer as gerações futuras (FEIL; SCHREIBER, 2017).

3 De Fernando Henrique Cardoso a Jair Bolsonaro: Políticas de Preservação da Amazônia

Finalizada a introdução de conceitos e realizado o apanhado histórico, a presente seção busca apresentar, ainda que de forma breve, as principais medidas implementadas para a preservação da Amazônia, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Busca-se trazer, predominantemente, informações relacionadas a instituições e programas desenvolvidos, à relação do governo com os demais setores de interesse na região, ao combate do desmatamento e de queimadas e, adicionalmente, a questões internacionais de relevância.

3.1 Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi promulgada a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), beneficiando o Brasil com uma estrutura de direito penal ambiental. Urge mencionar, contudo, que, à época, FHC foi criticado por diversas organizações ambientalistas, dado o seu veto à introdução, na Legislação, de um artigo condenando e proibindo a execução de queimadas. O presidente justificou sua escolha alegando que as queimadas constituem uma atividade tradicional da agricultura brasileira, de modo que uma punição regularizada prejudicaria os agricultores. Nessa ocasião, sua atitude foi amplamente interpretada como uma concessão feita à bancada ruralista, buscando preservar os interesses do agronegócio (MOURA, 2016).

Estabeleceu-se, em 2000, o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza, o SNUC (Lei nº 9.985/2000), ao qual coube a tarefa de colaborar na melhor organização e estruturação das Unidades de Conservação (UCs) e dos instrumentos gerais de proteção, questões que, até então, encontravam-se dispersas ao longo de várias leis. No mesmo ano, também se deu início à segunda etapa do PNMA[5], cuja atuação foi orientada a partir de duas linhas principais: a de garantir uma gestão integrada dos ativos ambientais, buscando promover a qualidade ambiental, e a de desenvolver institucionalmente os estados da região Amazônica.

5 O PNMA foi instituído nos anos 1980, conforme já mencionado, especificamente através da Lei nº 6.938/1981. Iniciou suas atividades em 1991, e é considerado o primeiro grande investimento do governo federal contemplando a área ambiental (MOURA, 2016).

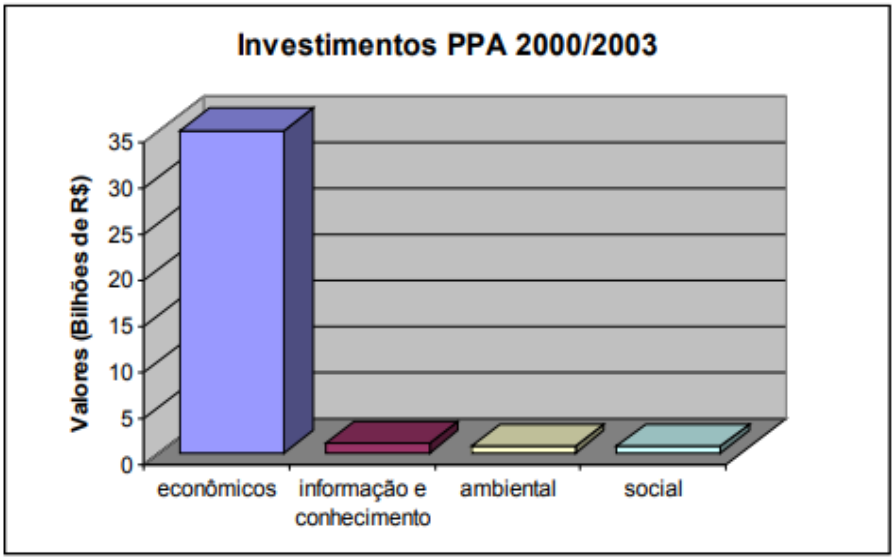
No âmbito internacional, destaca-se a realização da Conferência Ambiental Rio+10, na África do Sul, cujo principal foco deteve-se às questões de mudança climática e de fontes renováveis de energia (MOURA, 2016; SUPERTI *et al.*, 2009).

Em se tratando dos níveis de desmatamento, cabe ressaltar que o governo de FHC possui alguns dos índices mais altos da história recente do país: apenas o ano de 1995 correspondeu a 29.059 km² de área desmatada, e o valor total atingido durante o mandato de Cardoso ultrapassou os 178.600 km² (ARRAES; MARIANO; SIMONASSI, 2012; PRODES, 2020). Segundo D'Avila (2003), o aumento da desflorestação no período esteve relacionado, principalmente, à ampliação do território usado para o agronegócio na região, em um contexto de expansão da soja, do arroz e do gado.

Apesar do aparato legal e dos programas institucionais estabelecidos, portanto, a proteção garantida à região permaneceu frágil. Superti *et al.* (2009) atribui essa situação ao foco dado às políticas públicas desenvolvidas, que, de maneira geral, concentraram-se quase que exclusivamente no aspecto econômico, denotando menor atenção a questões de cunho social, cultural e, inclusive, ambiental, essenciais para a preservação dos recursos naturais e garantia da sustentabilidade a longo prazo. Esse cenário pode ser observado no gráfico abaixo, que apresenta os investimentos públicos projetados para a Amazônia, sob a ótica do Plano Plurianual[6] de 2000-2003, conhecido como "Avança Brasil".

