



**HAL**  
open science

## **A Desconstrução organizada da política florestal no Brasil: estratégias de desmantelamento e de resistência**

Igor Ferraz da Fonseca, Marcel Bursztyn, Diego Pereira Lindoso, Marion Daugeard

### ► To cite this version:

Igor Ferraz da Fonseca, Marcel Bursztyn, Diego Pereira Lindoso, Marion Daugeard. A Desconstrução organizada da política florestal no Brasil: estratégias de desmantelamento e de resistência. IPEA ; INCT/PPED. Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022), Desmonte e reconfiguração, , pp.125-155, 2023, 978-65-5635-049-3. 10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo5 . halshs-04097028

**HAL Id: halshs-04097028**

**<https://shs.hal.science/halshs-04097028>**

Submitted on 14 May 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 5 – A DESCONSTRUÇÃO ORGANIZADA DA POLÍTICA FLORESTAL NO BRASIL: ESTRATÉGIAS DE DESMANTELAMENTO E DE RESISTÊNCIA
<b>Autores(as)</b>	Igor Ferraz da Fonseca Marcel Bursztyn Diego Pereira Lindoso Marion Daugeard
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo5">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo5</a>

<b>Título do livro</b>	DESMONTE E RECONFIGURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2016-2022)
<b>Organizadores(as)</b>	Alexandre de Ávila Gomide Michelle Morais de Sá e Silva Maria Antonieta Leopoldi
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-049-3
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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

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

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

## A DESCONSTRUÇÃO ORGANIZADA DA POLÍTICA FLORESTAL NO BRASIL: ESTRATÉGIAS DE DESMANTELAMENTO E DE RESISTÊNCIA<sup>1</sup>

Igor Ferraz da Fonseca<sup>2</sup>  
Marcel Bursztyn<sup>3</sup>  
Diego Pereira Lindoso<sup>4</sup>  
Marion Daugeard<sup>5</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Até a primeira década do século XXI, a construção institucional da proteção ambiental no Brasil não fugia ao padrão internacional. Entre altos e baixos, a trajetória seguia uma tendência de consolidação em longo prazo. Alguns indicadores (como queimadas e taxas de desmatamento) mostravam desempenho oscilante entre crescimento e redução, sem que isso estivesse diretamente associado a um maior ou menor grau de consistência institucional ou de negação explícita das responsabilidades do poder público. Houve momentos em que governantes deram pouca prioridade a proteger o meio ambiente, mas não faziam de tal atitude uma bandeira política explícita. Ao contrário, sempre houve um certo pudor em buscar afirmar a preocupação com o meio ambiente, mesmo quando o cumprimento rigoroso de uma agenda de sustentabilidade não era uma realidade (Fonseca e Bursztyn, 2007).

Por quase cinquenta anos, diferentes governos brasileiros, inclusive no período da ditadura militar (1964-1985), conviveram com um processo de conformação da função de proteção ambiental que, visto no longo prazo, se configurou como um período estruturante na criação de políticas públicas ambientais (por exemplo, a Política Nacional de Meio Ambiente, de 1981), na

---

1. Este trabalho teve o apoio do Projeto Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Dinâmicas Socioambientais (INCT Odisseia): Sustentabilidade e Adaptação às Mudanças Climáticas, Ambientais e Demográficas, com suporte financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo nº 465483/2014-3; da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), processo nº 23038.000776/2017-54; e da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF), processo nº 193.001.264/2017.

2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.

3. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (UnB).

4. Centro de Desenvolvimento Sustentável/UnB; e Departamento de Ciências Ambientais da Universidade de Girona.

5. Centro de Desenvolvimento Sustentável/UnB; e Centre de Recherche et de Documentation sur les Amériques (Creda) da Université Sorbonne Nouvelle.

configuração de um marco normativo (Lei de Crimes Ambientais, de 1998) e na capacidade executiva (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama) (Bursztyn e Bursztyn, 2013).

Tendo 40% de seu território coberto pela maior floresta tropical do planeta, e hospedando parte significativa da sua biodiversidade, o Brasil se tornou um ator importante na política ambiental global a partir dos anos 1990. O país sediou duas relevantes conferências internacionais sobre o tema: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012. A diplomacia nacional atuou de forma destacada, sendo protagonista em negociações multilaterais sobre tópicos como desertificação, mudanças climáticas, conservação da biodiversidade, entre outros (Viola e Gonçalves, 2019).

Neste contexto, o Brasil se tornou uma referência nas políticas de prevenção e combate ao desmatamento, especialmente na Amazônia, na qual as taxas de desmatamento atingiram picos recordes nos anos 1990 e no início dos anos 2000. Como resposta, no final dos anos 1990, a implementação de políticas florestais, de regulação do uso do solo e de combate ao desmatamento teve como resultado uma redução significativa da destruição da floresta, com destaque para o período entre 2004 e 2012. A redução de 58% no desmatamento entre 2004 e 2007 representa, até a redação deste capítulo, a maior contribuição individual já feita por um único país para a mitigação das mudanças climáticas (Capobianco, 2021).

Um marco na política florestal para a Amazônia brasileira foi o estabelecimento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado em 2004, que foi um inédito (e bem-sucedido) exemplo de atuação integrada de distintos ministérios do governo federal, em um nível estratégico de coordenação e prioridade dentro do aparato estatal (Maia *et al.*, 2011; Arima *et al.*, 2014; Mello e Artaxo, 2017; Capobianco, 2021).

Se está claro que existem marcos e decisões que impulsionam a construção de políticas públicas, também existem marcos que explicam seu desmantelamento<sup>6</sup> (Bauer *et al.*, 2012; Bauer e Knill, 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013). O novo Código Florestal, aprovado em 2012, pela Lei nº 12.651,<sup>7</sup> pode ser considerado um marco simbólico da desconstrução de políticas florestais. Ali, a conjuntura foi marcada pela coexistência de um governo federal menos preocupado com a proteção ao meio ambiente que seus predecessores e o fortalecimento de uma *coalizão de defesa* (Sabatier e Weible, 2007; Weible e Nohrstedt, 2012) das ações de desmantelamento, que vinha crescendo e se estruturando há alguns anos.

6. Neste capítulo, os termos desconstrução, desmonte e desmantelamento são tratados como sinônimos, tendo como base o conceito adotado por Bauer *et al.* (2012).

7. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm)>. Acesso em: 1<sup>a</sup> fev. 2022.

Entre 2016 e 2018, houve uma nova inflexão positiva na curva de crescimento de alguns indicadores-chave associados à mudança de uso da terra, como a taxa de desmatamento na Amazônia, as áreas de mineração ilegal em terras indígenas e o número de conflitos rurais e de aprovação de agrotóxicos (Inpe, 2021; MAPBiomias, 2021; Ibama, 2022). No entanto, as medidas de desconstrução entre 2012 e 2018 tiveram alcance limitado, pois coexistiram com certa estabilidade institucional e com novas políticas que eram, em certa medida, herdeiras do processo de construção que marcou as últimas décadas. Ademais, mesmo implicando alguns retrocessos, as estratégias de desmantelamento não eram explícitas. Quase todos os integrantes do governo federal (mesmo aqueles que agiam em prol do desmonte) se manifestavam explicitamente a favor do meio ambiente e do discurso politicamente correto do desenvolvimento sustentável, usufruindo dos benefícios simbólicos de se associar aos cânones da sustentabilidade.<sup>8</sup>

A administração Bolsonaro, iniciada em 2019, representou uma nova e mais profunda inflexão nesse processo, tanto do ponto de vista discursivo quanto da promoção de iniciativas explícitas de desconstrução. Eleito com um discurso antiambiental claro, mostrou-se fiel ao compromisso pré-eleitoral que assumiu com os *lobbies* antiambientalistas. O processo de desmonte promovido a partir de 2019 segue uma agenda que se manifesta em diferentes aspectos: na base legal, no descumprimento das normas, no sucateamento das estruturas de implementação, na intimidação dos servidores públicos e do pessoal qualificado, na indisponibilidade de recursos para ação, na sabotagem à produção e à disseminação de dados, na negação de dados e fatos cientificamente comprovados e na promoção de pseudociência e de falsas controvérsias acadêmicas (Rajão *et al.*, 2022).

A desconstrução das políticas florestais tem como protagonista uma versão ainda mais perversa da velha *coalizão de pilhagem* que historicamente se reproduz às custas da captura do Estado e por meio da promoção de políticas públicas espúrias (Bursztyn, 1990). Ao mesmo tempo em que representa um marco persistente do patrimonialismo que configurou o Estado brasileiro, a coalizão de pilhagem surge com roupagem mais atual, na medida em que não está estritamente vinculada apenas à velha oligarquia rural (Bursztyn, 1994). A novidade, nessa nova versão, não são as políticas que levam à apropriação privada dos benefícios, sem que o bem comum seja considerado. Sob o manto da política ambiental, e paradoxalmente, se promove de forma explícita a degradação do meio ambiente. Atos governamentais como a liberação de agrotóxicos em grande escala (Salati, 2021), incentivos ao desmatamento e a queimadas (Prizibiszki, 2021) com garantia tácita de impunidade, ofensivas contra comunidades indígenas e a integridade de seus

---

8. Ver, por exemplo, Fonseca e Bursztyn (2007).

territórios (Ferrante e Fearnside, 2020), e o incentivo e tolerância com a exploração de garimpos ilegais,<sup>9</sup> são exemplos desse fenômeno.

A coalizão de pilhagem é formada por atores do Estado e da sociedade que priorizam a exploração dos recursos naturais em relação à conservação e ao seu uso sustentável. Composto tal coalizão estão setores atrasados do agronegócio, latifundiários, mineradores, madeireiros, defensores do garimpo ilegal, lobistas de atividades intrinsecamente poluidoras ou potencialmente nocivas ao meio ambiente e/ou à saúde humana. Destaca-se aqui o papel de parlamentares membros das bancadas ruralistas do Congresso Nacional e de lideranças do Poder Executivo federal, que indicaram servidores não técnicos e ideologicamente comprometidos com a coalizão de pilhagem para gerir instituições governamentais e coordenar (ou dismantelar) políticas públicas que teriam como finalidade explícita a sustentabilidade ambiental.

