



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

**GUILHERME DOURADO DOS REIS**

**PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO**  
**DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL (PPCDAm)**  
**DA INSTITUCIONALIZAÇÃO AO DESMANTELAMENTO (2004-2020)**

**CAMPINAS**

**2025**

**GUILHERME DOURADO DOS REIS**

**PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO  
DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL (PPCDAm)  
DA INSTITUCIONALIZAÇÃO AO DESMANTELAMENTO (2004-2020)**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS DA  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE  
CAMPINAS COMO PARTE DOS  
REQUISITOS EXIGIDOS PARA A  
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM  
POLÍTICA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ROSANA ICASSATTI CORAZZA

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO  
FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO  
ALUNO GUILHERME DOURADO DOS REIS E  
ORIENTADA PELA PROFA. DRA. ROSANA  
ICASSATTI CORAZZA

**CAMPINAS**

**2025**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)  
Biblioteca do Instituto de Geociências  
Marta dos Santos - CRB 8/5892

R277p Reis, Guilherme Dourado dos, 1991-  
Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) : da institucionalização ao desmantelamento (2004-2020) / Guilherme Dourado dos Reis. – Campinas, SP : [s.n.], 2025.

Orientador: Rosana Icassatti Corazza.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Geociências.

1. Desmatamento - Amazonas. 2. Política Ambiental - Aspectos Políticos. 3. Florestas - Conservação - Amazônia. I. Corazza, Rosana Icassatti, 1968-. II. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Instituto de Geociências. III. Título.

Informações complementares

**Título em outro idioma:** The Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm) : from institutionalization to dismantling (2004-2020)

**Palavras-chave em inglês:**

Deforestation - Amazonas  
Environmental Policy - Political Aspects  
Forests - Conservation - Amazon

**Área de concentração:** Política Científica e Tecnológica

**Titulação:** Mestre em Política Científica e Tecnológica

**Banca examinadora:**

Rosana Icassatti Corazza [Orientador]  
Bruna Angela Branchi  
Milena Pavan Serafim

**Data de defesa:** 19-02-2025

**Programa de Pós-Graduação:** Política Científica e Tecnológica

**Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**

Não se aplica

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0009-0007-8637-5426>  
- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/8315184587466000>

Profa. Dra. Rosana Icassatti Corazza - Presidente

Profa. Dra. Milena Pavan Serafim

Profa. Dra. Bruna Angela Branchi

***A Ata da defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.***

Dedico este trabalho em homenagem a minha mãe,  
Belzair Agda Dourado (*in memoriam*), mãe amada  
que partiu cedo demais, “mas fosse qual fosse o  
momento, ontem, hoje ou daqui a cinquenta anos,  
seria sempre cedo demais” (autor desconhecido).

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Deus por me agraciar com a oportunidade única da vida e por todo a sua imensidão de amor!

A minha amada avó Idália, por todo o seu amor e dedicação com que sempre me envolveu. Mesmo enfrentando um momento de grande dor e fragilidade, você me recebeu com aconchego, me deu um lar, me educou e transmitiu valores que levarei comigo para sempre. Sua força, coragem e amor foram e continuam sendo uma fonte inesgotável de força e inspiração para seguir em frente.

A minha querida tia Dalila que me acolheu como um filho e que me transmitiu tamanho amor e carinho, serei eternamente grato.

A minha querida tia, mãe, amiga, confidente Valdenia que é o meu porto seguro. Perto de você me sinto seguro e confiante para seguir em frente.

As minhas queridas tias, Maria Zelia e Roberta, pelo apoio, carinho e amor.

As minhas queridas e amadas irmãs Samantha, Leticia, Larissa e Iara, cuja confiança em mim nunca vacilou, mesmo nos momentos em que eu mesmo duvidei.

Ao meu querido e amado companheiro, Rafael, minha eterna gratidão pela paciência, dedicação, apoio incondicional, força e amor que sempre me ofereceu. Seu apoio e motivação foram fundamentais para que eu pudesse chegar até aqui. Obrigado por caminhar ao meu lado e por sonhar comigo.

A minha professora orientadora, Rosana Icassatti Corazza, minha gratidão por ter me acolhido como orientando, e que dedicou um volume generoso do seu tempo para compartilhar seus conhecimentos comigo. Suas orientações, palavras de encorajamento e elogios foram fundamentais para o meu crescimento acadêmico e pessoal.

Aos membros da banca examinadora: Janaína Oliveira Pamplona da Silva, Bruna Angela Branchi e Milena Pavan Serafin, por gentilmente aceitarem o convite para participar deste processo. Sou grato pelo tempo e dedicação investidos na avaliação deste trabalho e pelas valiosas contribuições que enriqueceram sua qualidade e orientaram a sua finalização.

