

FORMULAÇÃO DE AGENDA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: Análises da atuação dos parlamentares da Amazônia Legal

AGENDA FORMULATION AND CLIMATE CHANGE: Analyses of the performance of parliamentarians in the Legal Amazon

Analice Barbosa Pereira Carvalho¹
Hirdan Katarina de Medeiros Costa²
Carlos Henrique Soares Carvalho³
Israel Lacerda de Araújo⁴
Claudia Souza Passador⁵

¹ Universidade de São Paulo (USP). E-mail: analicepereira@usp.br

² Universidade de São Paulo (USP). E-mail: hirdan@usp.br

³ Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). E-mail: carlos.carvalho@fiocruz.br

⁴ Universidade de São Paulo (USP). E-mail: israel@senado.gov.br

⁵ Universidade de São Paulo (USP). E-mail: cspassador@usp.br

RESUMO: O estudo de *agenda-setting* investiga agendas governamentais e como determinadas pautas são priorizadas. A pesquisa que embasou este artigo analisou a formação da agenda de parlamentares da Amazônia Legal, relacionada às ações de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e eventos extremos. Relativa às proposições entre 2015 e 2023, foi possível identificar que apenas 2% da agenda foi relativa a este tema. Com os resultados, pretende-se contribuir para o debate sobre a atuação do Legislativo em termos de acolhimento, debate, deliberação, para além da aquiescência, e indução do processo de inserção na agenda governamental da pauta climática.

Palavras-chave: *Agenda-setting*. Eventos extremos. Meio ambiente.

ABSTRACT: The agenda-setting study investigates government agendas and how certain agendas are prioritized. The research that supported this article analyzed the formation of the agenda of parliamentarians in the Legal Amazon, related to actions to mitigate the effects of climate change and extreme events. Regarding the propositions between 2015 and 2023, it was possible to identify that only 2% of the agenda was related to this topic. With the results, it is intended to contribute to the debate on the performance of the Legislature in terms of reception, debate, deliberation, in addition to acquiescence, and induction of the process of insertion in the governmental agenda of the climate agenda.

Keywords: Agenda-setting. Extreme events. Environment.

Sumário: Introdução – 1 Formulação de agenda – 2 Procedimentos metodológicos – 3 Resultados e discussão – Considerações – Referências.

INTRODUÇÃO

A bacia amazônica é um componente importante do sistema climático global que, além de contribuir com cerca de 17% do total da entrada de água doce para os oceanos (Callède; et al, 2010), abriga a maior floresta tropical do planeta, com aproximadamente 7 milhões de km² de extensão e possui grande potencial de prestação de serviços ambientais e ecossistêmicos para a manutenção de condições climáticas globais dentro dos limites estabelecidos pelo Acordo de Paris.

No entanto, observa-se a intensificação dos eventos extremos no seu ciclo hidrológico nas últimas décadas para além da frequência se que observou no

período anterior, em que os períodos de estiagem, de vazante e de cheia dos corpos hídricos atingem valores extremos com maior facilidade, o que acarreta diversos problemas para a manutenção da fauna e flora da região, como, também, problemas de infraestrutura, logística, insegurança alimentar, saneamento básico e saúde para os amazônidas. Essa amplitude observada no ciclo hidrográfico da região tem sido constantemente relacionada a fatores como: aumento da temperatura da superfície do mar e efeitos ambientais derivados do aquecimento global (Gloor; et al, 2013; Gouveia; et al, 2019).

Nesse cenário, o Brasil ganha destaque, pois, ao possuir cerca de 60% do bioma amazônico em seu território, suas ações para a mitigação da mudança climática e reações aos eventos extremos são necessárias para entender quais as perspectivas de sustentabilidade da floresta e dos povos das diversas etnias que dela dependem ou habitam. Ao se pensar de forma geral no ambiente territorial da Amazônia brasileira, em busca de representação comum nessa região, com povos que possuem culturas e hábitos distintos entre si, é interessante trazer para a análise como os políticos eleitos por essa população, que possuem respaldo e poder para deliberarem e agirem em prol do ambiente e da sociedade, atuam quando submetidos ao processo legislativo no Congresso Nacional.

No Estado brasileiro, os políticos eleitos compõem dois dos três poderes constitucionais, o Executivo e o Legislativo, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 1988. O primeiro é responsável pelo planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas, programas e projetos que envolvem os serviços que o Estado deve promover aos seus cidadãos (Correa; Passador, 2019). O segundo deve trabalhar majoritariamente na definição do arcabouço legal a que essas ações são submetidas. Além de deliberar quanto aos recursos orçamentários a serem alocados e fiscalizar as pastas governamentais que executam tais programas e políticas, seus agentes e ratificar algumas das decisões do Executivo (Brasil, CRFB, 1988).

É também pela via do Legislativo que outras prioridades podem ser levadas ao Governo, seja por meio de proposições da sociedade civil ou dos próprios parlamentares, por meio dos entes federados, da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. E ao se falar de objetivos e prioridades governamentais, adentra-se no campo de estudo da *agenda-setting*, pressupondo-se que um governo ao

assumir nova gestão compõe sua própria agenda institucional ou do grupo de coalização que lhe agrega governabilidade, em que problemas, soluções e alternativas são selecionadas para compor as prioridades governamentais (Capella, 2020; Toni, 2021).

A ênfase predominante na agenda do Poder Executivo (Brasil; Capella, 2019; Capella, 2020), deixa uma lacuna importante sobre a agenda dos políticos que compõe o Legislativo que, além de responsáveis pela elaboração do arcabouço legal que rege o Estado brasileiro, passaram, também, a ser responsáveis por parte da alocação do orçamento governamental com execução obrigatória a partir da Emenda Constitucional nº 86 (Brasil, 2015).