A coalizão de pilhagem atua em pelo menos três dimensões: a captura do Estado (inclusive do Poder Judiciário, já que parte dos cargos máximos da Justiça brasileira são nomeados pelo Executivo, com aval do Legislativo); o aparelhamento das instituições, o que em grande medida se traduz em ganhos financeiros por parte de executivos nomeados para o exercício de funções públicas; e a pilhagem dos recursos naturais, na medida em que contam com a complacência do poder público para converter danos ao patrimônio comum em ganhos privados. Nada mais emblemático da desconstrução da política florestal – e ambiental – brasileira do que o discurso do então ministro do meio ambiente Ricardo Salles, em 22 de abril de 2020: “Precisa ter um esforço nosso aqui, enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de covid, e ir passando a boiada, e mudando todo o regramento (ambiental), e simplificando normas”.<sup>10</sup>

O objetivo deste capítulo é analisar, de forma qualitativa, as estratégias de desconstrução da política florestal federal, com ênfase nas políticas de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. As fontes consultadas foram a mídia, dados e documentos, tanto oficiais quanto produzidos pela sociedade civil, bem como literatura científica.

Aqui vale ressaltar algumas limitações deste estudo. Embora a literatura de referência aborde os conceitos de dismantelamento de políticas (Bauer *et al.*, 2012; Bauer e Knill, 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013) e de coalizões de defesa (Sabatier e Weible, 2007; Weible e Nohrstedt, 2012), vai além dos objetivos deste capítulo uma análise detalhada das características dos membros das coalizões de

9. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/brasil/garimpo-ilegal-de-ouro-atrai-familias-e-cria-cidade-flutuante-no-rio-madeira-dw/>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

10. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

pilhagem e pró-ambiente. Também não é foco deste texto identificar de que forma as variáveis institucionais incidem na direção das mudanças nas políticas florestais. Neste capítulo, o foco é essencialmente apresentar uma tipologia de estratégias adotadas (e exemplos) tanto para o desmonte das políticas florestais federais quanto pela resistência a tais iniciativas de desmantelamento.

Ressalta-se, também, o foco no processo de desmantelamento ativo das políticas florestais. No Brasil, este processo coincide com o mandato do presidente Jair Bolsonaro, iniciado em 2019. Momentos anteriores (tais como os períodos de construção das políticas e do início de um processo inercial de desmonte) não estão detalhados aqui. Este capítulo está dividido em seis seções, sendo a primeira esta introdução. A seção 2 traz uma breve digressão sobre o papel regulador do Estado, assim como explora, de modo sucinto, a literatura em torno do desmantelamento de políticas públicas. A seção 3 trata das estratégias adotadas pela coalizão de pilhagem: o desmantelamento por redução de densidade, com ênfase no aspecto normativo e formal das políticas federais; e o desmantelamento por redução de intensidade, em que é discutido o corte de recursos humanos e financeiros para a implementação das políticas, assim como o aparelhamento das instituições ambientais com servidores não técnicos.

A política de desconstrução não é, no entanto, feita sem resistências. Apesar de um sucesso relativo nas iniciativas de desmonte, as pressões e os repertórios de ação de coalizões favoráveis à sustentabilidade ambiental têm conseguido evitar danos maiores, em especial ao conter o desmantelamento formal da legislação e das normas de proteção ao meio ambiente. Ainda que de forma não exaustiva, as formas de reação ao desmonte serão analisadas na seção 4, com ênfase na atuação dos poderes Legislativo e Judiciário federais, e na seção 5, que aponta as reações de setores progressistas do agronegócio. As considerações finais são apresentadas na seção 6.

## **2 A COALIZÃO DE PILHAGEM E AS ESTRATÉGIAS DE DESMANTELAMENTO**

As políticas públicas seguem um ciclo que tem pelo menos quatro fases (Mureddu *et al.*, 2014). A primeira delas é a que começa com a definição de agenda, ou seja, o surgimento de alguma questão como foco da ação pública. A segunda é a formulação da política. A terceira corresponde à implementação. Na quarta fase se dá o monitoramento e a avaliação, de modo a checar se a política está no rumo certo e se os objetivos estão sendo atingidos. Como resultado da quarta fase, a própria definição de agenda é revista, com implicações sobre as fases subsequentes do ciclo, considerando eventuais correções de rumo e adaptações. As duas primeiras fases se dão na esfera da política, enquanto as duas seguintes são de natureza técnica.

Há variações em relação às prioridades dadas às funções reguladoras do Estado. Um governo pode dar maior atenção ao aumento da produção do setor primário (agropecuária e mineração), em detrimento do avanço na proteção ao meio ambiente, sem necessariamente promover a desestruturação do arcabouço político-institucional desta última função. Em democracias consolidadas, que pressupõem os três poderes devidamente sólidos e independentes, as mudanças de prioridades tendem a ser “suaves”, ou seja, mediante valorização de alguma atividade, sem necessariamente dismantelar a estrutura que lhe regula.

No processo de desconstrução da política florestal brasileira, a coalizão de pilhagem subverte por inteiro o ciclo da política pública. Diferentemente do que foi descrito, o encadeamento de quatro fases, sendo as duas primeiras de natureza política e as seguintes de natureza técnica, agora as quatro fases passam ao controle da esfera política. Assim, a razão técnica é subsumida ou, no mínimo, neutralizada pelos desígnios dos interesses da coalizão. Funcionários do Estado são substituídos, na prática, por operadores, designados pelo governo, que não têm competência técnica e que agem no sentido oposto às missões das instituições públicas.

Ao capturar por inteiro o ciclo das políticas públicas, a coalizão de pilhagem que apoia o (e se apoia no) governo Bolsonaro rompe com princípios básicos do Estado moderno, entre os quais, cabe ressaltar: universalidade, isonomia, direitos humanos, melhorias da qualidade de vida, redução das desigualdades, enfim, com a promoção do bem comum. Promove a cisão entre grupos que, por princípio, deveriam ser partes integrantes da sociedade civil e, nesse sentido, protagonistas de solidariedade e cooperação. Nesse sentido, Bolsonaro rompe com a noção de sociedade civil, na acepção hegeliana do termo. Para Hegel, o conceito de sociedade civil é baseado em dois princípios: o de *pessoa concreta*, formado pelo conjunto de necessidades e pela combinação de necessidades naturais e vontade arbitrária; e o de *universalidade*, já que “cada pessoa particular está, por essência, em relação com a particularidade análoga das outras, de maneira que cada uma se afirma e se satisfaz por meio das outras” (Hegel, 1979, p. 218). Trata-se de um governo de uns contra os outros, o oposto da democracia.

O papel das coalizões (Sabatier e Weible, 2007; Weible e Nohrstedt, 2012) é central nas análises sobre o dismantelamento de políticas públicas (Bauer *et al.*, 2012; Bauer e Knill, 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013). Nas últimas décadas, ancorada em uma abordagem institucionalista, a análise da construção de políticas públicas enfatizou o conceito de *path dependence*. Nessa perspectiva, é importante reconhecer a historicidade inerente às estruturas sociais (Skocpol, Evans e Rueschemeyer, 1985, p. 28), a partir da premissa de que escolhas e decisões tomadas no início da construção e em momentos críticos da trajetória da política



reduzem os caminhos possíveis e delimitam, em certa medida, a trajetória futura da política pública (Pierson, 2000).

O conceito de *path dependence* é especialmente útil na análise da inércia institucional e dos mecanismos de *lock-in* que, ao mesmo tempo que influenciam a trajetória da política, tornam-na mais difícil de ser desmantelada. No entanto, o conceito de *path dependence* parece ser pouco útil na análise do desmantelamento de estruturas que, em muitos casos, não parece ser tão excepcional e difícil como a perspectiva do *path dependence* sugeria (Kay, 2005; Greener, 2005; Dobrowolsky e Saint-Martin, 2005).

É possível apontar aqui uma diferença fundamental entre as abordagens do *path dependence* e aquela do desmantelamento de políticas públicas. Enquanto a primeira tende a enfatizar o papel das estruturas, ou seja, das instituições capazes de conformar as regras do jogo, a segunda tende a enfatizar a agência, ou seja, o papel ativo de indivíduos e grupos em levar adiante suas crenças e modelos de ação (Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013).

É importante ressaltar que tais perspectivas não são antagônicas, mas complementares. Em políticas públicas, há espaço tanto para a análise das estruturas institucionais quanto para a agência de indivíduos e grupos. No entanto, no estudo do desmantelamento (e das resistências ao desmonte) o papel da agência assume centralidade. É nessa linha que Bauer *et al.* (2012) apontam que os distintos atores, grupos e coalizões definem e executam, muitas vezes de forma relativamente coordenada e com métodos claros, um conjunto de estratégias para o desmantelamento de determinadas políticas.

As iniciativas de desmantelamento atuam por duas diferentes formas: pela densidade e pela intensidade (Bauer e Knill, 2012; Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013). Uma diminuição na densidade significa uma redução no número de políticas e/ou instrumentos. Em cada área, existe um conjunto de normas, instrumentos legais, departamentos e agências governamentais, protocolos de ação, entre outros. A redução de densidade é o desaparecimento de uma ou mais estruturas, instrumentos ou funções relevantes para a orientação, gestão, implementação e supervisão da política. A redução de densidade tende a ser imediatamente perceptível, pois altera diretamente o desenho institucional ou as condições básicas de *enforcement* da iniciativa.

Já a redução da intensidade implica uma mudança no nível de “generosidade” ou de restrição de determinada política (Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013). Em políticas sociais, isso pode ser o valor de um benefício social, ou seu público-alvo. Em políticas de perfil regulatório, como grande parte das políticas ambientais, a intensidade pode ser, por exemplo, os limites de emissões atmosféricas ou o percentual da área em cada propriedade rural destinada à preservação.

A redução de recursos destinados à implementação e os impactos na capacidade empírica de monitoramento e avaliação também fazem parte do rol de dimensões presentes no desmantelamento por redução de intensidade. De um modo geral, a redução de intensidade pode ser promovida por formas mais “ocultas”, não imediatamente perceptíveis, o que pode não chamar tanta atenção da opinião pública e mesmo gerar uma menor reação das coalizões de defesa.