Aos entrevistados, Carolina Cristina Fernandes, Francisco José Barbosa de Oliveira Filho, João Paulo Ribeiro Capobianco e Maria Cristina Oliveira Souza, expressei minha gratidão por dedicarem parte do seu tempo e compartilharem seus conhecimentos e experiências, contribuindo para o enriquecimento desta pesquisa.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001.

## RESUMO

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi lançado em 2004, visando frear a curva ascendente do desmatamento na Amazônia Legal. O Plano foi instituído com base em conhecimento científico, empregando tecnologia avançada no controle e monitoramento da cobertura florestal na Amazônia Legal, e articulando instituições de várias áreas de pesquisa, do poder executivo e do gerenciamento ambiental no Brasil. O objetivo desta dissertação de mestrado consiste em compor um estudo sobre a institucionalização e os recentes episódios de desmantelamento do PPCDAm. Entre as razões que justificam a relevância do estudo, destacam-se: i) a necessidade de limitar o aquecimento global, o que exige mudanças rápidas e profundas na redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE); ii) o fato de que, nas últimas décadas, o setor de mudança de uso do solo e florestas tem sido o principal responsável das emissões de GEE no Brasil, principalmente devido ao desmatamento da vegetação nativa, concentrado geograficamente na Amazônia Legal; iii) formular medidas eficazes de controle e prevenção do desmatamento na Amazônia Legal requer a compreensão do PPCDAm, abrangendo tanto o declínio inicial das taxas de desmatamento quanto seu subsequente aumento. Um levantamento de escopo (Scoping Review) sobre o PPCDAm permitiu identificar, descrever e analisar suas quatro fases, que se desdobram ao longo do período de 2004 a 2019, com destaque para a efetividade das fases iniciais do plano (2004-2012) com redução de cerca de 84% do desmatamento em 2012, quando comparado a 2004. Contudo, observou-se que, na quarta fase (2016-2019), o plano foi progressivamente desmobilizado, com perda de sua eficácia. O mapeamento da literatura permitiu identificar uma lacuna nos estudos acadêmicos referente à análise da quarta fase. Nela, observam-se ações de desmantelamento do plano. Nesta dissertação, buscamos contribuir para compreensão deste período, identificando e analisando as medidas e estratégias que contribuíram para o desmantelamento do PPCDAm. A análise desse processo é realizada por meio da mobilização da Abordagem de Desmantelamento de Políticas – ADP (*Policy Dismantling Framework*), operacionalizada por clipagem de notícias com a triangulação de informações e entrevistas com especialistas e gestores. Quanto aos resultados da análise, destaca-se que embora os governos Lula, Dilma e Temer, tenham apresentado ações pontuais de desmantelamento das políticas ambientais e do PPCDAm, é na gestão Bolsonaro que se observa um desmantelamento intencional e sistemático dessas políticas. Esse processo teve início na dimensão simbólica, com um forte discurso antiambientalista e por um conjunto de ações que ilustram todas as estratégias de desmantelamento propostas pela literatura e ainda nos permitem identificar empiricamente e propor conceitualmente e de forma original, nesta dissertação, uma nova estratégia de desmantelar políticas públicas: além das quatro estratégias propostas por Bauer e Knill (2013), sugerimos agora a estratégia de “desmantelamento escrachado”. Por fim, destacamos a resistência das instituições públicas - especialmente o judiciário -, bem como dos movimentos sociais e da alta burocracia formada por quadros técnicos e gestores da área ambiental, que atuaram de forma significativa contra às estratégias de desmantelamento.

### Palavras-chave

Desflorestamento; Políticas Ambientais; Desmanche de Políticas; Mudança de Política; Floresta Amazônica.