6 O Plano Plurianual (PPA) é uma ferramenta de planejamento que apresenta "as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal" (CALMON; GUSSO, 2002, p. 9). Introduzido na Constituição de 1988, o PPA tem vigência de quatro anos e deve ser previamente aprovado pelo Congresso Nacional (CALMON; GUSSO, 2002).

Gráfico 1 – Relação de Investimentos do Plano Plurianual de 2000-2003



Fonte: Superti *et al.* (2009).

As políticas ambientais desenvolvidas por Cardoso, portanto, são consideradas pela literatura como incipientes, reflexo da institucionalização e articulação recentes. De acordo com Ferreira (1998), a abordagem de FHC não vinculou a política pública ambiental a uma necessária ótica social, privilegiando o crescimento econômico em um contexto de expansão da agropecuária, motivos pelos quais a balança de poder pendeu favoravelmente, em mais de uma ocasião, aos setores ruralistas. Em termos internacionais, contudo, é relevante considerar que o Brasil despontava, gradualmente, como um país comprometido com o debate sobre preservação ambiental e sustentabilidade.

3.2 Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)

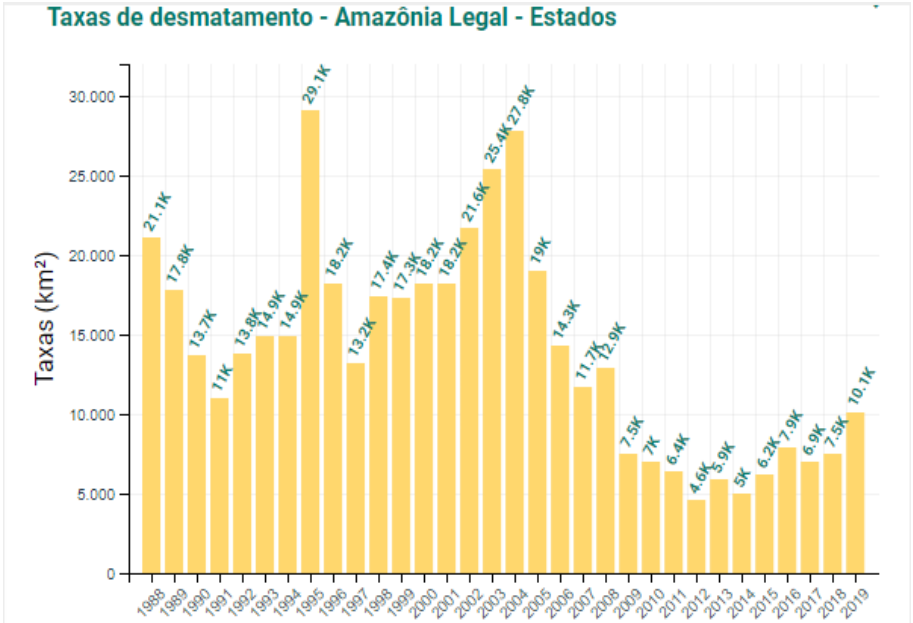
Na presidência de Lula, o Brasil consolidou uma posição internacional de potência emergente e articulada em defesa do meio ambiente, assumindo uma postura propositiva em conferências e assembleias multilaterais. Isso se deve, sobretudo, à exaltação discursiva do bom desempenho brasileiro na contenção do desmatamento e na redução das emissões de carbono, especialmente dentre os países em desenvolvimento. Franchini e Viola (2019), todavia, apontam que existe uma

substancial distância entre a narrativa nacional erigida, de Estado protagonista na defesa das pautas ambientais, e os efeitos percebidos na prática, ainda que o período contemplado seja, sim, de avanços que não devem ser ignorados.

De fato, da totalidade de área já desmatada na Amazônia Legal (cerca de 700.000 km²), aproximadamente 570.000 km² corresponde ao período de 1977 a 2004 – o ano de 2004, inclusive, apresenta um dos maiores valores já registrados, 27.800 km². A partir desse período, contudo, o ritmo da desflorestação passou a declinar, fato que pode ser atribuído ao aumento da fiscalização através de projetos federais, como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm)[7], criado em 2004, mas também a questões conjunturais econômicas, como a valorização do Real, que desestimulou as exportações de produtos primários agrícolas, bem como a diminuição internacional do preço da soja (CARVALHO; MAGALHÃES; DOMINGUES, 2016). O gráfico abaixo, desenvolvido pelo projeto PRODES do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), apresenta as variações nos níveis de desmatamento, sendo relevante, também, para as análises vindouras dos governos seguintes.

7 O PPCDAm constitui um exemplo de aplicação do "princípio de transversalidade" defendido pelo governo. Para a execução do Plano, contou-se com a ação conjunta de 13 ministros, que deveriam se mobilizar em consonância com as metas do programa. Houve, por exemplo, fiscalizações articuladas entre os Ministérios da Justiça, do Trabalho e do Meio Ambiente (KAGEYAMA; SANTOS, 2012).