Bauer e Knill (2012) e Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013) definem quatro tipos ideais de estratégias de desmantelamento. A primeira é denominada *dismantling by default* (desmantelamento por inércia). Trata-se de uma estratégia indireta e gradual de desmantelamento, com pouca ação ativa por parte dos políticos e com baixa visibilidade pela sociedade e/ou coalizões de defesa, por exemplo o fato de não atualizar os recursos de determinada política conforme a inflação. A segunda estratégia, denominada *dismantling by arena shifting* (desmantelamento por deslocamento de arena), é também marcada por baixa visibilidade e tende a gerar reações menores das coalizões de defesa. No entanto, esta requer ações ativas por parte dos políticos. Em tal estratégia, funções em torno da gestão ou implementação da política são transferidas de arena, pela criação ou repasse de responsabilidades para novos órgãos ou níveis de governo que, em geral, têm condições mais limitadas de gerir a política. A terceira é denominada *dismantling by symbolic action* (desmantelamento por ação simbólica). Nesta estratégia, os políticos fazem questão de receber créditos pelo desmantelamento, tendo alta visibilidade. Contudo, a própria ação de desmantelar é relativamente frágil, pois restrições institucionais ou cálculos políticos ocultos impedem ou condicionam os políticos a não agirem diretamente para o desmantelamento. Trata-se de uma forma indireta de desmantelamento, em que a retórica em prol do desmantelamento é maior do que o desmantelamento em si. Por fim, temos o *dismantling by active action* (desmantelamento por ação ativa), sendo a forma mais clara, direta e agressiva de desmantelamento. Em tal estratégia, os políticos promovem ações concretas e efetivas para a redução de densidade e intensidade das políticas e instrumentos, e tal ação é feita de forma aberta, com o objetivo de ganhar créditos políticos.

As próximas seções refletem sobre essas diferentes estratégias e o papel dos distintos atores da coalizão de pilhagem no desmantelamento das políticas florestais e de combate ao desmatamento na Amazônia Legal.

### 3 AS ESTRATÉGIAS DE DESMONTE DA POLÍTICA FLORESTAL FEDERAL

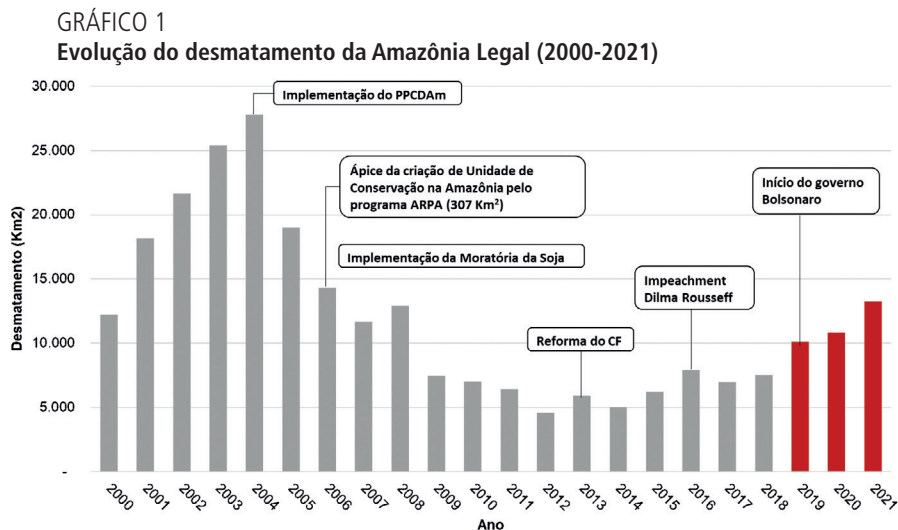
As políticas florestais, em especial aquelas relacionadas à Amazônia, se tornaram ainda mais urgentes quando foi observado um forte aumento das taxas de desmatamento do bioma no início dos anos 2000. Tal aumento pode ser atribuído a

distintos fatores: por um lado, elementos de mercado, como o aumento da demanda por *commodities* – tais como soja e carne –, associados à desvalorização cambial da moeda brasileira (Morton *et al.*, 2006; Albernaz, Soares-Filho e Nelson, 2006; Laurance, 2007; Barona *et al.*, 2010; Laurance *et al.*, 2011; Barber *et al.*, 2014); por outro lado, transições governamentais marcadas por elevado grau de incerteza, em um ambiente institucional incipiente de políticas públicas diretamente focadas na questão (Rodrigues-Filho *et al.*, 2015).

As preocupações relacionadas às altas taxas de desmatamento e seus efeitos levaram à formulação e implementação de políticas florestais, que seguiram um contínuo processo de criação de capacidades estatais e de aumento da densidade institucional (Fonseca, Lindoso e Bursztyn, no prelo). É possível identificar uma série de medidas normativas tomadas entre 2000 e 2010, que levaram a uma maior institucionalização das políticas de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal, com destaque para o PPCDAm, cuja implementação foi iniciada em 2004. O estabelecimento e implementação de tais políticas coincide com um ciclo de queda das taxas de desmatamento, entre 2005 e 2012 (gráfico 1).

A análise das principais alterações institucionais mostra que, a partir de 2012, ocorre um processo de desmonte de estruturas e atos normativos, iniciando um novo ciclo de aumento das taxas de desmatamento que continua até o momento de redação deste capítulo (2022). O ano de 2012 foi marcado pela aprovação e entrada em vigor de um novo Código Florestal. A reforma, embora tenha apresentado em si algumas inovações institucionais – por exemplo, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) – com potencial para a redução do desmatamento se adequadamente implementadas (Soares-Filho *et al.*, 2014), mostrou-se na prática uma versão mais branda do código anterior, sendo mais flexível em relação à definição das regras de uso do solo em áreas de preservação permanente (APPs) e reservas legais, além de anistiar grande parte do desmatamento ilegal anterior a julho de 2008 (Azevedo *et al.*, 2017; Brancalion *et al.*, 2016; Moutinho *et al.*, 2016; Roriz, Yanai e Fearnside, 2017). Os anos de 2012 a 2018 podem ser classificados como um período no qual predominou a estratégia de desmantelamento por inércia (Bauer *et al.*, 2012), uma vez que medidas pontuais de desmonte e flexibilização institucional coexistiram com uma certa estabilidade das políticas construídas na década anterior. Não obstante, houve um acréscimo médio de 11% ao ano nas taxas de desmatamento entre 2013 e 2018.

É possível notar, no entanto, uma intensificação das iniciativas de desconstrução a partir de 2019, em que um conjunto de medidas normativas de desmonte e de redução de densidade institucional enfraqueceu o arcabouço institucional de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Ele se manifestou, entre outras formas, em uma inflexão na tendência de alta das taxas de desmatamento.



Fonte: Inpe (2021).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Por limites de espaço e de recorte de pesquisa, as medidas de construção e desmonte que tiveram lugar entre 2000 e 2018 não serão analisadas em detalhes neste capítulo. Uma reflexão mais aprofundada sobre esse período, com a identificação das políticas e atos normativos que ali tiveram lugar, pode ser conferida em Fonseca, Lindoso e Bursztyn (2022). Este capítulo terá como foco o processo de desmantelamento ativo promovido a partir de 2019.

### 3.1 A redução de densidade: atos normativos, planos e programas

Na tipologia de desmantelamento desenvolvida por Bauer *et al.* (2012), Bauer e Knill (2012) e Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2013), as mudanças em atos normativos – leis, decretos, portarias, entre outros – podem levar a alterações de densidade em políticas públicas. Com modificações nas regras do jogo, o funcionamento dos sistemas de políticas é impactado por normativas mais ou menos densas, mais ou menos restritivas. No entanto, realizar mudanças normativas não é um processo trivial, o que explica as tendências ao *path dependence* (Pierson, 2000; Mahoney, 2000). Cada categoria de ato normativo segue um rito próprio – e um grupo diferente de atores envolvidos – para sua criação, supressão ou modificação. Isso implica que, a depender do tipo de ato, existe uma maior ou menor dificuldade para que o desmonte seja efetivado.

No caso brasileiro, em nível federal, leis são mais difíceis de serem modificadas que decretos ou portarias, por exemplo. Leis necessitam da atuação conjunta – e

direta – tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo. Já decretos, portarias, instruções normativas, entre outros, estão predominantemente na alçada do Poder Executivo. Todas as mudanças em atos normativos podem impactar a densidade e a implementação de políticas públicas, mas sua “força” institucional varia, caso a caso.

Do ponto de vista normativo, a aprovação do novo Código Florestal, em 2012, pode ser considerada um marco simbólico da intensificação do desmantelamento das políticas florestais. Naquele momento, após mais de uma década em que predominou o *path dependence* e o aumento de densidade das políticas florestais, houve o fortalecimento da reação contrária ao rigor das políticas de prevenção e combate ao desmatamento. Após a legislatura iniciada em 2011, a bancada ruralista no Congresso Nacional foi fortalecida em número e capacidade de atuação. De 120 parlamentares membros, na legislatura 2007-2011, aquela bancada passou a contar com 160 membros, a partir de 2011 (Hochstetler, 2021). Já a drástica aceleração do desmantelamento das políticas ambientais federais após 2019 está associada à eleição e ao início do mandato do presidente Jair Bolsonaro. O presidente foi eleito com um discurso claramente antiambiental, a partir das propostas tais como a extinção do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a alteração das regras de uso do solo, a anistia das multas resultantes de infrações ambientais e a exploração da terra e dos recursos minerais em terras indígenas (Ferrante e Fearnside, 2019; 2020). Trata-se de um governo populista de direita, com base ideológica calcada na negação e deslegitimação das agendas climáticas e da conservação, e sustentada por pseudociência (Rajão *et al.*, 2022; Miguel, 2022). As questões ambientais são apresentadas como não relevantes, “elitistas” e contrárias aos interesses nacionais (Lockwood, 2018; McCarthy, 2019). A partir de então, o desmantelamento das políticas ambientais federais tornou-se um processo explícito, combinando várias estratégias de desmonte, mas com predominância do desmantelamento ativo (Bauer e Knill, 2012), em que não há mais o comprometimento – nem mesmo formal – com a retórica ambientalmente correta.