## ABSTRACT

The Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm) was launched in 2004 to halt the upward curve of deforestation in the Legal Amazon. The formulation of the Plan was based on scientific knowledge, using advanced technology to control and monitor forest cover in the Legal Amazon and bringing together institutions from various research areas, executive power and environmental management in Brazil. This master's thesis aims to study the institutionalization and recent dismantling of the PPCDAm. The reasons for the relevance of the study include: i) the need to limit global warming, which requires rapid and profound changes in the reduction of Greenhouse Gas (GHG) emissions; ii) the fact that, in recent decades, the land use change and forestry sector has been the main culprit of GHG emissions in Brazil, mainly due to the deforestation of native vegetation, geographically concentrated in the Legal Amazon; iii) formulating effective measures to control and prevent deforestation in the Legal Amazon requires an understanding of the PPCDAm, covering both the initial decline in deforestation rates and their subsequent increase. A scoping review of the PPCDAm made it possible to identify, describe and analyze its four phases, which unfold over the period from 2004 to 2019, highlighting the effectiveness of the initial phases of the Plan (2004-2012) with a reduction of around 84% in deforestation in 2012, when compared to 2004. However, in the fourth phase (2016-2019), the Plan was progressively demobilized and lost its effectiveness. Mapping the literature allowed us to identify a gap in academic studies regarding the analysis of the fourth phase. In this phase, research allowed us to observe actions to dismantle the Plan. In this dissertation, we seek to contribute to understanding this period by identifying and analyzing the measures and strategies that contributed to dismantling the PPCDAm. This process analysis mobilizes the Policy Dismantling Framework (ADP), operationalized by news clipping with the triangulation of information and interviews with experts and managers. The analysis results show that although the Lula, Dilma and Temer administrations have taken specific steps to dismantle environmental policies and the PPCDAm, it is under the Bolsonaro administration that policy dismantling gained an intentional and systematic approach. This process began in the symbolic dimension, with a strong anti-environmentalist discourse and a set of actions that illustrate all the dismantling strategies proposed in the literature and also allow us to identify empirically and propose conceptually and in an original way, in this dissertation, a new strategy for dismantling public policies: in addition to the four strategies proposed by Bauer and Knill (2013), we now suggest the strategy of "slapstick dismantling". Finally, we would like to highlight the resistance of public institutions - especially the judiciary - as well as social movements and the senior bureaucracy of technical staff and environmental managers, who have acted significantly against the dismantling strategies.

### Keywords

Deforestation; Environmental Policies; Policy Dismantling; Policy Change; Amazon Rainforest.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Extensão do bioma Amazônia .....	26
<b>Figura 2</b> - Triangulação das informações .....	38
<b>Figura 3</b> - Fluxograma Prisma: resultados das etapas de seleção e inclusão dos documentos para a revisão sobre a Abordagem de Desmantelamento de Políticas Ambientais .....	43
<b>Figura 4</b> - Fluxograma Prisma: resultados das etapas de seleção e inclusão dos documentos para a revisão sobre institucionalização e desmantelamento do PPCDAm .....	64
<b>Figura 5</b> - Amazônia Legal 2022.....	66
<b>Figura 6</b> - Arco do desflorestamento na Amazônia Legal.....	71
<b>Figura 7</b> - Modelo lógico referente ao eixo de Ordenamento Fundiário e Territorial... 80	
<b>Figura 8</b> - Modelo lógico referente ao eixo Monitoramento e Controle .....	81
<b>Figura 9</b> – Modelo lógico referente ao eixo Fomento a Atividades Sustentáveis .....	82
<b>Figura 10</b> - As quatro fases do PPCDAm: marcos institucionais e de resultados (2004-2019).....	89
<b>Figura 11</b> - Execução orçamentária das dotações rp2 emendadas à LOA 2021 .....	121

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Emissões global de Gases de Efeito Estufa entre 1850 há 2021 .....	23
<b>Gráfico 2</b> - Emissões de gases de efeito estufa do Brasil de 1990 a 2022 (GtCO <sup>2</sup> e) ...	25
<b>Gráfico 3</b> – Taxas de desmatamento na Amazônia Legal (1888-2022) .....	30
<b>Gráfico 4</b> - Número de documentos por ano .....	45
<b>Gráfico 5</b> - Número de documentos publicados por autor para os quinze mais frequentes .....	46
<b>Gráfico 6</b> - Número de documentos por afiliação institucional para as quinze mais frequentes .....	47
<b>Gráfico 7</b> - Número de documentos por país de origem das publicações .....	47
<b>Gráfico 8</b> - Número de documentos por área de estudo .....	48
<b>Gráfico 9</b> - Taxas de desmatamento na Amazônia 2004-2022.....	75
<b>Gráfico 10</b> - Evolução Orçamentária do MMA através dos exercícios (Projeto de Lei, Dotação Inicial, Dotação Atual e Liquidado) (2000-2022).....	119
<b>Gráfico 11</b> - Orçamento do IBAMA (Projeto de Lei, Dotação Inicial, Dotação Atual e Liquidado) (2000-2022) .....	125
<b>Gráfico 12</b> - Orçamento do ICMBio (Projeto de Lei, Dotação Inicial, Dotação Atual e Liquidado) (2008-2022) .....	125
<b>Gráfico 13</b> – Redução orçamentária para a fiscalização ambiental do IBAMA, aprovado e liquidado.....	126
<b>Gráfico 14</b> - Manchetes de desmantelamento por redução dos autos de infração do IBAMA .....	128
<b>Gráfico 15</b> - Taxas de desmatamento na Amazônia Legal (1988-2024) .....	149