Neste contexto, o estudo que originou este artigo analisou em painel de produção legislativa dos parlamentares da Amazônia Legal em temas relacionados às mudanças climáticas por meio dos fluxos de construção de agenda de modo a responder à pergunta norteadora desta pesquisa: como se observa a formação de agenda dos parlamentares da Amazônia Legal em torno do assunto mudanças climáticas diante do aumento da intensidade dos eventos climáticos extremos?

Com o objetivo de identificar a formação da agenda desses parlamentares amazônidas no apoio às ações de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, e às ações relacionadas aos eventos extremos, será possível um direcionamento de esforços de organizações, atores políticos nacionais e internacionais e empresas localizadas na Amazonia, para construção de parcerias e implementações de políticas, ações e projetos que objetivem incrementar a resiliência daquele território à eventos advindos da mudança climática vigente. No campo teórico, a pesquisa contribui com a caracterização do parlamentar como agente/ator importante no processo de tomada de decisão e com o desenvolvimento do estudo da *agenda-setting* pela perspectiva dos parlamentares.

1 FORMULAÇÃO DE AGENDA

O campo de estudo sobre a formação de agendas governamentais, ou *agenda-setting*, iniciou na década de 1970, com quatro momentos distintos, observados ao longo de sua história: o primeiro, com base no trabalho *The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective For Modern Democratic Theory*, (Cobb; Elder, 1971), apresenta o entendimento de que os tomadores de decisão

filtram demandas originárias da sociedade, ao priorizar algumas em detrimento de outras países (Brasil; Capella, 2019).

Enquanto, o segundo representa o desenvolvimento de modelos para analisar como ocorre esse processo de priorização pelos parlamentares, com o Modelo de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon e o Modelo de Equilíbrio Pontuado, de Jones e Baumgartner. O terceiro se materializa pela difusão e aplicação dos modelos teóricos desenvolvidos em diversos estudos de caso e contextos específicos. O quarto, atual momento, é a comparação de agendas nos diferentes países (Brasil; Capella, 2019).

Em geral, o estudo de *agenda-setting* tem evoluído na perspectiva de análise da construção de uma agenda governamental. Contudo, o processo decisório sobre a seleção de assuntos prioritários (Cobb; Elder, 1971; Nascimento, 2022) faz parte do processo do tomador de decisão e se adequa em outras esferas, como na definição das agendas dos parlamentares (Nascimento, 2022).

No Modelo de Múltiplos Fluxos há demonstração que na formulação da agenda haveria um fluxo de problemas, um fluxo político e um fluxo de alternativas que buscam encontrar em uma janela de oportunidades para que determinado problema e sua política pública passasse a fazer parte das prioridades de dado governo (Kingdon, 1984), momento em que emerge de 'apenas um problema latente' para um 'problema a ser resolvido além da inércia' (Cirino; et al, 2021).

Neste modelo, o fluxo de problemas é criado por meio da disponibilização de indicadores sobre determinada realidade, acompanhados da incidência de um evento, algo que chamasse a atenção do governo para uma ação necessária frente àquele problema ou situação e, por último, o *feedback*, quando há informações sobre o desempenho de determinado programa ou política pública, em que ficam evidenciados o não cumprimento de suas metas, seja por problemas de planejamento ou execução, seja pelos custos necessários ao seu cumprimento. Por sua vez, o fluxo de alternativas, trabalha com três importantes componentes: viabilidade técnica, valores dos agentes envolvidos e custos aceitáveis.

O primeiro deles se configura quando um problema já possui forma de resolução tecnicamente viável, o que aumenta a possibilidade de ganhar atenção para compor o rol de elegíveis na agenda governamental. Entretanto, é importante que essas soluções estejam alinhadas com determinados valores dos atores

políticos envolvidos. Por vezes, uma alternativa viável para um problema que tem impacto na sociedade, não encontra alinhamento de valores com os atores envolvidos, ou mesmo, alinhamento ideológico com o agente político. O último é o fluxo de alternativas que faz referência aos custos de determinada alternativa, pois, mesmo que seja tecnicamente viável e possua alinhamento de valores com os atores do governo, se não for economicamente viável perderá espaço na agenda.

O Modelo de Múltiplos Fluxos destaca ainda a existência de fluxo político, o *national mood* (humor nacional), pelos grupos de interesse e pelo *turnover* (mudanças em cargos políticos). O humor nacional, relaciona-se ao clima político, pois, quando determinado assunto é pauta de atores políticos durante um período, possibilita a sua inserção na agenda de políticas públicas (Kingdon, 1984). Quanto ao aspecto dos grupos de interesse, a agenda é formada quando determinado assunto ganha destaque, que dispõe dos recursos necessários e consegue levar seus próprios interesses à agenda de políticas públicas.

Nesse modelo de construção da agenda, é possível correlacionar diversos fatores que afetam a construção da agenda do parlamentar, ou seja, dos assuntos, políticas e soluções que comporão o seu interesse e tempo durante o mandato. Outros elementos importantes no modelo de Múltiplos Fluxos para o estudo da agenda, estão, a distinção entre agenda e agenda decisória (Kingdon, 1984), este último é a circunstância em que o tema passa a ganhar mais destaque e fazer parte das ações do ente governamental (Capella, 2020).