Desmantelar estruturas institucionais, contudo, não é tarefa simples. Se é verdade que está claro o desmonte no governo Bolsonaro, também o está que as estratégias de desmantelamento e seu sucesso variaram ao longo do tempo. No contexto eleitoral, as promessas de extinção de estruturas ministeriais ambientais e de mudanças em leis federais predominaram. No entanto, a intensificação de reações nacionais e internacionais às promessas de campanha fizeram com que o MMA fosse mantido, contrariamente ao que fora prometido por Bolsonaro. Recorrentes tentativas de mudar o marco legislativo sobre as políticas florestais encontraram forte resistência no Congresso Nacional, após uma inédita coalizão entre distintas correntes de parlamentares ambientalistas (Araújo, 2020). Apesar da bancada ruralista ser a mais ampla em todo o Congresso, a capacidade de reação da

frente ambientalista mostrou-se relevante para impedir mudanças drásticas nas leis ambientais federais. Como mostraremos na seção 5, parte do agronegócio (empresas e organizações representativas), preocupada com a má imagem ambiental do Brasil em nível internacional, também reagiu e gradualmente se distanciou do governo.

O cenário do desmonte, contudo, foi diferente no que tange aos instrumentos infralegais, tais como decretos e portarias ministeriais. Ao perceber as dificuldades de desmantelar por via legislativa, o governo federal redirecionou sua estratégia de desmonte, enfatizando as medidas que poderiam ser tomadas no âmbito do Poder Executivo federal. A extinção ou o deslocamento de arena de órgãos ambientais e a alteração ou a edição de novos decretos, portarias e instruções normativas foram o *locus* principal do desmantelamento das políticas florestais federais a partir de 2019.

Tal estratégia foi bem-sucedida. Como demonstrado por Vale *et al.* (2021), nos primeiros 21 meses da presidência de Bolsonaro o governo federal já tinha promovido 57 alterações em políticas públicas ambientais federais no sentido de torná-las mais flexíveis ou inoperantes, sendo que mais da metade delas ocorreu após o início da pandemia.

Um exemplo claro da adoção de estratégias mais sutis para o desmonte ativo é o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Dentro do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), é o Conama o responsável por determinar critérios técnicos necessários para a implementação da legislação ambiental. Por meio de suas resoluções, são determinados níveis de restrições e critérios em relação ao uso do solo, por exemplo. De autoria do Poder Executivo federal, o Decreto nº 9.759/2019<sup>11</sup> teve o objetivo de extinguir todos os colegiados participativos federais, para que fossem posteriormente restabelecidos somente aqueles que “comprovassem sua necessidade”. A proposta da referida medida era extinguir o Conama, assim como os demais conselhos de políticas públicas. Contudo, após reações da sociedade civil e do Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que conselhos previstos em lei (como o caso do Conama) não poderiam ser extintos por meio de decretos.

Em seguida, houve uma mudança de curso de ação e o presidente da República assinou o Decreto nº 9.806/2019,<sup>12</sup> com objetivo de alterar a composição e o funcionamento do Conama. As mudanças diminuíram o número de membros e aumentaram o controle governamental do colegiado. As representações da sociedade civil foram reduzidas de 23 para quatro conselheiros; o mecanismo de seleção para os conselheiros da sociedade civil foi alterado. As eleições no âmbito

11. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm)>. Acesso em: 31 jan. 2022.

12. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2021.

da sociedade civil, realizadas periodicamente para a escolha dos conselheiros, foram substituídas por um sorteio entre as entidades ambientalistas; e o mandato dos conselheiros da sociedade civil foi limitado a apenas um ano, sendo proibida a renovação, o que reduz a capacidade de “aprendizado” e as margens para a atuação da sociedade civil.

Assim, com maior controle governamental, o Conama passou a ser um ator explicitamente ativo na política de desconstrução. Exemplos disso foram as revogações de resoluções do próprio conselho, tais como as de números 302 e 303, que entraram em vigor em 2002. A primeira determinava critérios para o estabelecimento de APPs em áreas urbanas e rurais no entorno de reservatórios artificiais. A segunda regulava artigos do Código Florestal que restringiam o desmatamento em áreas de mangues, restingas e dunas. Tal revogação teria o potencial de ampliar atividades degradadoras, notadamente a aquicultura.

Esse exemplo deixa clara uma mudança na estratégia de desmonte e de redução de densidade das políticas ambientais. Não é necessária a mudança de leis ou atos normativos “superiores” para que um significativo desmantelamento seja produzido. O desmonte infralegal, por meio de decretos, portarias, instruções normativas e outros atos de responsabilidade do Poder Executivo federal, foi capaz de promover redução de densidade das políticas florestais.

Uma estratégia frequentemente adotada pelo governo Bolsonaro é o desmantelamento de estruturas de implementação de planos, programas e fundos. Este é o caso do PPCDAm. Formalmente, o plano ainda existe, mas, na prática, toda a sua estrutura de governança foi desmantelada. Pelo seu reconhecimento nacional e internacional, uma atitude de desmonte formal do plano certamente suscitaria reações em grande escala. Em vez disso, a estratégia foi extinguir a Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas, que era a estrutura responsável pela coordenação e articulação de ações do plano.<sup>13</sup> O Departamento de Florestas e Combate ao Desmatamento, vinculado à secretaria, também foi extinto. O golpe final que desmantelou a estrutura de governança do PPCDAm foi a extinção de sua Comissão Executiva e do Grupo de Trabalho Interministerial permanente que desenhou o plano e era responsável por seu acompanhamento e pela proposição de novas ações e políticas.<sup>14</sup> Estratégia semelhante, com foco na estrutura de governança, foi adotada no desmonte da Política Nacional de Mudança do Clima

13. Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm)>. Acesso em: 31 jan. 2022.

14. Decreto nº 9.922, de 3 de julho de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2003/Dnn9922.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9922.htm)>. Acesso em: 1º fev. 2022.



(PNMC) e em demais instituições relacionadas à questão das mudanças climáticas no Brasil (Hochstetler, 2021).

O desmonte da estrutura de governança também foi notado no principal fundo brasileiro para a promoção de ações sustentáveis no bioma amazônico: o Fundo Amazônia. Logo após o início do mandato, o então ministro Ricardo Sales questionou o modelo de gerenciamento de recursos do fundo, paralisando a implementação de novos projetos, mesmo com recursos disponíveis. Do ponto de vista normativo, o governo federal extinguiu o Comitê Orientador do Fundo da Amazônia (Cofa), assim como o Comitê Técnico do Fundo da Amazônia (CTFA). Ambos os comitês foram extintos pelo já mencionado Decreto nº 9.759/2019, que levou a termo diversos conselhos e comitês na administração pública federal. O rompimento da estrutura de governança do Fundo Amazônia levou à suspensão das doações internacionais da Noruega e da Alemanha, os dois principais doadores de recursos. A implementação de outro relevante fundo ambiental federal – o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) – também foi afetada a partir da exclusão dos representantes da sociedade civil de seu conselho deliberativo.<sup>15</sup>

Em linha com estratégias inerciais de desmantelamento, mudanças normativas foram implementadas no sentido de garantir uma estratégia de inação deliberada do Estado (McConnell e Hart, 2019). É o caso do Decreto nº 9.760/2019, que suspendeu a cobrança de multas aplicadas pelo Ibama referentes ao desmatamento ilegal.<sup>16</sup> Com tal decreto, as multas aplicadas não puderam ser cobradas até que processos de conciliação entre o governo e o infrator fossem realizados. A lentidão na realização de tais conciliações (e seus múltiplos recursos possíveis) inviabilizou, na prática, a cobrança das multas, ampliando a sensação de impunidade em relação às infrações ambientais e ao desmatamento ilegal. A intencionalidade de tal estratégia de desmonte foi explicitada e comemorada em fala do presidente Jair Bolsonaro em janeiro de 2022, ao afirmar que “paramos de ter grandes problemas com a questão ambiental, especialmente no tocante à multa. Tem que existir? Tem. Mas conversamos e nós reduzimos em mais de 80% as ‘multagens’ no campo”.<sup>17</sup>

15. Decreto nº 10.224, de 5 de fevereiro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10224.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10224.htm)>. Acesso em: 1<sup>a</sup> fev. 2022.

16. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Decreto/D9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9760.htm)>. Acesso em: 1<sup>a</sup> fev. 2022.

17. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-comemora-reducao-de-80-das-multas-no-campo-paramos-de-ter-problemas-com-questao-ambiental-25357722>>. Acesso em: 1<sup>a</sup> fev. 2022.



A sensação de impunidade é ainda mais clara quando o governo federal torna indeterminado o prazo para que os produtores rurais registrem sua propriedade no Cadastro Ambiental Rural (CAR).<sup>18</sup> Assim, reduzem-se as pressões legais para que os produtores rurais regularizem sua situação.

As medidas até aqui apresentadas são ilustrativas, e não têm a pretensão de representar todas as iniciativas que o governo Bolsonaro tem empreendido na direção do desmonte das políticas florestais. Não obstante, o conjunto de medidas permite ilustrar as diversas *estratégias de desmantelamento por redução de densidade* adotadas pelo referido governo. No entanto, é a *coalizão de pilhagem* que vai além, adotando também estratégias de desmantelamento por redução de intensidade, que serão ilustradas na sequência.

### 3.2 A redução de intensidade: recursos humanos e financeiros

A redução do orçamento do MMA é ilustrativa do desmantelamento por redução de intensidade. Desde 2013, o orçamento autorizado da pasta vem diminuindo e, após uma ligeira recuperação em 2017, o processo se intensificou nas últimas duas gestões federais. O mesmo se observa para o orçamento liquidado (ou seja, que foi efetivamente executado), que atingiu, em 2021, o valor mínimo da série histórica (R\$ 2,1 bilhões), correspondendo a uma redução de 40% em apenas quatro anos. Valores equivalentes só haviam sido observados no início da década de 2000 (gráfico 2), com a ressalva de que o número de programas e ações e a estrutura operacional desse período eram muito menores. Isso permite afirmar que o orçamento de 2021 é o pior da série histórica quando se adota o custo de manter a política ambiental vigente em operação como perspectiva.