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Panorama geral da dissertação .....	19
<b>Quadro 2</b> - Estratégia (PCC) para definição dos termos de busca .....	344
<b>Quadro 3</b> - Estratégia (PCC) para definição dos termos de busca .....	366
<b>Quadro 4</b> - Número de documentos por fonte.....	455
<b>Quadro 5</b> - Número de documentos por instituição financiadora .....	499
<b>Quadro 6</b> - Produção bibliográfica sobre Policy Dismantling no âmbito das políticas ambientais recuperados a partir da base BDTD .....	499
<b>Quadro 7</b> - As quatro estratégias de Policy Dismantling .....	530
<b>Quadro 8</b> - Estudos com foco nos países da União Europeia .....	563
<b>Quadro 9</b> - Estudos com foco no Brasil .....	606
<b>Quadro 10</b> - Estudos com foco nos Estados Unidos, Canadá, Alemanha e México ....	60
<b>Quadro 11</b> - Sub-Grupos de trabalho – composição e área de atuação.....	688
<b>Quadro 12</b> - Principais marcos (decretos, leis e programas) do PPCDAm I .....	71
<b>Quadro 13</b> - Principais marcos (decretos, leis e programas) do PPCDAm II.....	766
<b>Quadro 14</b> - Principais marcos (decretos, leis e programas) do PPCDAm III.....	855
<b>Quadro 15</b> - Desmantelamento simbólico: deslegitimação dos dados do INPE.....	107
<b>Quadro 16</b> - Desmantelamento simbólico: deslegitimação dos dados do INPE.....	110
<b>Quadro 17</b> - Desmantelamento simbólico: teoria conspiratória fala I .....	113
<b>Quadro 18</b> - Desmantelamento simbólico: teoria conspiratória fala II .....	114
<b>Quadro 19</b> - Manchetes de desmantelamento por redução orçamentária no MMA e suas autarquias .....	118
<b>Quadro 20</b> - Manchetes de desmantelamento por redução dos autos de infração do IBAMA.....	1277
<b>Quadro 21</b> - Manchetes de notícias de ações que ilustram o desmantelamento por mudança de arena .....	130
<b>Quadro 22</b> - Manchetes de notícias sobre ações de desmantelamento ativo pertinentes aos órgãos de proteção ambiental e o PPCDAm.....	135
<b>Quadro 23</b> - Principais atos normativos durante a gestão Bolsonaro.....	143

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
------------------	----

### **CAPÍTULO 1. TEMA GERAL, ESCOPO GEOGRÁFICO E PROPOSTA DA**

<b>PESQUISA .....</b>	<b>21</b>
-----------------------	-----------

1.1. TEMA GERAL, ESCOPO GEOGRÁFICO E JUSTIFICATIVAS.....	21
--	----

1.1.1. TEMA GERAL: MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO FOCO DA MUTAÇÃO ECOLÓGICA CONTEMPORÂNEA.....	22
---	----

1.1.2 AS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA DO BRASIL .....	24
---	----

1.1.3 A RELEVÂNCIA DA AMAZÔNIA PARA O MUNDO .....	25
---	----

1.1.4. BREVE HISTÓRICO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL.....	28
---	----

1.2 OBJETIVOS E PERGUNTA DE PESQUISA .....	31
--	----

1.3 METODOLOGIA .....	32
-----------------------	----

1.3.1 SOBRE A REVISÃO DE LITERATURA.....	32
--	----

1.3.1.1 REVISÃO DE ESCOPO COM FOCO NA ABORDAGEM TEÓRICO-CONCEITUAL... 33	
--	--

1.3.1.2 REVISÃO DE ESCOPO COM FOCO NO OBJETO DE ESTUDO.....	35
---	----

1.3.2 OPERACIONALIZAÇÃO DA ABORDAGEM DE DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS .....	37
---	----

1.3.3 PLANO DE TRABALHO .....	39
-------------------------------	----

### **CAPÍTULO 2. MAPEAMENTO MULTI-CONTEXTOS DA LITERATURA**

<b>SOBRE DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS .....</b>	<b>41</b>
--	-----------