O Equilíbrio Pontuado, elaborado por Bryan Jones e Frank Baumgartner (1993) é o modelo em que os autores se aprofundam em modelo teórico para explicitar como agendas que passam por períodos de estabilidade podem ser objeto de mudanças rápidas e abruptas. É nesse cenário que são introduzidas as ideias de monopólios de políticas e os conceitos de *feedback* negativo e *feedback* positivo, cujo processo na mudança de agenda estaria baseado na mudança dos monopólios de políticas, para inibir mudanças na agenda quando estiverem no poder (*feedback* negativo), mas que ao se desestruturarem, possibilitam que novos atores e entendimentos surjam com outras pautas, e modifiquem a agenda (*feedback* positivo) (Jones; Baumgartner, 1993; Brasil; Capella, 2019).

Assim, o modelo de Múltiplos Fluxos propõe que fatores externos, como ações de grupos de interesse ou, até mesmo, a agenda midiática (Nascimento,

2022), não são capazes de gerar um feedback positivo para alteração de agenda, pois a estrutura institucional não o levaria em séria consideração, ao buscar apenas o equilíbrio para manter sua própria agenda. Esse modelo explica como determinados assuntos entram ou saem de pauta por estarem ou não alinhados com as estruturas institucionais vigentes. Desse modo, a proposta do Modelo de Equilíbrio Pontuado reforça o fator de *turnover* político do Modelo de Múltiplos Fluxos como um aspecto importante a se considerar, ao estudar a formulação de agenda ao longo de um período (Brasil; Capella, 2019).

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar o objetivo do estudo, foi realizada pesquisa empírica com a investigação da atividade parlamentar. Optou-se por utilizar como base as proposições legislativas de cada parlamentar, por meio das quais eles solicitam, indicam e propõe discussão e deliberação de pautas de seu interesse, alinhadas ou não ao Poder Executivo. Não foram considerados discursos e votos, pois eles se relacionam às indicações das legendas partidárias nos movimentos da relação entre governo e oposição, ou para que os parlamentares possam alimentar suas bases, mais do que para influenciar agenda governamental (Moreira, 2019).

Com relação a amostra da pesquisa, utilizou-se a Câmara dos Deputados, que é formada por 513 deputados nas últimas três décadas, que são eleitos para mandatos de quatro anos. Para essa pesquisa, o recorte utilizado foi o geográfico, correspondente à Amazônia Legal, que engloba os deputados eleitos para representar os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, com total de 91 parlamentares por legislatura, ou 17,74% da casa legislativa analisada.

Em recorte temporal, foram selecionadas as proposições legislativas de tais parlamentares submetidas desde 2015 até 20 de outubro de 2023. O ano de 2015 foi determinado como marco inicial devido à correspondência com o Acordo de Paris e a Agenda 2030, instrumentos legais que fizeram retornar de forma relevante às pautas governamentais a discussão sobre o aquecimento global e o desenvolvimento sustentável.

Definidas quais atividades seriam analisadas, de quais parlamentares e em que período, procedeu-se à coleta dos dados. As informações foram extraídas do

site da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>) na área 'atividades parlamentares' e na sequência 'proposituras'. Nesta página, foi possível fazer a pesquisa das proposições legislativas ao utilizar as palavras-chaves relacionadas à mudança climática, ações de mitigação e eventos adversos e às suas variações, conforme explicitado na primeira coluna da Tabela 1. Foram retornados 33.910 lançamentos (amostras iniciais). A esse resultado, aplicou-se a seleção por data de submissão e, por fim, por unidade federativa do autor e coautores de cada proposição legislativa, que reduziu o total para 3.471 lançamentos.

Tabela 1 - Lançamentos retornados no site da Câmara dos Deputados

Palavras-Chave	Resultado*	Período 2015-2023	Parlamentares da Amazônia Legal
Acordo de Paris	220	219	37
Agropecuária sustentável	53	40	13
Carbono	1.586	715	187
Catástrofe	1.066	489	91
Cheia do rio	171	51	33
Clima (Área Meio Ambiente e Energia)	1.971	874	232
Contribuição Nacionalmente Determinada	49	49	12
Defesa Civil	2.370	1.097	202
Desastre	3.672	1.124	191
Desmatamento	3.025	1.571	687
Efeito Estufa	1.677	722	163
Emergência Climática	27	26	4
Enchente	1.964	572	153
Energia limpa	390	227	45
Estiagem	1.917	1.321	86
FNMC (Fundo Nacional sobre Mudança do Clima)	114	67	12
Incêndios	2.848	1.447	310
Inundação	1.775	572	111
IPCC (Painel Intergovernamental para a Mudança de Clima)	229	78	20
Mitigação e adaptação	166	82	21
Mudança climática	1.673	848	234
Plano de Adaptação à Mudança do Clima	82	53	13
PNMC (Política Nacional sobre Mudança do Clima)	200	115	28
Protocolo de Quioto	150	34	4
Queimadas	1.260	671	241
REDD+ (redução de Emissões de Desmatamento e Degradação Florestal)	77	25	11
Redução Certificada de Emissão	70	22	7
Seca	4.836	2.422	280
Transição energética	147	147	20
Vazante	125	36	23
Total de lançamentos	33.910	15.716	3.471

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

*Número de proposições levantadas no site da Câmara dos Deputados, por meio de palavras-chave.

Vale salientar que algumas amostras apresentaram lançamentos repetidos, pois possuíam em seu teor mais de uma palavra-chave. Desta forma, foram retiradas amostras repetidas e compiladas as palavras-chave a que eles diziam respeito, cujo resultado foi um total de 1.924 proposições legislativas a serem analisadas.