Gráfico 2 – Taxas de Desmatamento da Amazônia Legal, de 1988 a 2019



Fonte: PRODES (2020).

Conforme apontado, percebe-se o declínio contínuo dos níveis de desmatamento após o ano de 2004, que apresentou valores elevados. Com vistas a ressaltar seu comprometimento com a pauta, Lula escolheu a senadora Marina Silva para compor o Ministério do Meio Ambiente (MMA), uma liderança conhecida na agenda ambiental. A proposta do governo era a de encontrar formas de dimensionar um desenvolvimento sustentável, que pudesse utilizar-se da imensa biodiversidade amazônica para propulsionar o crescimento econômico, de maneira responsável e em constante diálogo com o restante da sociedade civil (KAGEYAMA; SANTOS, 2012). Nesse sentido, aponta-se, por exemplo, a criação do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que, ao ser fruto de um desmembramento do Ibama, passou a se responsabilizar pela administração das UCs por meio do SNUC, além de viabilizar projetos de pesquisa e de conservação (MOURA, 2016). Também se buscou o fortalecimento do SISNAMA, objetivando uma maior articulação entre os âmbitos federal, estadual e municipal, além do incentivo ao

chamado "princípio da transversalidade", que visava à inserção do meio ambiente na agenda de todos os diferentes setores do Poder Público (KAGEYAMA; SANTOS, 2012).

A Amazônia, diferente de como fora, por tanto tempo, enxergada pelo Estado, já não era mais um vazio demográfico, e nela habitavam milhões de pessoas cujas atividades e sobrevivência dependiam intimamente da preservação da floresta e de sua biodiversidade. Por isso, para que as políticas públicas voltadas para a região fossem bem-sucedidas, seria essencial, também, uma articulação com a dimensão de inclusão e segurança social, o que se tentou atingir através do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), o qual previa o compartilhamento das riquezas geradas pela biodiversidade e medidas de redução da pobreza (KAGEYAMA; SANTOS, 2012).

É importante pontuar que parte da literatura reconhece que, mesmo com essas medidas, ainda se podia apontar uma distância significativa entre os setores econômicos e políticos predominantes, de um lado, e as populações locais e tradicionais, de outro, discrepância que era ainda mais clara ao se considerar o peso da bancada ruralista no Congresso Nacional, pressionando pelos interesses do agronegócio e tendo suas demandas ouvidas para preservar a governabilidade. A esse cenário, muitas vezes marcado por disparidade entre discurso e prática, somava-se a dificuldade de viabilizar políticas públicas eficazes em um meio de interesses conservadores, fazendo com que Marina Silva acabasse por pedir desligamento de seu cargo em 2008, argumentando uma falta de sustentação estrutural às políticas ambientais, e fosse substituída pelo ambientalista Carlos Minc. Ainda que o período Lula tenha apresentado avanços na pauta ambiental, portanto, é perceptível a existência de pontos de atrito e de fragilidade, como a substancial resistência interna e a preponderância das concessões em nome da governabilidade (KAGEYAMA; SANTOS, 2012; LEROY, 2005; MOURA, 2016).

3.3 Dilma Rousseff (2011-agosto/2016)

Em termos de política internacional ambiental, o mandato de Dilma Rousseff foi marcado pela Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – a Rio+20, que ocorreu em 2012 e foi sediada pelo Brasil. Tendo sido

um dos maiores eventos já realizados pelas Nações Unidas, a conferência abordou diversos pontos, dentre os quais o Brasil contribuiu com um documento versando sobre os desafios do desenvolvimento sustentável (MOURA, 2016).