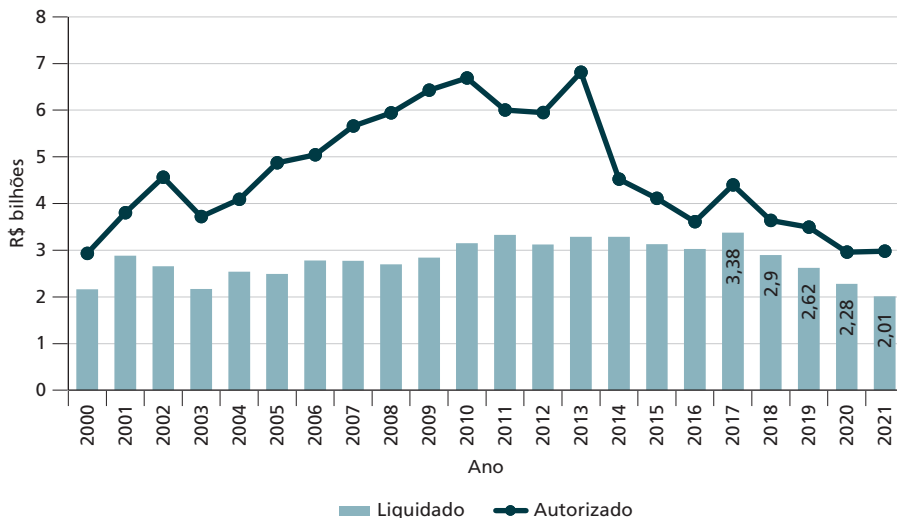
---

18. Lei nº 13.887, de 17 de outubro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13887.htm)>. Acesso em: 1º fev. 2022.

GRÁFICO 2

**Evolução do orçamento autorizado e liquidado pelo MMA atualizado pelo IPCA (2000-2021)**

(Em R\$ bilhões)

Fonte: Werneck *et al.* (2021).

Obs.: IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

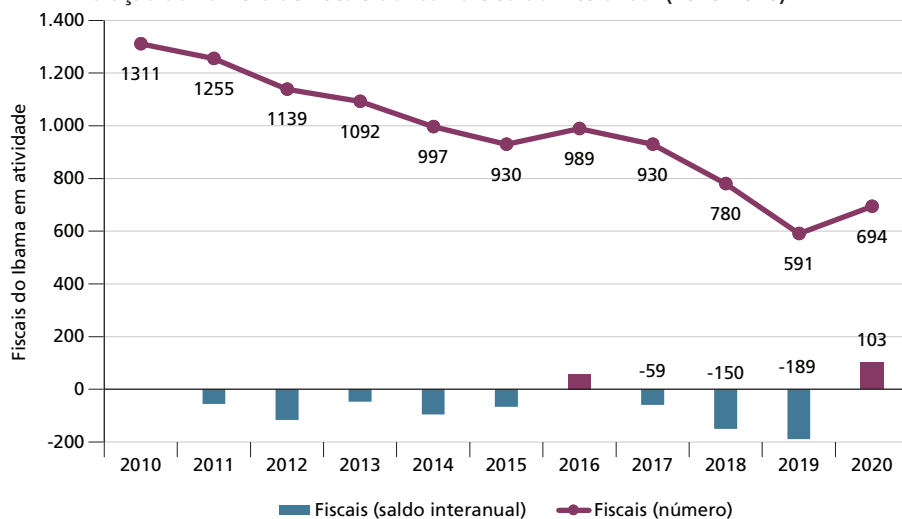
As consequências para a capacidade institucional do MMA na execução das suas políticas são diversas. Nos dois primeiros anos da gestão Bolsonaro, o Ibama, por exemplo, teve uma redução de 23,5% do seu orçamento discricionário liquidado, atingindo o menor patamar desde 2015 (Werneck *et al.*, 2021). Isso impactou nos recursos destinados à fiscalização ambiental e se somou a outros fatores que favoreceram o recrudescimento das taxas de desmatamento na Amazônia Legal, conforme indicado no gráfico 1.

O desmantelamento também se manifesta no desmonte e/ou ingerência no corpo técnico responsável pela execução da política ambiental. Ele pode ser ativo, como na substituição dos superintendentes do Ibama por policiais militares. Historicamente chefiadas por servidores de carreira, nos dois primeiros anos da gestão de Jair Bolsonaro, 11 das 27 superintendências estaduais do órgão estavam sob o comando de policiais militares ou militares da reserva (Seibt, 2020). A “militarização” dos cargos de alto escalão foi um processo generalizado no MMA e autarquias. Em outubro de 2020, um total de 49 militares (2 da ativa e 47 da reserva) ocupavam cargos de chefia no Ibama, no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e no MMA. Outro exemplo é a nomeação de um militar para assumir a diretoria do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) (responsável pela análise e publicação dos dados sobre desmatamento na

Amazônia), depois que seu diretor, Ricardo Galvão, foi exonerado do cargo, em 2019, após reagir às críticas e acusações de fraude do presidente Bolsonaro aos dados de desmatamento publicizados por meio do sistema Prodes.

O desmonte do corpo técnico também pode acontecer por inércia, sendo mais sutil de ser identificado. É o caso da não reposição de servidores que, por algum motivo, se desligam dos órgãos (por aposentadoria, por exemplo). Conforme indica o gráfico 3, o número de fiscais do Ibama sofreu uma redução de 55% em seu efetivo entre 2010 e 2020, quando atingiu um mínimo de 591 fiscais (Ibama, 2020). As perdas mais intensas ocorreram entre 2018 e 2019, com a saída de 339 fiscais. Apesar da incorporação de 139 novos agentes em 2020, o número está aquém da necessidade do órgão e foi insuficiente para repor as perdas dos últimos anos.<sup>19</sup>

GRÁFICO 3  
Evolução do número de fiscais do Ibama e saldo interanual (2010-2020)



Fonte: Ibama (2020).

#### 4 RESISTÊNCIAS AO DESMONTE DA POLÍTICA FLORESTAL: LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E SOCIEDADE CIVIL

As políticas florestais federais sofrem um processo ativo e explícito de dismantelamento por parte da coalizão de pilhagem. No entanto, o dismantelamento de tais políticas não é feito em um vácuo de reações institucionais, políticas e sociais.

Se é fundamental mapear as estratégias de dismantelamento, também é necessário identificar as estratégias de resistência ou de reação diante do dismantelamento.

19. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8994389&disposition=inline>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

A resistência é promovida pela atuação de uma *coalizão de defesa pró-ambiente*, atuando em distintos níveis e esferas. Uma característica marcante desta coalizão é sua heterogeneidade, pois é composta por múltiplos atores, vinculados a distintas ideologias políticas e com variados repertórios de ação. A força e a intensidade do desmantelamento foi, contudo, capaz de unir e promover uma articulação entre atores que estavam anteriormente em polos distintos do campo político.

As estratégias de desmonte recentes são apoiadas por setores da sociedade civil interessados no enfraquecimento das políticas ambientais, atuando em sinergia com atores no interior do Estado – em especial as bancadas ruralistas do Congresso Nacional e lideranças do Poder Executivo federal, no cargo desde a eleição de Bolsonaro.

De forma semelhante, as estratégias de resistência são levadas a cabo por um grupo heterogêneo de atores sociais, tanto dentro como fora do Estado. São servidores públicos de carreira; acadêmicos e cientistas; organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais; artistas nacionais e internacionais; povos indígenas; membros do Legislativo e do Judiciário federal; setores da mídia e mesmo alas progressistas de setores produtivos, tais como nichos do agronegócio interessados em manter e ampliar mercados de consumo internacionais orientados por valores sustentáveis, ou empresas que buscam uma imagem corporativa associada a posturas de proteção ambiental.

Um importante lócus de resistência ao desmantelamento das políticas ambientais federais se concentra no Congresso Nacional. A atuação da Frente Parlamentar Ambientalista (FPA) é central para explicar por que, mesmo após muitas tentativas, nenhuma alteração de grande porte na legislação ambiental federal foi posta em prática durante os três primeiros anos do governo Bolsonaro. Apesar de inúmeras alterações no marco infralegal (por meio de decretos, portarias, instruções normativas, entre outros), o marco regulatório central das políticas florestais e de uso do solo permanece em vigor, ao menos formalmente.

A FPA não é comparável – em número de parlamentares e em força política – à bancada ruralista no Congresso Nacional.<sup>20</sup> No entanto, está entre as mais institucionalizadas do Congresso e conseguiu, por meio de instrumentos como vetos, pedidos de vista e críticas públicas às tentativas de desmantelamento, preservar a legislação federal (Araújo, 2020).

As promessas eleitorais de Bolsonaro, orientadas no sentido de alterar as regras de uso do solo e de extinção e reversão de terras indígenas e unidades de conservação, não conseguiram avançar no âmbito legislativo. Um exemplo disso foi o caso da MP nº 910, assinada por Bolsonaro em dezembro de 2019 e popularmente

---

20. Em 2020, a FPA contava com 15 parlamentares, em contraposição à 118 da bancada ruralista (Araújo, 2020).

conhecida como “MP da grilagem”. Esta medida teria como objetivo promover alterações substantivas nas políticas de uso do solo, pois alteraria dispositivos da Lei nº 11.952/2009, que trata da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.

A referida MP permitia que propriedades rurais de até quinze módulos fiscais – que, na Amazônia Legal, equivalem a 1.500 ha – tivessem procedimentos de registro e regularização simplificados, baseados fundamentalmente em autodeclaração do suposto proprietário. Além disso, a MP ampliaria o prazo para que terras ocupadas até 2014 pudessem ser beneficiadas pela regularização fundiária. A manutenção da MP facilitaria a regularização de áreas griladas e fruto de desmatamento ilegal na Amazônia, anistiando crimes ambientais e incentivando novas ações de desmatamento. Após forte atuação da FPA – em articulação com ONGs ambientalistas e setores da mídia –, a MP nº 910/2019 perdeu validade por decurso de prazo.