Após a coleta de dados, passou-se à etapa de classificação das proposições legislativas por meio da análise de ementa e, quando não eram esclarecedoras, da análise do documento completo. Assim, as propostas foram classificadas conforme os achados, nos seguintes temas: mitigação, eventos extremos, conservação ambiental, desenvolvimento sustentável, adaptação às mudanças climáticas, direito ambiental, imigração e questões territoriais. Levou-se em consideração, também, a substituição, aprovação ou rejeição da matéria naquele momento, frequentemente em casos de relatórios e pareceres, o que permite identificar o posicionamento da proposta como favorável ou contrário à temática.

Dessa forma, foram excluídas da amostra aquelas de agenda negativa às mudanças climáticas e aquelas alheias a respeito do tema, como exemplo as relacionadas à Covid-19, o que reduziu a amostra para 1.076 proposições. Em seguida, procedeu-se à análise em painel das proposições legislativas dos parlamentares-alvo, ao considerar seus temas e seus objetos e, relacioná-los aos fluxos de construção de agenda (Kingdon, 1984; Cirino; et al, 2021), a saber: o fluxo de problemas, o fluxo político e o fluxo de alternativas.

Para o fluxo de problemas foram considerados a incidência de eventos climáticos extremos e o combate ao desmatamento e para o fluxo político foram apreciados o *turnover* da própria Câmara dos Deputados, o *turnover* presidencial e os possíveis grupos de interesses. Para o fluxo de alternativas, analisou-se as propostas de lei identificadas na busca, visto que elas seriam as sugestões de resolução dos problemas por meio de programas e políticas públicas.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao se observar a relação das propostas parlamentares referentes às mudanças climáticas, identifica-se percentual baixo da agenda parlamentar destinada a esse tema. Por mais que o assunto tenha ganhado espaço na agenda

da última legislatura em análise, a 56ª (2019 a 2022), ele representa em média 2% da agenda dos parlamentares da Amazônia Legal, ao analisar apenas a bancada do Pará, o tema ocupou pouco mais de 4% da agenda, coerente com o anseio de sediar a 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Para análise das proposições diante do fluxo de problemas, observou-se as propostas relacionadas aos assuntos, eventos extremos (analisado em sua totalidade) e mitigação (analisado somente sobre o combate ao desmatamento). Os eventos extremos na região amazônica normalmente estão relacionados à enchente e a vazante extrema dos rios, eventos com grande impacto na região, principalmente nos estados do Acre, Amazonas e Pará, onde as comunidades se desenvolveram muito próximas aos cursos dos rios.

As propostas classificadas neste assunto foram divididas entre os temas: acompanhamento das emergências, ações para liberação de recursos destinados à população atingida (ou órgãos, municípios e estados atingidos), proposições relacionadas a prevenção e monitoramento desses eventos e políticas públicas. Em vista disso, é interessante destacar (Gráfico 1) que parte significativa da agenda parlamentar se formou em torno da liberação dos recursos orçamentários, dos requerimentos e das indicações para acompanhamento das emergências.

Gráfico 1 - Proposições relacionadas a eventos extremos



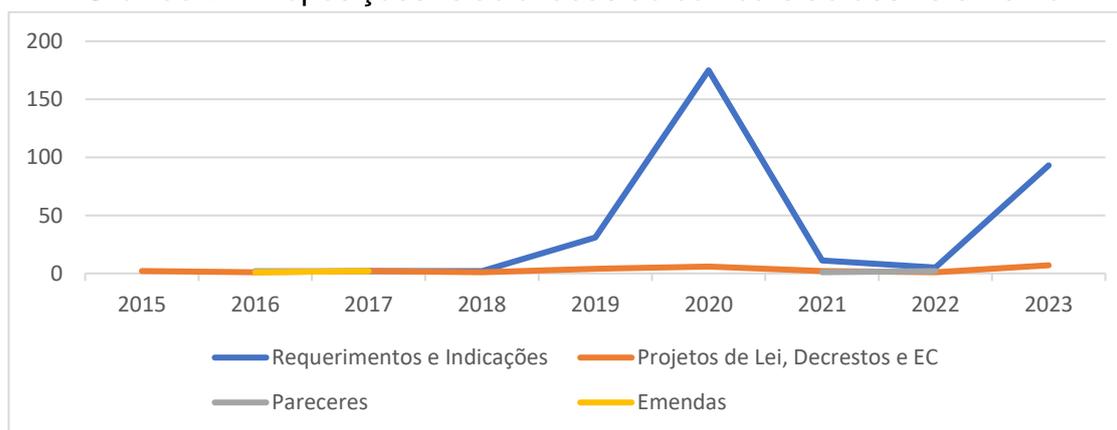
Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Nos anos de 2015, 2021 e 2023 (analisado até outubro) foram submetidos documentos em número maior que nos demais, e nesses mesmos anos, houve a

ocorrência de duas grandes cheias (2015 e 2021) e uma grande vazante (2023) na Amazônia e foram anos que precederam eleições, o que motiva maior ação dos parlamentares nesses períodos. Contudo, o aumento no número de documentos não acompanha o aumento de proposta para ações estruturantes, como a proposição de políticas públicas (Paschoalotto; et al, 2018) e outras ações para prevenção e monitoramento das enchentes e vazão extrema dos rios.

Ainda para análise do fluxo de problemas, também, se avaliou o comportamento das proposições para o combate aos incêndios e desmatamento dentro do assunto mitigação às mudanças climáticas. Como é possível observar no Gráfico 2, o comportamento para proposição e ações estruturantes por meio da submissão de projetos de lei e decretos legislativos e propostas de emenda à Constituição referentes ao tema é tímido, com ligeiro aumento 2020 e 2023, anos marcados pelo grande número de focos de incêndio na Amazônia.