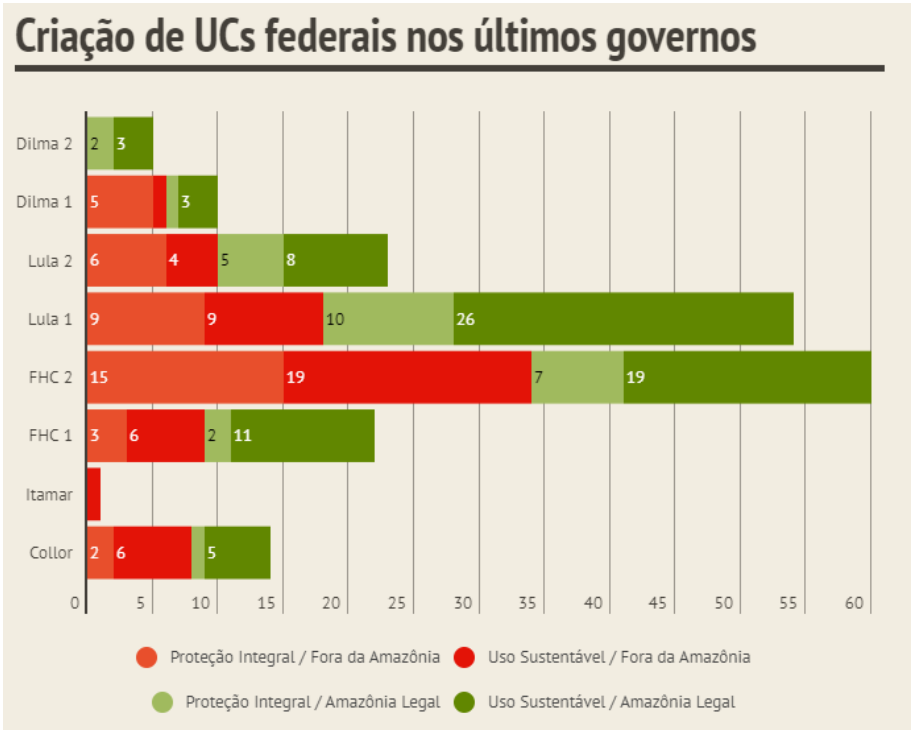
Tratando-se das políticas ambientais a nível doméstico, Rousseff buscou dar continuidade às linhas gerais do governo predecessor, embora tenha apresentado mais contradições e, também, encontrado um cenário de maior instabilidade política e de resistência por parte dos grupos de poder associados ao agronegócio e aos grandes proprietários de terra (ABRANCHES, 2013). Em um primeiro momento, um ponto positivo havia sido a manutenção da queda no desmatamento da Amazônia, que alcançou seu nível mais baixo em 2012 (4.600 km² de área desmatada). Ressalta-se, porém, que as taxas voltaram a crescer nos anos seguintes, embora não tenham retornado aos valores apresentados no início do governo Lula (PRODES, 2020).

Para Abranches (2013), a política ambiental de Dilma Rousseff estava "sitiada", pois, em seu entorno, apresentavam-se projetos de crescimento econômico que não tomavam em consideração os impactos sociais e ambientais decorrentes de suas propostas, preocupados, principalmente, em garantir a retomada de dinamicidade à economia brasileira. O autor destaca um processo de pressão sobre a floresta e as terras indígenas, consequência do planejamento de megaprojetos na região, como rodovias, hidrelétricas[8] e iniciativas de mineração. Nesse sentido, Franchini e Viola (2019) também apontam a tendência de fossilização da matriz energética do país, o que foi de encontro às metas de redução nas emissões de carbono.

Em seu primeiro ano de governo, Dilma Rousseff não criou novas UCs, medida que foi amplamente criticada pelos setores ambientalistas. Em uma medida provisória, a presidente assinou a exclusão de 86 mil hectares de sete unidades de conservação na Amazônia, com o intuito de abrigar estrutura para as barragens nos rios Madeira e Tapajós. Até o final de seu mandato, o número de UCs foi ampliado para quinze, valor consideravelmente mais baixo que dos governos imediatamente anteriores. O gráfico abaixo apresenta a relação de criação de UCs, contendo dados, também, dos governos de Cardoso e de Lula (FURTADA; SPINDEL, 2016).

8 Cita-se, por exemplo, a construção da Usina de Belo Monte, erguida sem consulta prévia às populações tradicionais. A Hidrelétrica São Luiz do Tapajós também estava sob planejamento, mas teve seus documentos arquivados após substancial pressão por parte da sociedade civil (CHASE, 2019).

Gráfico 3 – Número de Criação de UCs Federais



Fonte: Furtada; Spindel (2016).

Outra ação do governo bastante criticada foi o aceite e a sanção à Lei Complementar nº 140, que diminui os poderes e a capacidade de atuação de órgãos federais, a exemplo do Ibama, levantando denúncias acerca da inerência e aparente subserviência apresentada pelo Ministério do Meio Ambiente (IMAZON, 2012). De modo geral, a política ambiental do governo de Dilma Rousseff reflete a complexidade do processo de tomada de decisão e o peso das pressões e interesses dos diversos atores envolvidos no jogo político, particularmente no caso de um chefe de Estado com problemas de governabilidade.

3.4 Michel Temer (agosto/2016-2018)

Com a deposição de Dilma Rousseff, o peemedebista Michel Temer assumiu a presidência e, embora seu mandato tenha sido curto e marcado pela crise política vigente, é possível fazer algumas considerações sobre o prosseguimento da pauta

ambiental. De início, aponta-se o apoio do país ao Acordo de Paris, ratificado pelo Brasil em setembro de 2016. O Acordo versa principalmente sobre o combate à mudança climática e, perante a comunidade internacional, a assinatura brasileira demonstrou a manutenção do discurso nacional de comprometimento com a agenda ambiental, ainda que de forma mais modesta do que em governos anteriores (BRASIL, 2016; FRANCHINI; VIOLA, 2019).

No âmbito doméstico, contudo, a administração de Temer sofreu duras críticas dos setores ambientalistas, cujas principais denúncias foram concernentes ao aprofundamento do processo de desflorestação na Amazônia e à aliança do governo com os setores de lobby ruralista, do agronegócio e da mineração. O presidente, dentre outras ações, sancionou medidas provisórias e decretos que flexibilizaram a obtenção de licenciamento ambiental, colocaram UCs sob risco de redução – em áreas já ameaçadas por conflitos fundiários – e facilitaram a anistia a grileiros na Amazônia. De maneira geral, o governo de Michel Temer, ainda que breve e transitório, contribuiu internamente para a precarização da estrutura de proteção da Amazônia, por mais que tenha existido o esforço de conservar uma imagem positiva e engajada na esfera internacional (BRANFORD, 2018; LAGO, 2017).