Outro exemplo de articulação promovida pela FPA foi a carta aberta, assinada por oito ex-ministros do Meio Ambiente,<sup>21</sup> que atuaram em todos os mandatos federais desde a redemocratização brasileira, criticando a “série de ações, sem precedentes, que esvazia a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas do MMA”.<sup>22</sup> A articulação entre ex-ministros de diferentes correntes políticas retrata uma profunda transformação no subsistema de políticas ambientais federais, em que se nota um realinhamento e aumento da cooperação entre setores ideologicamente distintos, mas que passaram a conformar a coalizão pró-ambiente (Capelari *et al.*, 2020), na medida em que a coalizão de pilhagem tornou-se dominante no direcionamento das políticas ambientais.

Outra tentativa de dismantelamento por via legislativa envolve o Projeto de Lei (PL) nº 191/2020, em tramitação na Câmara dos Deputados, e que autorizaria atividades de mineração em terras indígenas. A ação da FPA, em articulação com demais atores da coalizão pró-ambiente, foi suficiente para impedir o avanço do projeto, que ainda continuava em fases iniciais de sua tramitação legislativa no momento de escrita deste trabalho.<sup>23</sup>

O sucesso em barrar o avanço do PL nº 191/2020 ilustra bem a mudança de estratégia do governo Bolsonaro nas iniciativas de dismantelamento. Em fevereiro de 2022, o governo federal publicou o Decreto nº 10.966/2022,<sup>24</sup> que institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Mineração Artesanal. Segundo

---

21. Carlos Minc, Edson Duarte, Gustavo Krause, José Carlos Carvalho, Izabella Teixeira, Marina Silva, Rubens Ricupero e Sarney Filho.

22. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/em-encontro-inedito-sete-ex-ministros-do-meio-ambiente-denunciam-desmonte-da-pasta-no-governo-bolsonaro-23650311>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

23. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236765>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

24. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D10966.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10966.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2022.

organizações ambientalistas, o referido programa teria como um de seus objetivos promover o garimpo ilegal na Amazônia, muitas vezes realizado em terras indígenas. O Poder Judiciário cumpre papel importante no direcionamento das ações da coalizão pró-ambiente, ainda que não faça parte da coalizão. Neste contexto, o STF tem exercido seu papel de contrapeso institucional aos avanços da coalizão de pilhagem. Em última instância, muitas ações de desmantelamento têm sido contidas (ou suavizadas) em decisões e processos remetidos ao tribunal, muitos dos quais iniciados por parlamentares vinculados à coalizão pró-ambiente. A série de decisões daquele tribunal em relação ao desmonte do Conama é ilustrativa de como mesmo os decretos e demais medidas infralegais de autoria do Executivo Federal podem ser contidos.

Em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, o STF limitou o alcance do Decreto nº 9.759/2019, que extingue os colegiados participativos federais.<sup>25</sup> Pela decisão da suprema corte, o referido decreto não pode extinguir colegiados mencionados em leis, tais como o Conama e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). A estratégia seguinte – de esvaziar e cooptar o Conama por meio do Decreto nº 9.806/2019, que reduz o número de membros do colegiado, com especial incidência na participação da sociedade civil – também foi questionada judicialmente. Tal decreto encontra-se suspenso por liminar deferida pelo STF, a partir de proposição feita pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e apoiada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).<sup>26</sup>

Em abril de 2022, os magistrados do STF aprovaram a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 651,<sup>27</sup> proposta pelo partido Rede Sustentabilidade e apoiada pela FPA, que invalidou três decretos: o de nº 10.224/2020, que reduzia a participação da sociedade civil no conselho deliberativo do FNMA; o de nº 10.239/2020, que excluiu a participação de governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e o de nº 10.223/2020, que extinguiu o Cofa. O Partido Socialista Brasileiro (PSB) também moveu uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) (nº 6.808), questionando a MP que permitia a concessão automática de licença ambiental de atividades de risco médio. Em abril de 2022, o STF decidiu pela inconstitucionalidade da MP.

Outros mecanismos, como as Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade por Omissão (ADOs), também foram impetrados pelos partidos com membros na FPA. Em conjunto, PSB, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), PT e Rede

25. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751490560>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

26. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1352955144/medida-cautelar-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-623-df-7000615-1520191000000/inteiro-teor-1352955171>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

27. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5853176>>. Acesso em: 9 maio 2022.

ajuizaram no STF a ADO nº 59, alegando omissão inconstitucional da União objetivando paralisar o Fundo Amazônia. Em outra frente, a ADO nº 54, questiona a omissão do governo federal no combate ao desmatamento da Amazônia Legal. O julgamento desta ação foi agrupado à ADPF nº 760, que reclamava a retomada do PPCDAm. A relatora do caso na corte – a ministra Cármen Lúcia – reconheceu a procedência das ações, mas o julgamento foi suspenso depois de pedido de vistas de um dos ministros (André Mendonça) e não havia sido concluído até o fechamento deste capítulo.

Por fim, as tentativas de desmonte promovidas pela revogação das resoluções do Conama nºs 302 e 303 (sobre limites de APPs) foram declaradas inconstitucionais pelo plenário do STF após seus efeitos terem sido suspensos por liminar, como resultado de ADPFs protocoladas por partidos que compõem a FPA.<sup>28,29</sup>

Não está no escopo deste capítulo elaborar uma lista exaustiva das ações de resistência. Não obstante, as estratégias ilustradas nesta seção apontam no sentido da relevância da coalizão pró-ambiente em conter (ainda que parcialmente) o desmonte. Com o apoio de organizações ambientalistas e divulgação na mídia, a atuação do Legislativo no âmbito judicial consegue dificultar a tramitação, limitar e reverter efeitos deletérios a partir da mobilização do arcabouço legal e institucional desenvolvido nas últimas décadas.

## 5 A REAÇÃO DE PARTE DO AGRONEGÓCIO: EMPRESAS E ORGANIZAÇÕES REPRESENTATIVAS

Além da resistência parlamentar e da sociedade civil ao desmonte da política florestal, é interessante analisar a reação de setores do agronegócio, especialmente porque não é o que primeiro vem à mente quando se trata de resistência. Embora os atores do agronegócio tenham apoiado maciçamente a eleição de Jair Bolsonaro,<sup>30</sup> devido a um discurso e promessas favoráveis aos seus interesses, reações e distanciamentos foram observados desde o início de seu mandato.<sup>31</sup>

Ao contrário da imagem homogênea que se tem geralmente do agronegócio, principalmente devido ao forte *lobby* “ruralista” dentro do Congresso Nacional, existem várias nuances, ideias e visões dentro do agronegócio e daqueles que o

28. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6019001>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

29. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6016616>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

30. Em 2 de outubro de 2018, a Frente Parlamentar da Agropecuária oficializou seu apoio ao então candidato Jair Bolsonaro. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/eleicoes/frente-parlamentar-da-agropecuaria-oficializa-apoio-a-jair-bolsonaro/>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

31. As reservas expressadas na mídia em diversas ocasiões pelo ex-ministro da Agricultura e grande produtor de soja, Blairo Maggi, são um exemplo. Disponível em: <<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2018/10/saida-do-brasil-do-acordo-de-paris-seria-traumatica-diz-blairo-maggi.html>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

representam. Há vários anos, parte do agronegócio optou por não se opor sistematicamente ao aprofundamento da política ambiental e participar das negociações ao lado da coalizão pró-ambiente, como foi no caso das moratórias da soja, em 2006, e da carne, em 2009.<sup>32</sup> Este grupo, que é difícil de definir ou delimitar, é referido como agro “avançado” ou “moderno”, em oposição ao agro “atrasado”, tanto pelos principais atores envolvidos, como pela mídia e certos pesquisadores.<sup>33</sup>

Seguindo a proposta de tipologia apresentada por Pompeia (2021), que distingue cinco “faces ambientais” do agronegócio, podemos dizer que o agronegócio avançado abrange uma heterogeneidade de empresas e organizações representativas do setor, incluindo atores com pleitos “volúveis”, comprometidos com as moratórias e a rastreabilidade, e que no entanto não condenam propostas antiambientais, outros defendendo posicionamentos “descarbonizadores” e a transição para uma economia de baixo carbono, e uma minoria defendendo posições “socioambientais” ainda mais avançadas.

Embora geral e ampla, adotaremos nesta seção esta definição do agronegócio avançado. Mostramos primeiro os motivos que levaram esses atores a distanciar-se do governo e veremos como tem se manifestado este distanciamento.

### 5.1 Agronegócio e governo Bolsonaro: os motivos do distanciamento

Identificamos quatro tipos de motivos principais de distanciamento. O primeiro remete à retórica agressiva do presidente. Enquanto, desde meados da década de 2000, o dito agronegócio avançado vem tentando promover uma nova imagem, com ênfase em alta tecnologia e abertura ao diálogo sobre questões ambientais, os discursos do presidente e de seus ministros têm mostrado uma abordagem diferente. Recusando-se a dialogar, o presidente demonstrou uma postura fechada, alternando entre a defensiva e o ataque. Esta atitude foi particularmente evidente em 2019 e 2020, durante episódios de incêndios e queimadas que receberam atenção da mídia nacional e internacional. O segundo motivo é a reativação da ideia de uma conspiração internacional e suas consequências. Acusados internacionalmente de não fazer o suficiente para conter o desmatamento, o presidente e membros de seu governo multiplicaram as provocações, convidando os europeus a visitar a Amazônia

---

32. A moratória da soja é fruto de um pacto ambiental entre organizações representativas do setor e ONGs. Seu objetivo é impedir a comercialização da soja produzida em terras desmatadas após 26 de julho de 2006 (data posteriormente alinhada com o novo Código Florestal, ou seja, 22 de julho de 2008), por meio de um sistema de rastreamento baseado em análise de imagens de satélite, CAR e embargos do Ibama. Com o mesmo espírito, a moratória da carne, que teve origem no estado do Pará e hoje é aplicada em diversos estados amazônicos, visa responsabilizar os frigoríficos pela verificação da ausência de desmatamento ilegal na sua cadeia de produção e comercialização.