Gráfico 2 - Proposições relacionadas ao combate ao desmatamento



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

O Gráfico 2 mostra como ressaltado grande movimento parlamentar, principalmente em 2020, quando foram encaminhados pela via legislativa questionamentos sobre as medidas adotadas para prevenção, combate e responsabilização dos incêndios florestais. Esse movimento, também, ocorre em 2023 como demanda ao Governo Federal e aos órgãos ambientais responsáveis, por meio de requerimentos de informação e indicações. Ano em que os eventos de incêndio e desmatamento foram agravados pela seca histórica na Amazônica.

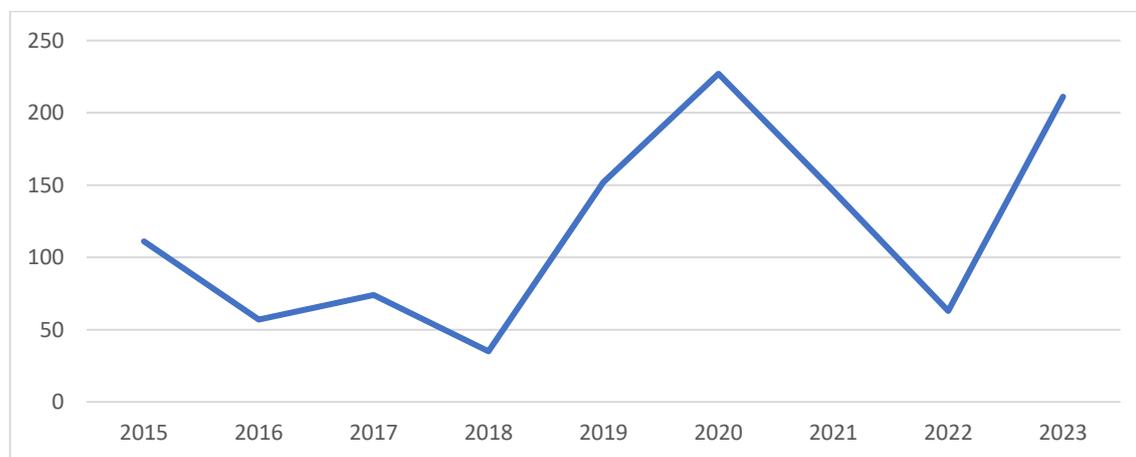
Ao se estabelecer parâmetros para a análise da agenda por meio do fluxo político, procurou-se observar os momentos de *turnover* dos deputados, que

coincide com o *turnover* presidencial, além de identificar as pautas emergentes relacionadas a organizações e grupos de interesse. Assim, observou-se a construção da agenda a cada novo mandato, marcados pelos anos 2015, 2019 e 2023, e o seu comportamento (somente para a 55ª e para a 56ª legislaturas).

Ao analisar o Gráfico 3, observa-se que o número de proposições de agenda parlamentar positiva relacionada às mudanças climáticas está em movimento de ascensão e, constata-se que último ano das referidas legislaturas (2018 a 2022), as proposições diminuem, em consonância com o trabalho parlamentar como um todo.

Esse comportamento se correlaciona com o momento de campanha para eleição ou reeleição dos parlamentares, que, a partir do segundo semestre se dedicam por completo ao processo eleitoral em sentido estrito, o que reduz as atividades legislativas no Congresso Nacional. Dessa maneira, o congressista tende a buscar uma espécie de ‘carreira’ na política, e manter a posição no Poder Legislativo Federal, ou ascender para a disputa do Poder Executivo.

Gráfico 3 - Proposições relacionadas à mitigação das mudanças climáticas e eventos extremos



Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

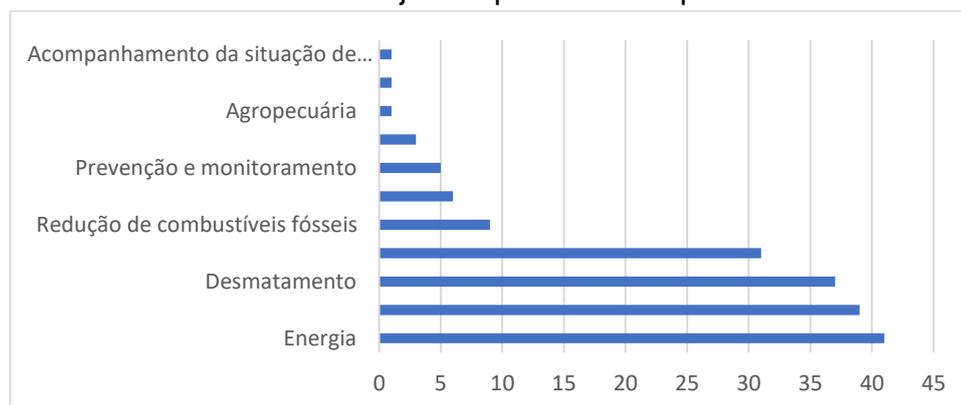
É importante destacar o movimento que ocorreu entre os anos 2019 e 2022, em que o Poder Executivo Federal defendeu claramente agenda contrária às ações de mudanças climáticas e de desmatamento (Scantimburgo, 2020; Barretto Filho, 2020) e se observa aumento considerável de proposições por parte dos parlamentares da região em agenda positiva, principalmente no ano de 2020. Esse

aumento de proposições pode ser explicado pela necessidade de entregar respostas aos atores internos de seus Estados, uma vez que o significativo aumento no desmatamento gera agenda negativa em termos de campanha para reeleição, ainda que a simples apresentação de proposições não signifique alteração do arcabouço legal ou efetivação de políticas públicas.