2.1 UM PANORAMA DA LITERATURA SOBRE ADP NO CONTEXTO INTERNACIONAL .....	43
--	----

2.2 APRESENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE ADP E EXEMPLOS A PARTIR DA LITERATURA .....	49
--	----

2.3 SOBRE O ESCOPO DOS ESTUDOS: TEMAS, CONTEXTOS E PROLEMAS EM ESTUDO .....	52
--	----

2.3.1 ESTUDOS COM FOCO NOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA.....	52
--	----

2.3.2 ESTUDOS COM FOCO NO BRASIL .....	55
--	----

2.2.3. ESTUDOS EM OUTRAS LOCALIDADES .....	59
--	----

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO CAPÍTULO .....	61
--	----

<b>CAPÍTULO 3. PPCDAm: INSTITUCIONALIZAÇÃO, EFICÁCIA E</b>	
<b>DESMANTELAMENTO .....</b>	<b>63</b>
3.1 RESULTADOS DA REVISÃO DE ESCOPO: FLUXOGRAMA PRISMA .....	64
3.2 APRESENTAÇÃO DO PPCDAM .....	65
3.2.1 PRIMEIRA FASE DO PPCDAM (2004-2008).....	69
3.2.2 SEGUNDA FASE DO PPCDAM (2009-2011).....	75
3.2.3 TERCEIRA FASE DO PPCDAM (2012-2015) .....	78
3.2.4 QUARTA FASE DO PPCDAM (2016-2020) .....	87
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO CAPÍTULO .....	90
<b>CAPÍTULO 4. DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS: OS</b>	
<b>PRIMEIROS ESTÁGIOS DO DESMANTELAMENTO NO BRASIL.....</b>	<b>92</b>
4.1 ELEMENTOS DE REENQUADRAMENTO DA ADP A PARTIR DO CONTEXTO DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS DE LULA E DILMA .....	93
4.2 ELEMENTOS PARA O REENQUADRAMENTO DA ADP A PARTIR DO CONTEXTO DOS GOVERNOS CONSERVADORES DE TEMER E BOLSONARO .....	97
4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO CAPÍTULO .....	102
<b>CAPÍTULO 5. DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS:</b>	
<b>APANÁGIO DA GESTÃO BOLSONARO E O CASO DO PPCDAM .....</b>	<b>104</b>
5.1 O DESMANTELAMENTO SIMBÓLICO.....	105
5.2 DESMANTELAMENTO POR OMISSÃO.....	117
5.3 DESMANTELAMENTO POR MUDANÇA DE ARENA .....	129
5.4 DESMANTELAMENTO ATIVO .....	134
5.5 A RESILIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES FRENTE AO DESMONTE.....	144
5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO CAPÍTULO .....	150
CONCLUSÕES .....	155
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>164</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>175</b>

## INTRODUÇÃO

O desmatamento na Amazônia Legal figura como um dos maiores desafios socioambientais contemporâneos, concentrando-se em uma região de importância crucial para a regulação climática global, a conservação da biodiversidade e a garantia de serviços ecossistêmicos essenciais (Marques, 2015; Lovejoy; Nobre, 2019). Nesse sentido, o lançamento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), em 2004, representou um marco na formulação de políticas públicas ambientais no Brasil. Com uma proposta transversal e inovadora, o PPCDAm baseou-se na articulação entre ciência, tecnologia e governança interinstitucional, alcançando resultados expressivos no controle do desmatamento durante suas fases iniciais (Silva Jr et al, 2021; West e Fearnside, 2021).

Este trabalho tem como objetivo principal investigar os processos de institucionalização e desmantelamento do PPCDAm no período de 2004 a 2020. O estudo busca compreender, de forma aprofundada, as estratégias que viabilizaram o Plano em suas primeiras fases e os fatores que levaram à sua progressiva desmobilização, com destaque para os efeitos observados na quarta fase (2016-2019). A análise parte de um levantamento de escopo (*Scoping Review*), identificando os principais marcos do PPCDAm e mobilizando a Abordagem de Desmantelamento de Políticas (*Policy Dismantling Framework*) como referência teórica para interpretar os episódios recentes de desmonte.

A *Policy Dismantling Framework* (ADP), desenvolvida por Bauer e Knill (2013), oferece uma abordagem teórica robusta para a análise do desmantelamento de políticas públicas. Diferentemente da formulação de políticas, que envolve a criação ou expansão de programas e instrumentos de intervenção, o desmantelamento diz respeito à redução deliberada do escopo, intensidade ou alcance das políticas existentes (Bauer et al, 2012; Jordan et al, 2013). Essa abordagem ganha relevância em contextos políticos e econômicos marcados por restrições fiscais, mudanças de prioridades governamentais ou pressões ideológicas contra determinadas agendas públicas (Milhorange, 2022). O marco teórico proposto pelos autores é especialmente útil no âmbito desta dissertação de mestrado, na medida em que permite nortear a pesquisa no sentido de identificar, descrever e interpretar as estratégias utilizadas por atores políticos ao implementar

processos de desmonte, sejam eles explícitos ou velados, possibilitando uma análise sistemática de seus objetivos e efeitos (Bauer et al, 2012; Sabourin et al, 2020).