33. Em webinar, Eduardo Viola evocou três setores do agronegócio: *i*) o setor tecnologicamente avançado que incorporou o risco climático em seu planejamento e investimentos; *ii*) o setor tecnologicamente atrasado que tem pouca sensibilidade ambiental; e *iii*) o setor tecnologicamente atrasado que não valoriza as questões ambientais (a categoria em que ele classifica a maior parte do *lobby* rural). O webinar está disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=iMMwt7JAwks>>. Acesso em: 17 fev. 2022.



para ver o trabalho de conservação realizado no Brasil,<sup>34</sup> ou por meio da postura de que os europeus não teriam “nenhuma lição a dar” ao Brasil. Em uma ruptura com a disposição de governos anteriores e de parte de empresas e organizações representativas do agronegócio em participar de negociações internacionais e de fazer do Brasil um líder internacional do meio ambiente, o presidente interrompeu o diálogo e optou pelo isolamento. Tais atitudes tiveram consequências para o Brasil e seu setor agrícola, sendo o momento mais simbólico a suspensão do Acordo de Livre Comércio entre Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (em agosto de 2019).

O terceiro motivo de distanciamento é a reativação do velho dilema entre desenvolvimento e meio ambiente. O governo Bolsonaro defende a flexibilização das regras ambientais em nome do desenvolvimento do setor agrícola, como se a legislação impedisse tal desenvolvimento. Diversas medidas foram justificadas pela necessidade de produzir e alimentar o mundo, reativando um antigo dilema que faz do meio ambiente o inimigo do desenvolvimento, como quando o novo ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, traçou um paralelo entre “floresta” e “pobreza”.<sup>35</sup>

Embora uma parte significativa do agronegócio ainda subscreva esta visão, o fato é que a reativação desse antigo antagonismo não é do interesse do setor agrícola moderno. Empresas e organizações representativas do agronegócio avançado subscrevem a construção de um novo paradigma em que não só o meio ambiente e o desenvolvimento podem andar de mãos dadas (agricultura de baixo carbono), mas no qual a conservação ambiental se torna uma oportunidade econômica (certificação, pagamento por serviços ambientais).

O último motivo de distanciamento foi a revisão de compromissos assumidos e amplamente aceitos durante os mandatos anteriores. A questão do Código Florestal é um bom exemplo. Embora a maioria das iniciativas para mudar o texto tenha vindo do Congresso, o governo esteve muito ativamente envolvido nesta questão. Um exemplo disso ocorreu quando o então ministro Ricardo Salles gerou polêmica no que diz respeito à aplicação do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) no bioma Mata Atlântica, que é regido por outra lei federal mais restritiva (Lei nº 11.428/2006). Em abril de 2020, o Despacho nº 4.410/2020<sup>36</sup> autorizou a aplicação das regras para a consolidação de áreas degradadas nas APPs do bioma, suspendendo de fato as multas contra os proprietários de terras responsáveis por passivos ambientais. Após finalmente retirar seu texto,

34. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/09/4950699-assembleia-geral-da-onu.html>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

35. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/extra/2021/11/10/Ministro-%C3%A9-criticado-por-associar-floresta-e-pobreza-na-COP26>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

36. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-n-4.410/2020-251289803>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

sob pressão da coalizão pró-ambiente, ele abriu a ação de inconstitucionalidade nº 6.446<sup>37</sup> no STF, cujo resultado ainda não é conhecido.

Essas razões, consideradas em conjunto, levaram gradualmente a um certo constrangimento por parte de empresas e organizações do agronegócio avançado. Mais do que discordâncias ideológicas, foram a estratégia agressiva e o método empregados pelo governo que levaram setores do agronegócio a se distanciar, ou mesmo a adotar uma posição de oposição.

## 5.2 A reação de atores do agronegócio avançado: objetivos e formas de atuação

Empresas e organizações representativas do agronegócio têm manifestado sua reação de diferentes formas, visando prevenir e contrariar a redução de densidade e intensidade da política florestal.

As ações da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura,<sup>38</sup> composta por empresas do agronegócio, ONGs, empresas de consultoria, *think tanks* e bancos, e contando com mais de 320 membros, são explícitas nesse sentido. A coalizão já publicava regularmente “posicionamentos”, destinados ao governo e ao Congresso, antes da eleição de Bolsonaro, principalmente no intuito de pressionar a implementação do Acordo de Paris e para acelerar a implementação do Código Florestal. No entanto, o tom endureceu gradualmente durante o mandato de Bolsonaro, principalmente em torno de três questões: a grilagem de terras,<sup>39</sup> o Código Florestal<sup>40</sup> e o desmatamento.

Embora seja difícil mensurar o impacto de posicionamentos da Coalizão Brasil, sua difusão na mídia nacional e internacional é um fato relevante. Além da estratégia reativa, a Coalizão Brasil também tem sido proativa, produzindo relatórios contendo propostas de ação. Por exemplo, em abril de 2021, enviou ao Parlamento Europeu um documento contendo “seis ações para a rápida queda do desmatamento”,<sup>41</sup> uma tentativa de exercer pressão sobre o governo federal.

Ao lado da coalizão, outras iniciativas merecem destaque. Em 2020, por exemplo, foi lançada Uma Concertação pela Amazônia pelo cofundador da em-

37. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1100349799/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6446-df-0094770-9520201000000/inteiro-teor-1100349829>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

38. Disponível em: <<https://www.coalizoabr.com.br/home/>>. Acesso em: 18 maio 2022.

39. Disponível em: <<https://sejalegalcomaamazonia.org.br/>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

40. Disponível em: <<https://www.coalizoabr.com.br/home/index.php/o-que-propomos/posicionamentos-coalizacao/1907-codigo-florestal-e-hora-de-implementar-nao-de-modificar>>; e <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lideres-do-agronegocio-e-do-meio-ambiente-condenam-projetos-que-mudam-codigo-florestal,70002802937?fbclid=IwAR3QEz5PV-8DxYrGdwyrzXpDaEy-jTY2cvRvvVwu2FR7Af8ONM5zpga-J-0>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

41. Disponível em: <<https://www.coalizoabr.com.br/home/index.php/boletim-n-50/805-coalizacao-brasil-lanca-6-acoes-para-a-queda-rapida-do-desmatamento>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

presa Natura e pelo Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), organização que reúne mais de sessenta empresas. O movimento reúne 250 organizações, das quais 38% são do setor privado,<sup>42</sup> e visa “levar a um novo patamar um debate plural e democrático sobre a preservação e o desenvolvimento sustentável da região”, uma forma clara de criticar a ação e, sobretudo, a inação do governo.<sup>43</sup>

Em agosto de 2021, sete importantes organizações do agronegócio<sup>44</sup> publicaram uma carta para exigir “estabilidade, segurança jurídica, harmonia (...) para poder trabalhar”. Em setembro de 2021, o CEBDS enviou uma carta ao presidente da Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-26), destacando a mobilização do agronegócio em torno das questões da conferência, enfatizando sua capacidade de diálogo e pressionando o governo Bolsonaro, a fim de fazer avançar a discussão sobre os mercados de carbono.<sup>45</sup> Além destas formas de ação, empresas e organizações do agronegócio avançado têm atuado em redes sociais, em *webinars*, e em programas de televisão.<sup>46</sup>

Por fim, contrariando a inércia do governo Bolsonaro e buscando distanciar-se de sua postura de ruptura, algumas empresas anunciaram novos comprometerimentos. Como exemplo disso, o grupo Amaggi anunciou, em setembro de 2021, que eliminaria 100% do desmatamento de sua cadeia produtiva até 2025 e que espera alcançar emissões líquidas zero até 2050.<sup>47</sup> Na mesma linha, iniciativas como a Estratégia Produzir, Conservar e Incluir (Estratégia PCI)<sup>48</sup> mostram a vontade de dissociar-se da polarização permanente mantida pelo governo e muito presente no Congresso.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como foco a ideia de que o desmantelamento das políticas florestais no Brasil não se restringe a um conjunto descoordenado e pontual de ações de governantes, com o intuito de reverter as iniciativas de regulação pública de proteção ao meio ambiente. Foram descritas diversas estratégias de desconstrução ativa, que no conjunto conformam um projeto de desmantelamento com método,

42. Disponível em: <<https://concertacaoamazonia.com.br/>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

43. Disponível em: <<https://concertacaoamazonia.com.br/o-que-somos/>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

44. São elas: Abag, Iba, Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), Associação Brasileira das Indústrias de Tecnologia em Nutrição Vegetal (Abisolo), Associação Brasileira de Produtores de Óleo de Palma (Abrapalma), Croplife Brasil (representa empresas de defensivos químicos, biológicos, mudas, sementes e biotecnologia) e Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Defesa Vegetal (Sindiveg).

45. Disponível em: <<https://revistagloborural.globo.com/Um-So-Planeta/noticia/2021/09/empresarios-se-descolam-da-politica-ambiental-de-bolsonaro-e-enviam-carta-ao-presidente-da-cop-26.html>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

46. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9YjP6rLlhi0>>. Acesso em: 17 fev. 2022.

47. Disponível em: <<https://www.dinheirorural.com.br/amaggi-lanca-meta-para-eliminar-desmatamento-na-cadeia-ate-2025/>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

48. Essa articulação entre o governo do estado do Mato Grosso, setor privado e organizações da sociedade civil, lançada em 2015, por ocasião da COP-21, visa alcançar objetivos como o desmatamento zero e o reflorestamento de 2,9 milhões de hectares de vegetação nativa até 2030 (Milhorange e Bursztyn, 2018).

passando pelo enfraquecimento das instituições, pelo sucateamento dos recursos humanos e financeiros, pela ocultação de dados, pela substituição e intimidação do pessoal qualificado, pelo negacionismo direcionado a informações cientificamente fundamentadas e internacionalmente reconhecidas, pelas tentativas de reformulação da base legal, por mudanças relevantes nas formas de regulação infralegal, entre outras medidas.

Na execução desse projeto e em articulação direta com o alto escalão do governo Bolsonaro, há uma *coalizão de pilhagem*, que representa uma versão atualizada de velhas práticas e de ações políticas de grupos que historicamente se serviram do Estado em benefício próprio, confrontando o caráter público e universal de suas responsabilidades.