Ou seja, o elevado desmatamento em 2020 acarretou reação pelas bancadas dos estados da Amazônia Legal. Todavia, ao final da legislatura, em 2022, houve redução, semelhante à 2017, nas proposições legislativas, que volta a crescer significativamente na 57ª legislatura. Quanto à influência de grupos de interesse e organizações, foi observado movimento crescente dos parlamentares ao longo das legislaturas em direção aos assuntos relacionados à mudança da matriz energética, de forma a promover as fontes de energia renováveis e reduzir o uso de combustíveis fósseis.

Agenda que perdeu espaço para a regulamentação do mercado de carbono na legislatura seguinte. Também, foi possível identificar esse movimento relacionado às ações e às políticas públicas para adaptações às mudanças climáticas, ainda que de forma incipiente. Outro ponto de destaque foi o interesse das bancadas dos estados da Amazônia Legal na 26ª Conferência das Partes (COP-26), realizada em 2021, coincidente com o aumento significativo de requerimentos de informação à Ministros de Estado e de indicações para participar das discussões de preparação para entender como o Governo Federal, da época, iria implementar os desdobramentos das ações pactuadas.

O último fluxo percorrido foi o de alternativas, ao identificar projetos que entraram para a agenda dos parlamentares como possíveis soluções aos problemas e questões relacionadas aos eventos extremos e à necessária mitigação das mudanças climáticas. Entre projetos de leis e de decretos legislativos, de propostas de emenda à Constituição e pareceres e emendas aos projetos foram identificados 375, um terço do total de proposições analisadas. Dessas, 175 estavam relacionadas às ações de mitigação e eventos extremos, classificadas entre temas conforme explicita no Gráfico 4. Os temas relacionados ao incentivo às energias renováveis, liberação de recursos de emergências e combate ao desmatamento e incêndios se encontram entre os que ocupam maior espaço na agenda de forma mais estruturante entre os deputados federais da Amazônia.

Gráfico 4 - Projetos apresentados por tema

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Na sequência, outro tema que compôs parte importante da agenda foi a atenção destinada às políticas públicas, com proposições para modificações e atualizações na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional sobre a Mudança do Clima, e na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; como também, a tramitação dos Projetos de Lei nº 10.521 e nº 11.276, ambos de 2018, que foram transformados na Lei nº 14.850, de 2 de maio de 2024, que instituiu a Política Nacional de Qualidade do Ar e na Lei nº 14.944, de 31 de julho de 2024, que estabeleceu a Política Nacional de Manejo integrado do Fogo.

Os achados relacionados a conservação ambiental, desenvolvimento sustentável, adaptação às mudanças climáticas, direito ambiental, imigração e questões territoriais são relevantes e compuseram 356 documentos dos 1.076 analisados, demonstrando em sua maioria estarem relacionados às proposições estruturantes, cerca de 56% desses 356, contrapondo os 24% dos assuntos mitigação e eventos extremos.

O exercício de entender o trabalho parlamentar por meio da composição da sua agenda e os fatores que a influenciam foi importante para observar que acontecimentos de eventos extremos na Amazônica, não influencia o suficiente a composição da agenda parlamentar para ações estruturantes. Ainda que tais eventos signifiquem a decretação de emergência e calamidade pública em diversas cidades, acarretando problemas de infraestrutura e de saúde, não se observando a proposição de projetos de lei que fomentem prevenção, planejamento, adaptação e monitoramento das situações, mas, em indicações e cobranças aos governos

para atender as populações já atingidas, em um movimento de diminuir as consequências do problema já instalado, mas insuficiente para preveni-lo.

A composição de proposições mais equilibrada, em que as ações estruturantes, cobranças e sugestões parecem estar mais alinhadas, se encontra em relação ao tema combate ao desmatamento, que por vezes se relaciona com os assuntos de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável. Essa presença na agenda parlamentar não é só importante, como também necessária, por ser fator fundamental para a diminuição da emissão gases de efeito estufa no Brasil (Moutinho, 2011; Marengo, 2014; Azevedo, 2015). Entretanto, por mais que esteja presente, ele faz parte de menos de 2% da produção das bancadas dos estados que compõe a Amazônia Legal.

É nesse sentido que se observa a relevância de elementos como a presença de grupos de interesse e a existência de soluções viáveis para as problemáticas (Kingdon, 1984; Nascimento, 2022), pois de todos os temas trabalhados de forma estruturante pelos parlamentares analisados, nota-se em destaque as propostas referentes à energia limpa, mesmo que esta não seja a maior problemática da região (Moutinho, 2011; Marengo, 2014; Azevedo, 2015).

Em virtude destes achados, é possível analisar a construção da agenda parlamentar e suas ações com a utilização do Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1984), observando que eventos extremos entram na agenda parlamentar e geram, em sua maioria, ações de cobrança e pressão ao governo e que problemáticas mais perenes, com grupos de interesse e soluções viáveis mais organizadas, entram para agenda parlamentar e possibilitam ações mais estruturantes por meio da submissão de projetos de lei e decretos, como também, na participação dos parlamentares na emissão de pareceres e emendas à projetos em tramitação.

O desenvolvimento da pesquisa da *agenda-setting* na esfera legislativa é interessante para esse campo de estudo ao colocar os parlamentares como objetos de análise e, não somente, como parte interessada para a definição de ações estruturantes e políticas públicas (Kingdon, 1984; Jone; Baumgartner, 1993; Brasil; Capella, 2019). Em países, como o Brasil, em que a governabilidade do poder Executivo pode ser apoiada ou prejudicada pelo poder Legislativo (Correa; Passador, 2019; Moreira, 2019), se torna significativo entender a composição da atenção parlamentar, sua tomada de decisão e, consequentes, ações.