O trabalho seminal de Bauer e Knill (2013) propõe que o desmantelamento pode ser conduzido por meio de quatro estratégias principais: desmantelamento ativo, desmantelamento por omissão, desmantelamento simbólico e desmantelamento por mudança de arena. O desmantelamento ativo ocorre quando os formuladores de políticas agem de forma direta para reduzir ou eliminar programas existentes, promovendo cortes orçamentários, revisões normativas ou reconfigurações institucionais que limitam a eficácia de uma política. Já o desmantelamento por omissão caracteriza-se pela ausência deliberada de ações para manter ou implementar políticas, resultando em sua desativação gradual. Essas duas estratégias evidenciam diferentes graus de visibilidade e intenção, variando de intervenções explícitas a negligências que corroem as políticas ao longo do tempo (Sabourin et al, 2020; Souza, 2023).

Além disso, Bauer e Knill (2013) identificam estratégias de desmantelamento simbólico e desmantelamento por mudança de arena, que enfatizam os aspectos políticos e comunicacionais do processo. O desmantelamento simbólico ocorre quando os governantes anunciam reformas ou ajustes significativos, mas implementam mudanças mínimas ou inexistentes, buscando satisfazer pressões externas sem alterar substancialmente a política. Por sua vez, o desmantelamento por mudança de arena envolve a transferência de responsabilidades para diferentes níveis de governança ou instituições, frequentemente como forma de reduzir a efetividade ou a *accountability* associada à política (Souza, 2023).

Ao categorizar essas estratégias, a ADP fornece um ferramental teórico que transcende análises descritivas, permitindo compreender como e por que o desmantelamento ocorre, mesmo em regimes democráticos, onde a transparência e a participação social deveriam mitigar tais processos. No presente trabalho, empreendeu-se uma revisão de escopo que mapeou o emprego da ADP para casos de desmantelamento de políticas ambientais e afins, caracterizando seus contextos e identificando as principais estratégias, inclusive para o caso do Brasil. Esse mapeamento, além de trazer uma contribuição em si para o entendimento da abordagem e de como tem sido empregada, nos oferece um conhecimento sobre como pesquisas conexas à presente proposta têm sido desenhadas e implementadas e como seus resultados têm sido apresentados à comunidade

acadêmica (Sabourin et al 2020; Gurgel et al, 2021; Da Fonseca et al, 2022; Milhorange 2022; Souza, 2023; Neves, 2023; Moulin, 2023).

No caso específico abordado nesta dissertação, é preciso salientar que o PPCDAm foi concebido como uma resposta urgente ao aumento exponencial das taxas de desmatamento na Amazônia Legal no início dos anos 2000. Integrando instituições acadêmicas, setores da sociedade civil e agências governamentais, o Plano combinou tecnologias avançadas de monitoramento e fiscalização com estratégias de ordenamento territorial e regularização fundiária. Entre 2004 e 2012, o PPCDAm conseguiu reduzir em cerca de 84% as taxas de desmatamento, consolidando-se como um exemplo internacional de política pública bem-sucedida no combate à destruição florestal (Mello e Artaxo, 2017; West e Fearnside, 2021; Silva Jr et al, 2021). Entretanto, a partir de 2016, como será demonstrado nesse trabalho, o Plano enfrentou um processo sistemático de desmantelamento, caracterizado por mudanças institucionais, cortes orçamentários e fragilização da fiscalização ambiental.

A relevância deste estudo se evidencia em três dimensões principais: (i) a relação intrínseca entre o controle do desmatamento e a mitigação das mudanças climáticas, dada a contribuição significativa do setor de mudanças no uso da terra para as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) no Brasil; (ii) o papel estratégico da Amazônia Legal na manutenção do equilíbrio climático e na proteção da biodiversidade global; e (iii) a lacuna acadêmica relacionada à análise da quarta fase do PPCDAm, um período marcado por intensas transformações políticas e institucionais que comprometeram a continuidade de suas ações.

Para compreender a complexidade desse processo e expor os resultados da pesquisa empreendida, a dissertação está estruturada em cinco capítulos, conforme ilustrado no quadro 1 abaixo. O primeiro capítulo apresenta o tema, o escopo geográfico da pesquisa e a justificativa para a escolha do objeto de estudo, ressaltando a relevância do PPCDAm no contexto das mudanças climáticas e da governança ambiental. O segundo capítulo oferece um panorama da literatura sobre desmantelamento de políticas públicas, destacando a abordagem conceitual mobilizado para analisar o caso brasileiro. O terceiro capítulo mapeia as quatro fases do PPCDAm, descrevendo os avanços, limitações e resultados alcançados ao longo de sua trajetória. O quarto capítulo analisa o enfraquecimento das políticas de preservação ambiental no Brasil, relacionando as transformações do PPCDAm aos diferentes contextos políticos que marcaram os

governos progressistas e conservadores. Por fim, o quinto capítulo se aprofunda na aplicação da Abordagem de Desmantelamento de Políticas ao período do governo Bolsonaro, detalhando as estratégias de desmonte identificadas e discutindo os desafios e a resiliência das instituições envolvidas.