Em contraposição, emerge uma nova configuração de uma *coalizão pró-ambiente*, que hoje congrega uma complexa teia de atores sociais que nem sempre estiveram do mesmo lado, e que inclui ambientalistas, sociedade civil organizada, setores do agronegócio, representantes do Congresso Nacional, membros da academia, da mídia nacional e internacional, com forte atuação no Judiciário e na opinião pública. Mostramos ainda por que e como empresas e organizações representativas do agronegócio “avançado” procuraram se distanciar, reagir e resistir às ações e declarações do presidente em questões ambientais, procurando preservar sua reputação e o acesso a mercados.

Fica claro que, mesmo provocando graves retrocessos institucionais e danos ambientais irreversíveis, a política de desconstrução não logrou todos os efeitos esperados por seus promotores. A coalizão pró-ambiente, em suas diversas representações sociais, constitui um bastião notável de resistência que, ao mobilizar o aparato institucional consolidado nas últimas décadas, tende a garantir algum grau de resiliência à proteção ambiental.

Tal resiliência tem se traduzido em sucessivas neutralizações de desmonte da legislação ambiental, no esclarecimento da opinião pública, na constante produção de informação e de estudos científicos, nas pressões internacionais. Cabe também destacar as “pressões de mercados” pela adoção de práticas mais sustentáveis, que de certa maneira contribuíram para o convencimento e para a adesão de setores da economia que historicamente foram associados à destruição da floresta, como exemplificado no caso do agronegócio.

Podemos dizer que um efeito colateral positivo do desastre institucional promovido pelo governo Bolsonaro é a notável ampliação do leque de setores da sociedade que se identificam na categoria aqui exemplificada pela coalizão pró-ambiente. Tal coalizão cresce, aprende, amadurece sua estrutura e mecanismos de ação e se torna mais efetiva e coesa na medida em que antigas polarizações são

suavizadas e que novos atores (antes vistos como opositores) são incorporados ao campo ambientalista.

Os dados coletados e as análises realizadas neste capítulo apontam em direção a uma lição: a proteção ambiental – aqui exemplificada pelas políticas florestais – veio para ficar. Não é mais um tema a ser considerado por um governo e negado por outro, a depender de ideologias de ocasião; é uma questão de Estado. Ainda que sofra fortes revezes em sua institucionalização e implementação, continuará no centro da agenda de prioridades.

## REFERÊNCIAS

- ALBERNAZ, A.; SOARES-FILHO, B.; NELSON, B. **Estratégias de conservação para o Programa Arpa**. Brasília: Ibama, 2006. (Relatório interno).
- ARAÚJO, S. Environmental policy in the Bolsonaro government: the response of environmentalists in the legislative arena. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 2, 2020.
- ARIMA, E. Y. *et al.* Public policies can reduce tropical deforestation: lessons and challenges from Brazil. **Land Use Policy**, v. 41, p. 465-473, Nov. 2014.
- AZEVEDO, A. *et al.* Limits of Brazil's Forest Code as a means to end illegal deforestation. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 114, n. 29, p. 7653-7658, 2017. Disponível em: <<https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1604768114>>. Acesso em: 18 ago. 2022.
- BARBER, C. *et al.* Roads, deforestation, and the mitigating effect of protected areas in the Amazon, **Biological Conservation**, v. 177, p. 203-209, 2014.
- BARONA, E. *et al.* The role of pasture and soybean in deforestation of the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**, v. 5, n. 2, p. 1-9, 2010.
- BAUER, M. W. *et al.* (Ed.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. In: BAUER, M. W. (Ed.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-56.
- BRANCALION, P. H. *et al.* A critical analysis of the Native Vegetation Protection Law of Brazil (2012): updates and ongoing initiatives. **Natureza e Conservação**, v. 14, p. 1-15, 2016.
- BURSZTYN, M. **O país das alianças: elites e continuísmo no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1990.

\_\_\_\_\_. Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 45, n. 3, 1994.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CAPELARI, M. G. M. *et al.* Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, 2020.

CAPOBIANCO, J. **Amazônia, uma década de esperança: como o Brasil controlou o desmatamento entre 2004 e 2014 e está pondo tudo a perder**. São Paulo: Estação Liberdade, 2021.

DOBROWOLSKY, A.; SAINT-MARTIN, D. Agency, actors and change in a child-focused future: 'path dependency' problematised. **Commonwealth and Comparative Politics**, v. 43, n. 1, p. 1-33, 2005.

FERRANTE, L.; FEARNSIDE, P. Brazil's new president and 'ruralists' threaten Amazonia's environment, traditional peoples and the global climate. **Environmental Conservation**, v. 46, n. 4, p. 261-263, 2019.

\_\_\_\_\_. Brazil threatens indigenous lands. **Science**, v. 369, p. 481-482, 2020.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M. Mercadores de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Ambiente e Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 169-186, 2007.

FONSECA, I.; LINDOSO, D.; BURSZTYN, M. Land use and deforestation (lack of) control in the Brazilian Amazon: from strengthening to dismantling governmental authority (1999-2020). **Sustainability in Debate**, v. 13, n. 2, p. 12-34, 2022.

GREENER, I. The potential of path dependence in political studies. **Politics**, v. 25, n. 1, p. 62-72, 2005.

HEGEL, G. **Principes de la philosophie du droit**. Paris: Gallimard, 1979.

HOCHSTETLER, K. Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity. **Environmental Politics**, v. 30, p. 49-70, 2021.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Nota Técnica nº 16/2020/Codep/CGGP/ Diplan**. [s.l.]: Ibama, 2020.

\_\_\_\_\_. **Painel de informações dos perfis ambientais de agrotóxicos e afins**. [s.l.]: Ibama, 2022. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/paineis-de-informacoes-de-agrotoxicos#painel-perfis-ambientais>>. Acesso em: 29 ago. 2022.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes-Inpe)**. [s.l.]: Inpe, 2021. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>.

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

KAY, A. A critique of the use of path dependency in policy studies. **Public Administration**, v. 83, n. 3, p. 553-571, 2005.

LAURANCE, W. Switch to corn promotes Amazon deforestation. **Science**, v. 318, n. 5857, p. 1721, 2007.

LAURANCE, W. *et al.* Deforestation in Amazonia. **Science**, v. 304, n. 5674, p. 1109-1111, 2011.

LOCKWOOD, M. Right-wing populism and the climate change agenda: exploring the linkages. **Environmental Politics**, v. 27, n. 4, p. 712-732, 2018.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MAIA, H. *et al.* **Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (2007-2010)**. Brasília: Cepal; Ipea, 2011.

MAPBIOMAS. **Projeto MapBiomias**. [s.l.]: MapBiomias, 2021. (Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso da Terra do Brasil, n. 7). Disponível em: <<https://mapbiomas.org/estatisticas>>. Acesso em: 29 ago. 2022.

MCCARTHY, J. **Authoritarianism, populism, and the environment**: comparative experiences, insights, and perspectives. [s.l.]: [s.n.], 2019.

MCCONNELL, A.; HART, P. Inaction and public policy: understanding why policymakers ‘do nothing’. **Policy Sciences**, v. 52, n. 4, p. 645-661, 2019.

MELLO, N.; ARTAXO, P. Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 66, p. 108-129, 2017.

MIGUEL, J. A “meada” do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 37, n. 1, p. 293-316, 2022.

MILHORANCE, C.; BURSZTYN, M. Emerging hybrid governance to foster low-emission rural development in the Amazon frontier. **Land Use Policy**, v. 75, p. 11-20, 2018.



MORTON, D. *et al.* Cropland expansion changes deforestation dynamics in the southern Brazilian Amazon. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 103, n. 39, p. 14637-14641, 2006.

MOUTINHO, P. *et al.* Achieving zero deforestation in the Brazilian Amazon: what is missing? **Elementa: Science of the Anthropocene**, v. 4, 2016.

MUREDDU, S. *et al.* A living roadmap for policymaking 2.0. *In*: SONNTA-GBAUER, P. *et al.* **Handbook of research on advanced ICT integration for governance and policy modeling**. Hershey, United States: IGI Global, 2014.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

POMPEIA, C. As cinco faces ambientais do agronegócio. **Folha de S.Paulo**, 25 fev. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/02/as-cinco-faces-ambientais-do-agronegocio.shtml?origin=folha>>. Acesso em: 10 maio 2022.

PRIZIBISCZKI, C. Amazônia acumula 73 mil focos de incêndio em 2021, segundo dados do INPE. **O Eco**, 1º dez. 2021. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/amazonia-acumula-73-mil-focos-de-incendio-em-2021-segundo-dados-do-inpe/>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

RAJÃO, R. *et al.* The risk of fake controversies for Brazilian environmental policies. **Biological Conservation**, 2022.

RODRIGUES-FILHO, S. *et al.* Election-driven weakening of deforestation control in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, v. 43, p. 111-118, 2015.

RORIZ, P.; YANAI, A.; FEARNSSIDE, P. Deforestation and carbon loss in South-west Amazonia: impact of Brazil's revised Forest Code. **Environmental Management**, v. 60, p. 367-382, 2017.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. New York: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SALATI, P. Liberação de agrotóxicos em 2021 bate novo recorde na série histórica; maioria é genérico. **G1**, 6 dez. 2021. Disponível em: <<http://glo.bo/3yBgDcg>>. Acesso em: 21 fev. 2022.

SEIBT, T. Militares na gestão socioambiental. **Fiquem Sabendo**, out. 2020. Disponível em: <<https://fiquemsabendo.com.br/meio-ambiente/militares-gestao-socioambiental/>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

SKOCPOL, T.; EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. **Bringing the State back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.



SOARES-FILHO, B. *et al.* Cracking Brazil's Forest Code. **Science**, v. 344, n. 6182, p. 363-364, 2014.

VALE, M. *et al.* The covid-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. **Biological Conservation**, v. 255, 2021.

VIOLA, E.; GONÇALVES, V. Brazil ups and downs in global environmental governance in the 21st century. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, 2019.

WEIBLE, C.; NOHRSTEDT, D. The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change. *In*: ARARAL, E. *et al* (Ed.). **Routledge handbook of public policy**. Abingdon, United Kingdom: Routledge, 2012. p. 143-155.

WERNECK, F. *et al.* Passando a boiada: o segundo ano do desmonte ambiental sob o governo Bolsonaro. **Observatório do Clima**, 22 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/passando-boiada-o-segundo-ano-de-desmonte-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>>. Acesso em: 18 ago. 2022.