Embora haja limitações, tanto de período, quanto de recorte geográfico na amostra, foi possível desenvolver aplicações de alternativa à esta teoria. Ainda, em propostas futuras com a análise de um período maior, pode ser possível a utilização de análises de dados por meio de regressão (Figueiredo Filho; et al, 2011) e identificar fatores de forte correlação com a definição da agenda parlamentar.

Em aspectos práticos, o entendimento da construção da agenda parlamentar pode auxiliar governos, organizações da sociedade civil e grupos de interesse a melhor trabalharem em defesa de temas e projetos que precisem que sejam incorporados à agenda do legislativo. No que tange aos assuntos relacionados à mitigação da mudança climática e eventos extremos, observa-se uma lacuna quanto a projetos estruturantes para adaptação e consequente diminuição de danos que possam ocorrer em decorrência destes eventos, que podem ter sua incidência agravada nos próximos anos (Marengo, 2014).

Logo, é salutar que pesquisas futuras possam verificar se a ocorrência desse vazio é em decorrência da falta de soluções viáveis, ou se de fato não encontram alinhamento político, por considerar sua relevância e impacto na população. Dessa forma, este estudo pode contribuir para a fundamentação de pesquisa futuras, que possibilitem análises mais aprofundada dos elementos significativos na elaboração de agenda sobre o combate ao desmatamento e energia limpa e o porquê da atenção quase nula para o tema da agropecuária, outra grande emissora dos gases de efeito estufa no Brasil (Estevam; et al, 2023).

Outros temas que merecem destaque e não foram aprofundados devido ao recorte da pesquisa são as emendas impositivas do poder Legislativo à Lei Orçamentária Anual (LOA) e como elas podem ou não financiar as ações relacionadas aos projetos de mitigação as mudanças climáticas, ou ainda os temas que não encontram abrigo na agenda do Legislativo, e que necessitam da atuação do poder Judiciário (Flores; et al, 2022). Ademais, importante, também, se faz a análise futura da formação da agenda com os assuntos aqui estudados, e incluir novamente o ano de 2023 que, analisado parcialmente, já demonstrou crescimento importante na atenção parlamentar.

Assim, a definição dos temas e como se dará a construção dessa agenda ao longo da 57ª legislativa são importantes, principalmente devido ao retorno do Brasil como um dos protagonistas no cenário global e da discussão sobre o *tipping*

point - ponto de não retorno climático da Amazonia (Artaxo, 2020; Artaxo, 2023). Pesa, ainda, o fato do Brasil sediar em 2025 a COP 30, e a série de eventos preliminares que irão discutir as mudanças climáticas e impactos na Amazônia.

CONSIDERAÇÕES

Por meio do estudo realizado sobre a formação da agenda dos parlamentares da Amazônia Legal no apoio às ações de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e às ações relacionadas aos eventos extremos, foi possível identificar que a incidência de eventos extremos na Amazônia influencia em indicações e cobranças ao executivo para atender as populações já atingidas, por meio da sua função fiscalizadora, enquanto que as ações relacionadas à mitigação das mudanças climáticas são compostas de modo mais equilibrado entre propostas estruturantes e ações de fiscalização.

Observou-se, também, que temas com soluções mais difundidas e grupos de interesse que parecem estar mais bem organizados, aparecem como maior parcela de atenção na agenda com propostas de lei. A identificação destas características na formação da agenda parlamentar deve servir como norteadora para ações futuras, tanto governamentais quanto de grupos de interesse. A participação destes assuntos em cerca de 2% na agenda de parlamentares da Amazônia Legal é preocupante, pois eles são os representantes legítimos da população que habita 60% da Amazônia, um bioma necessário e extremamente importante devido ao seu impacto nas emissões de gases de efeito estufa e nas mudanças climáticas.

No atual *tipping point*, mais do que destinar 2% da atenção, é imprescindível que todas as ações estejam permeadas pelo entendimento da necessidade de mitigação do aquecimento global, e buscar entendimento de que o desenvolvimento só é sustentável (a longo prazo), se considerar os aspectos humanos e ambientais. Assim, essa pesquisa indica a necessidade de que a sociedade civil e os gestores públicos de outras esferas do governo, instiguem os parlamentares a revisitarem suas agendas e incluam o tema de mudanças climáticas de forma mais incisiva em suas manifestações, especialmente na oferta e no controle de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ARTAXO, P. Amazon deforestation implications in local/regional climate change. **Proceedings of the National Academy of Sciences - PNAS**, v. 120, n. 50, p. e2317456120, 2023. Disponível em: <https://www.pnas.org/doi/pdf/10.1073/pnas.2317456120>. Acesso em: 01 nov. 2023.
- ARTAXO, P. As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, v. 34, p. 53-66, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/TRsRMLDdZxRsz85QNYFQBHs/>. Acesso em: 01 nov. 2023.
- AZEVEDO, T. R. de (org.). **Documento síntese: análise das emissões de GEE no Brasil (1970-2013) e suas implicações para políticas públicas**. Observatório do Clima, 2015. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/815f2270-2846-41d5-a6ea-43b3a8a87787/download>. Acesso em: 01 nov. 2023.
- BARRETTO FILHO, H. T. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. **Cadernos de Campo (São Paulo-1991)**, v. 29, n. 2, p. e178663-e178663, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663>. Acesso em: 01 nov. 2023. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9133.v29i2pe178663%20>.
- BRASIL Emenda Constitucional n 86, de 17 de março de 2015. Brasília, DF: **Presidência da República**, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm. Acesso em: 01 nov. 2023.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 nov. 2023.
- BRASIL, F. G; CAPELLA, A. C. N. Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 78, 2019. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/76950>. Acesso em: 01 nov. 2023. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v24n78.76950>.
- BRASIL. **Lei nº 12.187**, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 01 nov. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil -

CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.850**, de 2 de maio de 2024. Institui a Política Nacional de Qualidade do Ar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14850.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.944**, de 31 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Qualidade do Ar. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14944-31-julho-2024-796016-norma-pl.html>. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. **Projetos de Lei nº 10.521**, de 04 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2180923>. Acesso em: 01 nov. 2023.