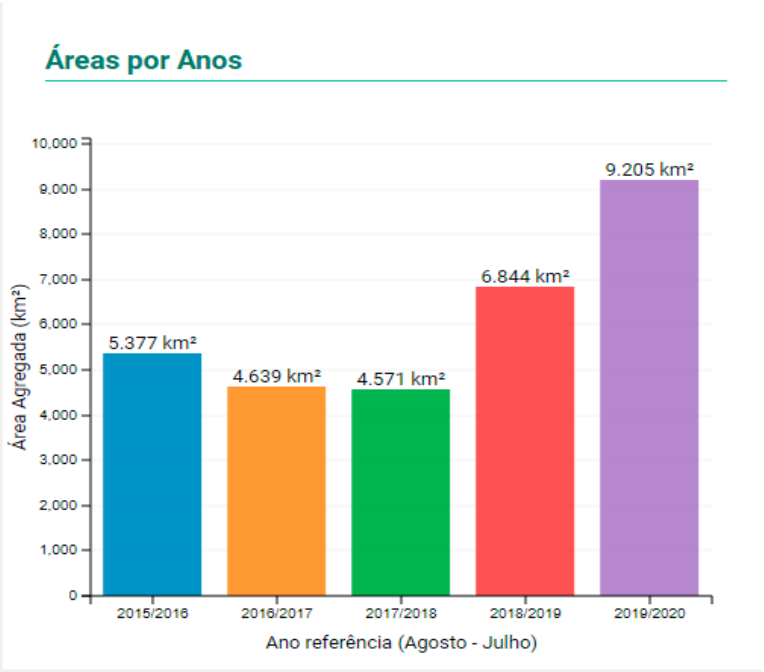
3.5 Jair Messias Bolsonaro (2019-atual)

Se a administração de Michel Temer significou uma manutenção, a proporções mais modestas, da narrativa brasileira – tanto interna quanto externa – de preservação do meio ambiente, a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência marcou o rompimento drástico com esse discurso e com a agenda ambiental construída nos governos anteriores. A mudança do comportamento brasileiro, inclusive nos organismos multilaterais, levou a uma nova onda crescente de pressões e críticas provindas da comunidade internacional, cujos efeitos ainda estão em construção, mas, de início, apontam para um retraimento governamental semelhante ao empreendido durante o regime militar, em que a discussão de pautas ambientais, especialmente se tratando da Amazônia, era vista sob uma ótica excludente de segurança nacional e ameaça à integridade territorial e à soberania do país (FRANCHINI; VIOLA, 2019; MACEDO, 2020).

Desde sua campanha eleitoral, Bolsonaro já demonstrava certa hostilidade à pauta e às políticas ambientais desenvolvidas em governos prévios, defendendo uma visão da Amazônia como, majoritariamente, um espaço de exploração econômica, tornando necessárias medidas de diminuição dos órgãos e estruturas de fiscalização. Após instalado, o governo seguiu por esse caminho de fato, sendo que atingiram dimensões globais as denúncias de queimadas ocorridas na Amazônia ao longo do segundo semestre de 2019. Segundo Macedo (2020), as ações de Bolsonaro enfraquecem as leis de proteção ambiental, que já se encontravam fragilizadas, e configuram uma ameaça às terras indígenas e à própria integridade e sobrevivência da Floresta Amazônica como a conhecemos.

Tratando-se especificamente da pauta do desmatamento, é notável a conivência do governo – tanto de Bolsonaro, quanto de seu Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles – frente ao avanço dos setores ligados ao agronegócio, de grandes proprietários e grileiros de terra, resultado prático do desmantelamento do sistema de fiscalização e preservação da Floresta. Calcula-se que, na transição do governo Temer para a gestão Bolsonaro, houve um crescimento de 50% nos níveis de desmatamento, que são, em ampla maioria, associados a algum tipo de irregularidade, como a ausência de autorização ou o avanço sobre áreas proibidas (como UCs ou terras indígenas). Já entre agosto de 2019 e julho de 2020, dados apontam para um aumento de 34% nos alertas de desmatamento, quando comparados com o mesmo período do ano anterior, além do mês de outubro ter registrado um desmatamento de 890 km², o maior resultado para este mês nos últimos dez anos (ESCOBAR, 2020; IMAZON, 2020). O gráfico a seguir explicita esse quadro.

Gráfico 4 – Variação da Área Desmatada no Período de Agosto a Julho



Fonte: Escobar (2020).

Ao avaliar a variação de área desmatada ao longo dos anos, concernente ao período de agosto a julho, percebe-se, portanto, o aumento significativo da desflorestação desde o princípio da administração de Bolsonaro. Na prática, a destruição acelerada da Amazônia é reflexo de um plano de governo que não se preocupa com a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, particularmente em um contexto de desmantelamento dos sistemas regulatórios, avanço da grilagem de terras e invasão de territórios indígenas e unidades de conservação (ESCOBAR, 2020).