Salientam-se duas contribuições centrais desta dissertação de mestrado. Uma delas, de cunho teórico-metodológico; outra, de cunho político-institucional.

A contribuição de cunho teórico-metodológico diz respeito a uma apresentação circunstanciada da Abordagem de Desmantelamento de Políticas, com o refinamento representado pela revisão de escopo que mapeia como a abordagem vem sendo empregada em vários contextos, inclusive para o caso do Brasil, pela comunidade acadêmica para o entendimento do desmanche de políticas na temática ambiental e em áreas afins. Essa contribuição, especialmente em língua portuguesa, pode ser útil para a comunidade acadêmica interessada no conhecimento desta abordagem, de suas possibilidades e também de algumas limitações com as quais nos deparamos para analisar processos de desmantelamento de políticas ambientais, a partir dos casos reportados na literatura e para o caso aqui em estudo, qual seja, o do PPCDAm.

A contribuição de cunho político-institucional tem lugar pela concretização do estudo de caso específico nesta dissertação. Ao abordar a trajetória do PPCDAm, o presente trabalho contribui para o debate acadêmico e político-institucional sobre a eficácia das políticas públicas ambientais, os fatores determinantes para sua consolidação e as ameaças que enfrentam em contextos de mudança de governo e de orientação ideológica. Com isso, busca-se oferecer subsídios para a formulação de estratégias mais robustas de controle do desmatamento, que resistam a investidas de forças interessadas em seu desmantelamento e que favoreçam a resiliência das instituições envolvidas e, por extensão, que ajudem a reforçar a importância da governança ambiental em escala nacional e internacional.

**Quadro 1** – Panorama geral da dissertação

<b>Capítulo</b>	<b>Organização</b>	<b>Propósito dentro da dissertação</b>
1. Tema geral, escopo geográfico e proposta da pesquisa	1.1 Tema geral, escopo geográfico e justificativas 1.2 Objetivos e pergunta de pesquisa 1.3 Metodologia 1.4 Panorama da estrutura da tese	Apresentação da proposta da dissertação, suas justificativas, objetivos, pergunta de pesquisa, metodologia mobilizada e os passos metodológicos para a operacionalização da análise, e organização geral ou estrutura da dissertação
2. Mapeamento multi-contextos da literatura sobre desmantelamento de políticas ambientais	2.1 Um panorama da literatura sobre ADP 2.2 Sobre o escopo dos estudos: temas, contextos e problemas em estudo 2.3 Apresentação das estratégias de ADP	Apresentar a partir de uma revisão de escopo o mapeamento da produção bibliográfica voltada ao entendimento da abordagem teórico-metodológica de Desmantelamento de Políticas empregada no campo de análise das políticas ambientais
3. PPCDAm: Institucionalização, eficácia e desmantelamento	3.1 Resultado da revisão de escopo: Fluxograma PRISMA 3.2 Apresentação do PPCDAm	Apresentar a partir de uma revisão de escopo um histórico detalhado e contextualizado sobre a institucionalização do PPCDAm, destacando seus objetivos, metas e diretrizes fundamentais no combate ao desmatamento da floresta amazônica. Além disso, são analisadas as quatro fases do Plano, evidenciando suas características, avanços e desafios ao longo do tempo
4. O enfraquecimento das políticas de preservação ambiental e o PPCDAm	4.1 Elementos de reenquadramento da ADP a partir do contexto dos governos progressistas Lula e Dilma 4.2 Elementos para o reenquadramento da ADP a partir do contexto dos governos Temer e Bolsonaro	Apresentar e analisar as evidências de ações e/ou medidas de desmantelamento que levaram ao enfraquecimento e/ou reduziram os arranjos institucionais pertinentes ao PPCDAm ao longo de sua vigência, abrangendo os governos Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro
5. Desmantelamento de políticas ambientais: Apanágio da gestão Bolsonaro e o caso do PPCDAm	5.1 Desmantelamento simbólico 5.2 Desmantelamento por omissão 5.3 Desmantelamento por mudança de arena 5.4 Desmantelamento ativo 5.5 Resiliência das instituições frente ao desmonte	Analisar as ações de desmantelamento do PPCDAm, a partir da mobilização das categorias de desmantelamento oferecidas pela ADP. Esta abordagem permite identificar as mudanças políticas e institucionais que afetaram a continuidade e eficácia do Plano.
Conclusões		Revisitação da problemática, retomada dos objetivos, síntese dos principais resultados e apresentação de uma análise conclusiva

Fonte: elaboração própria.