BRASIL. **Projetos de Lei nº 11.276**, de 27 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190265&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 01 nov. 2023.

CALLÈDE, J; et al. The River Amazon water contribution to the Atlantic Ocean, **J. Water Sci**, 23(3), 247–273, 2010, Disponível em: https://ocul-que.alma.exlibrisgroup.com/permalink/01OCUL_GUE/1neq0sb/cdi_proquest_miscellaneous_1020840990. Acesso em: 20 nov. 2023. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1464-1909\(00\)00230-6](https://doi.org/10.1016/S1464-1909(00)00230-6).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CAPELLA, A. C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 1498-1512, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmK4Cf7dnybYgTn7HYL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689>.

CIRINO, A. L; SILVA, L. N. da; MELO, J. R. R. Compreendendo a Agenda-setting e o Modelo dos Múltiplos Fluxos de John Kingdon. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília**, v. 7, n. 1, p. 119-132, 2021. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RIPPMAR/article/view/11704>. Acesso em: 20 nov. 2023. DOI: <https://doi.org/10.36311/2447-780X.2021.v7.n1.p119-132>.

COBB, R. W; ELDER, C. D. The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. **The journal of politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/231890220_The_Politics_of_Agenda-Building_An_Alternative_Perspective_for_Modern_Democratic_Theory. Acesso em: 20 nov. 2023.

CORREA, V; PASSADOR, C. S. **O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise a partir do olhar do Guerreiro Ramos**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://www.gp.usp.br/2021/04/15/o-campo-do-conhecimento-em-administracao-publica-no-brasil-uma-analise-a-partir-do-olhar-do-guerreiro-ramos/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

ESTEVAM, C. G; PAVÃO, E. de M; ASSAD, E. D. Quantificação das emissões de GEE no setor agropecuário: Fatores de Emissão, Métricas e Metodologias. Observação de Conhecimento e inovação em Biotecnologia, Observatório de Bioeconomia. **Fundação Getúlio Vargas – FGV**, São Paulo, SP, Brasil, 2023. Disponível em: <https://agro.fgv.br/publicacao/ocbio-quantificacao-das-emissoes-de-gee-no-setor-agropecuario-fatores-de-emissao>. Acesso em: 20 mar. 2024.

FIGUEIREDO FILHO, D; et al. O que fazer e o que não fazer com a regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politicahoje/article/view/3808>. Acesso em: 20 nov. 2023.

FLORES, T. A; et al. O Poder judiciário e seu rol na proteção ambiental: análise da ADI nº 4717/DF no Supremo Tribunal Federal. **Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, n. 14, p. 88-106, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/planetaamazonia/article/view/212/106>. Acesso em: 20 out. 2023.

Gloor, M; et al Intensification of the Amazon hydrological cycle over the last two decades. **Geophysical Research Letters**, v. 40, 1729–1733, 2013. Disponível em: <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/grl.50377>. Acesso em: 20 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1002/grl.50377>.

GOUVEIA, N. A; GHERARDI, D. F. M; ARAGÃO, L. E. O. C. The role of the Amazon River plume on the intensification of the hydrological cycle. **Geophysical Research Letters**, 46, 12221–12229. 2019. Disponível em: <https://agupubs.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1029/2019GL084302>. Acesso em: 20 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1029/2019GL084302>.

JONES, B. D; BAUMGARTNER, F. R; TALBERT, J. C. The destruction of issue monopolies in Congress. **American Political Science Review**, v. 87, n. 3, p. 657-671, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2938742>. Acesso em: 20 out. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1029/2019GL084302>

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

MARENGO, J. A. O futuro clima do Brasil. **Revista USP**, n. 103, p. 25-32, 2014. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/99280>. Acesso em: 20 mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i103p25-32>.

MOREIRA, D. Karaokê da Câmara dos Deputados: o uso do microfone na atividade parlamentar. **Opinião Pública**, v. 25, p. 597-629, 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/op/a/RCGzkT985JVjMXgyZtSL95d/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-01912019253597>.

MOUTINHO, P. Desmatamento na Amazônia: desafios para reduzir as emissões de gases de efeito estufa do Brasil. 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/244477545_Desmatamento_na_Amazonia_desafios_para_reduzir_as_emissoes_brasileiras. Acesso em: 20 mar. 2023.

NASCIMENTO, L. P. J. de A. **O Poder de Agendamento**: Imprensa e Ação Política na XII Legislatura em Portugal. 2022. Tese de Doutorado (Ciência Política). Universidade de Lisboa (Portugal). Disponível em: <https://repositorio.ulisboa.pt/bitstream/10400.5/27300/2/Tese%20-%20Lu%C3%ADs%20Nascimento.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

PASCHOALOTTO, M. A. C; et al. A regionalização do SUS: proposta de avaliação de desempenho dos Departamentos Regionais de Saúde do estado de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, v. 27, p. 80-93, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/MSWCLbhNX7fxWBBZSwmhtTG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902018170095>.

SCANTIMBURGO, A. O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 52, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/13235>. Acesso em: 20 mar. 2023.

TONI, J. de. Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. 2021. **Cadernos Enap, nº 84**. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6334>. Acesso em: 20 mar. 2023.