4 A Situação das Políticas Públicas Ambientais no Brasil

Antes que se prossiga para as considerações finais, é importante observar o que o levantamento feito na seção anterior pode informar sobre a condição da política ambiental no Brasil, em consonância com os objetivos trazidos pelo artigo.

Conforme apresentado previamente, o presente trabalho compreende uma política de Estado como aquela de caráter mais estrutural, indissociável do projeto nacional de desenvolvimento e que perpassa os diferentes governos, sendo que, concernente à implementação e internalização das políticas públicas, é fundamental a participação do Estado e seu diálogo articulado com os demais setores do Poder Público e da sociedade civil (FERREIRA, 1998; GUARDAMAGNA; CUETO, 2013).

Quando se observa o surgimento formal da problemática ambiental no Brasil, ainda no século XX, o entendimento dos dirigentes do país baseou-se em dois principais pressupostos: a primazia do crescimento econômico e a lógica dos preceitos de soberania e de segurança nacional, sendo, também, relevante o papel das pressões externas para o desenvolvimento de uma política ambiental propriamente dita (FERREIRA, 1998). Ao longo dos anos, esse cenário foi gradualmente alterado, cedendo espaço a um aporte jurídico e uma legislação ambiental bastante robustos, com a criação de diversos programas e instituições e, no âmbito internacional, uma participação cada vez mais ativa do Brasil nas proposições globais sobre meio ambiente. Existe, no entanto, uma discrepância entre o arcabouço jurídico e o discurso nacional, de um lado, e as práticas identificadas no cenário doméstico, de outro. Conforme dito por Superti *et al.*, (2009, p. 24), "muitas conquistas que se traduziram na forma de lei, [...] ainda carecem de materialização nos atos dos agentes do poder público". Por conta disso, quando a política federal para a Amazônia é colocada sob análise, percebe-se uma série de contradições e de conflitos (FRANCHINI; VIOLA, 2019; QUINTSLR; BOHRER; IRVING, 2011).

A rápida retomada nos níveis de desmatamento, as frequentes concessões governamentais aos interesses da bancada ruralista, os níveis baixos de consulta à sociedade civil e o movimento de precarização dos mecanismos de fiscalização e de preservação da Floresta são todos fatores já presentes nas dinâmicas da gestão ambiental brasileira, porém intensificados a partir da administração de Jair Bolsonaro. Esse cenário demonstra a fragilidade das políticas públicas de preservação da Amazônia, não somente no que concerne a sua pouca eficácia e estagnação no curto prazo, como também, principalmente, a sua incapacidade de penetrar o tecido sociopolítico brasileiro e se estruturarem como práticas de Estado (MOURA, 2016; SOUSA, 2005).

Sousa (2005) defende que a política ambiental ideal é aquela que integra as múltiplas dimensões da dignidade e da vivência humanas em sociedade, o que inclui, para além do tradicionalmente tido como ambiental, também as óticas sociais, de saúde, políticas e econômicas. A questão ambiental, portanto, deve operar como um ponto nodal de discussão, em torno do qual o projeto de desenvolvimento é construído de maneira nacional e sustentável. Para a autora, isso não é, tampouco foi, verificável no Brasil, onde as políticas ambientais raramente são empregadas sob uma ótica integrada às demais áreas.

Por último, outro fator relevante, percebido ao longo da análise, concerne à prioridade concedida ao crescimento econômico durante a formulação do projeto nacional, sobrando pouco espaço para que a política ambiental crie raízes. A Amazônia, nesse sentido, é interpretada ora como uma região cuja biodiversidade deve ser preservada, ora como uma fonte inestimável de desenvolvimento econômico, o qual é alcançado através de atividades que, na maioria das vezes, são invasivas e prejudicam a floresta (QUINTSLR; BOHRER; IRVING, 2011). A política econômica brasileira, portanto, é orquestrada de maneira a fomentar o crescimento da economia a todo custo, de modo que o desenvolvimento nacional não é idealizado, desde sua base, considerando os aspectos de preservação do meio ambiente – consequentemente, as políticas ambientais são planejadas dentro de uma lógica não de preservação premeditada, mas de contenção de danos, e flutuam substancialmente de acordo com o perfil do governo em questão. Sob essas circunstâncias, é improvável que as políticas de preservação da Amazônia encontrem respaldo e sustentação fortes o suficiente para se tornarem práticas de Estado (FRANCHINI; VIOLA, 2019).

5 Considerações Finais

Este artigo debruçou-se sobre as políticas públicas brasileiras voltadas ao meio ambiente, particularmente à região amazônica, com o intuito de verificar a sua eficácia geral durante o período de 1995 a 2020. Buscou-se, em um primeiro momento, contextualizar o surgimento histórico da preocupação com a pauta ambiental no Brasil, sendo relevante destacar o papel das pressões internacionais nesse processo, bem como a gradual evolução brasileira, partindo de um retraimento

defensivo para uma participação ativa na construção de uma agenda para o meio ambiente.

Em seguida, deu-se início à análise das políticas ambientais implementadas pelos governos dentro do período observado, que foram os de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Essencialmente, as informações levantadas versaram sobre a relação do governo com a comunidade internacional e, também, com os setores políticos internos, além de, tratando-se da Amazônia, abordarem instituições e programas desenvolvidos e os dados referentes aos níveis de desmatamento. De maneira geral, percebeu-se que, mesmo no caso de governos tradicionalmente associados a um programa ambiental bem-sucedido, como no caso da gestão de Lula, ainda foi possível apontar desgaste político e ineficácia de determinadas medidas, fatores associados ao peso do jogo de poder e da disputa de interesses conflitantes. Apesar de significativas disparidades, os governos de Cardoso a Temer mantiveram uma linha geral de ação, particularmente no que tange à participação brasileira em conferências multilaterais. A chegada de Jair Bolsonaro ao poder, contudo, desestabilizou profundamente essa ordem, ainda estando em evolução os efeitos reais dessa mudança.

Tendo em mente a comparação realizada, foi possível traçar uma série de ponderações, consoantes com a hipótese de trabalho desenvolvida no início deste artigo. Respeitante ao papel ocupado pela preservação da Amazônia no projeto de desenvolvimento nacional, considerou-se que este não é suficientemente significativo, posto que a economia política brasileira é elaborada visando, sobretudo, ao crescimento econômico. O desenvolvimento sustentável não é um princípio nodal do planejamento e, por isso, a região amazônica tende a ser abordada, com mais frequência, sob uma ótica economicista, de exploração descomedida, do que de preservação. Em relação à pergunta de pesquisa proposta pelo artigo, as políticas brasileiras de preservação da Amazônia, datadas de 1995 a 2020, são políticas de Estado ou de governo?, considera-se que o período contemplado apresentou uma série de conflitos internos e de abordagens que, ainda que reconhecessem a importância da região amazônica, diferiam significativamente de acordo com o perfil do governo em questão. Conclui-se, portanto, que a Amazônia é uma questão de Estado, dada a sua relevância estrutural e histórica, todavia as medidas voltadas

à sua preservação ainda são práticas de governo, dotadas de um perfil flutuante, pouco integrado às demais políticas públicas, e substancialmente afastado da sociedade civil.

Amazon under Discussion: An Analysis of Brazilian Conservation Policies for the Region

Abstract: This paper seeks to analyze Brazilian conservation policies for the Amazon rainforest, implemented from 1995 to 2020, in order to ascertain their effectiveness. This study also intends to understand where the region places in the national development strategy, as well as to determine whether the environmental management of the Amazon is a state or a government policy. As a working hypothesis, we argue that the Amazon is seen mainly under an economic light, detached from principles of sustainability, which weakens the conservation policies. The study was based on qualitative research methods, with bibliographic review and data analysis.

Keywords: Environment. Public policy. Amazon. State policy. Government policy.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. A Política Ambiental Sitiada no Governo Federal. **O Globo**, 08 jan. 2013. Disponível em: https://oglobo.globo.com/sociedade/ciencia/a-politica-ambiental-sitiada-no-governo-federal-7218302. Acesso em: 19 nov. 2020.

ARRAES, Ronaldo de Albuquerque e; MARIANO, Francisca Zilania; SIMONASSI, Andrei Gomes. Causas do Desmatamento no Brasil e seu Ordenamento no Contexto Mundial. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 119-139, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000100007. Acesso em: 17 nov. 2020.

BRANFORD, Sue. As políticas de desmatamento de Temer colocam em risco as metas de Paris, alertam cientistas. **Mongabay**, 19 set. 2018. Disponível em: https://brasil.mongabay.com/2018/09/as-politicas-de-desmatamento-de-temer-colocam-em-risco-as-metas-de-paris-alertam-cientistas/. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Presidente ratifica Acordo de Paris. **Ministério do Meio Ambiente**, 09 set. 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2016-09-1840. Acesso em: 20 nov. 2020.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Divonzir Arthur. A Experiência de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 25, p. 5-41, jun./dez. 2002. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/61. Acesso em: 22 mar. 2021.

CARVALHO, Terciane Sabadini; MAGALHÃES, Aline Souza; DOMINGUES, Edson Paulo. Desmatamento e a Contribuição Econômica da Floresta na Amazônia. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, n. 2, p. 499-531, abr./jun. 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612016000200499&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 17 nov. 2020.

CHASE, Veronika Miranda. The Changing Face of Environmental Governance in the Brazilian Amazon: Indigenous and Traditional Peoples Promoting Norm Diffusion. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 62, n. 2, p. 1-20, set. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v62n2/1983-3121-rbpi-62-2-e008.pdf. Acesso em: 19 nov. 2020.

D'AVILA, Nilo. Desmatamento na Amazônia: O Novo Nome da Soja. **ComCiência**: Revista Eletrônica de Jornalismo Científico, out. 2003. Disponível em: https://www.comciencia.br/dossies-1-72/reportagens/agronegocio/14.shtml. Acesso em: 17 nov. 2020.

ESCOBAR, Herton. Desmatamento da Amazônia dispara de novo em 2020. **Jornal da USP**, 07 ago. 2020. Disponível em: https://jornal.usp.br/ciencias/desmatamento-da-amazonia-dispara-de-novo-em-2020/. Acesso em: 16 nov. 2020.

FEIL, Alexandre André; SCHREIBER, Dusan. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 667-681, jul./set. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/cebape/v15n3/1679-3951-cebape-15-03-00667.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

FERREIRA, Leila da Costa. **A Questão Ambiental:** Sustentabilidade e Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

FRANCHINI, Matias Alejandro; VIOLA, Eduardo. Myths and Images in Global Climate Governance, Conceptualization and the Case of Brazil (1989 - 2019).

Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 62, n. 2, p. 1-21, set. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v62n2/1983-3121-rbpi-62-2-e005.pdf. Acesso em: 16 nov. 2020.

GUARDAMAGNA, Melina; CUETO, Walter José. Políticas de Estado en Democracia: la Relación Estado/Sociedad como Ámbito de Construcción de la Política. **Si Somos Americanos**: Revista de Estudios Transfronterizos, Santiago, v. 13, n. 2, p. 59-80, jul./dez. 2013. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482013000200004. Acesso em: 15 nov. 2020.

IMAZON. Sobre os Retrocessos Ambientais do Governo Dilma. **Imazon**, 06 mar. 2012. Disponível em: https://imazon.org.br/publicacoes/sobre-os-retrocessos-ambientais-do-governo-dilma/. Acesso em: 19 nov. 2020.

IMAZON. Desmatamento na Amazônia é o Maior de Outubro dos Últimos Dez Anos. **Imazon**, 20 nov. 2020. Disponível em: https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-e-o-maior-de-outubro-dos-ultimos-dez-anos/. Acesso em: 20 nov. 2020.

FURTADA, Sílvia; SPINDEL, Marina. O que o governo Dilma fez (e não fez) pelas Unidades de Conservação?. **Instituto Socioambiental**, 07 jun. 2016. Disponível em: https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pelas-unidades-de-conservacao. Acesso em: 19 nov. 2020.

KAGEYAMA, Paulo Y.; SANTOS, João Dagoberto dos. Aspectos da Política Ambiental nos Governos Lula. **Revista Faac**, Bauru, v. 1, n. 2, p. 179-192, out. 2011/mar. 2012. Disponível em: https://www3.faac.unesp.br/revistafaac/index.php/revista/article/viewFile/67/31. Acesso em: 18 nov. 2020.

LAGO, Paula. 9 retrocessos ambientalistas do governo Michel Temer. **Catraca Livre**, 02 ago. 2017. Disponível em: https://catracalivre.com.br/cidadania/9-retrocessos-ambientais-do-governo-michel-temer/. Acesso em: 20 nov. 2020.

LEROY, Jean-Pierre. Política Ambiental do Governo Lula para a Amazônia. **Rede Social de Justiça Social e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, 14 out. 2005. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2014/08/10_Pol_amb_gov_Lula_Amazonia.pdf. Acesso em: 16 nov. 2020.

MACEDO, Marcus Vinicius Aguiar. **A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e os seus 40 Anos de Existência:** Retrospectiva e Perspectivas como Ferramenta de Integração Regional para a Sustentabilidade Amazônica.

Orientador: Eduardo Ernesto Filippi. 2020. 576 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

MEDEIROS, Alexsandro M. Políticas Públicas para o Meio Ambiente. **Sabedoria Política**, 2015. Disponível em: https://www.sabedoriapolitica.com.br/ci%C3%A-Ancia-politica/politicas-publicas/meio-ambiente/. Acesso em: 12 nov. 2020.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. *In:* MOURA, A. M. M. (org.). **Governança Ambiental no Brasil:** Instituições, Atores e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2016. p. 13-43.

PEREIRA, Carlos Corredor. Política de Estado vs. Política de Gobierno. **La Opinión**, 8 jun. 2018. Disponível em: https://www.laopinion.com.co/columna-de-opinion/politica-de-estado-vs-politica-de-gobierno-156017. Acesso em: 15 nov. 2020.

PRODES. Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônia Brasileira por Satélite. **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais**, 2020. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 18 nov. 2020.

QUINTSLR, Suyá; BOHRER, Cláudio Belmonte de Athayde; IRVING, Marta de Azevedo. Políticas Públicas para a Amazônia: Práticas e Representações em Disputa. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 13, n. 23, p. 5-16, jul. 2011. Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/1295/1236. Acesso em: 15 nov. 2020.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. A Evolução da Política Ambiental no Brasil do Século XX. **Revista Achegas**, n. 26, nov./dez. 2005. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm. Acesso em: 15 nov. 2020.

SUPERTI, Eliane *et al.*. Políticas Públicas e Meio Ambiente: Reflexões Preliminares. **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, Macapá, n. 1, p. 5-27, 2009. Disponível em: https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/57. Acesso em: 15 nov. 2020.