No quadro 1 acima, é apresentado um guia de navegação que fornece uma visão geral da estrutura da dissertação. Nesse guia, são detalhados os conteúdos de cada capítulo conforme sua organização interna, as principais estratégias metodológicas referentes a cada parte do trabalho e as principais contribuições de cada capítulo para o alcance do objetivo principal da dissertação.

## **CAPÍTULO 1. TEMA GERAL, ESCOPO GEOGRÁFICO E PROPOSTA DA PESQUISA**

A História está marcada por períodos de mudança e transformação. Presenciamos avanços tecnológicos, revoluções, bem como grandes mudanças na geopolítica, impactando diretamente ou indiretamente nossas vidas. No entanto, pela primeira vez, enfrentamos uma mudança causada pelos desafios de uma crise climática global resultante de nossa relação desequilibrada com a natureza (Teixeira e Toni, 2022, p. 72).

Parafraseando o Secretário-Geral das Nações Unidas no documento Our Common Agenda (United Nations, 2021), estamos em um ponto de inflexão na história, a humanidade enfrenta uma escolha difícil e urgente entre o colapso ou avanço. O documento evidencia o momento crítico e complexo no qual estamos inseridos, e reconhece que os desafios estão cada vez mais “interconectados e que transcendem fronteiras, governos e sociedades” (Teixeira e Toni, 2022, p. 74). Sendo assim, destacamos a relevância de estudos científicos voltados para essa temática. É essencial avaliar quais são os principais desafios da contemporaneidade para a política ambiental, no caso do Brasil pensando no desmatamento e degradação da Amazônia, a maior floresta tropical do mundo.

Sendo assim, este capítulo está organizado em três seções. A seção 1.1 apresenta o tema geral da pesquisa – as mudanças climáticas como foco da mutação ecológica em nossos tempos, seu escopo geográfico – a Amazônia; e as justificativas iniciais para a elaboração deste trabalho, quais sejam, a contribuição do perfil das emissões do Brasil para o problema, a relevância da preservação da Floresta Amazônica, ao lado de um breve histórico sobre seu desmatamento. A seção 1.2 é dedicada a apresentar os objetivos e pergunta da pesquisa. A seção 1.3 apresenta a metodologia empregada na elaboração da pesquisa.

### **1.1. TEMA GERAL, ESCOPO GEOGRÁFICO E JUSTIFICATIVAS**

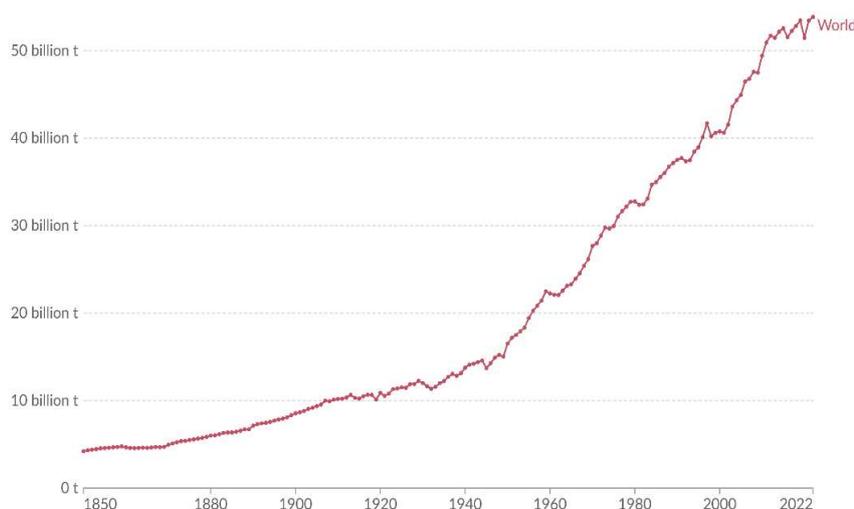
Nesta subseção, apresenta-se, como tema geral que circunstância esta pesquisa, as mudanças climáticas que estão no centro da mutação ecológica contemporânea (subseção 1.1.1). Embora a queima de combustíveis fósseis seja, em

escala global, o principal fator de origem antrópica associado à causa do problema, no caso do Brasil, as emissões de gases de efeito estufa (GEE) têm origem nas transformações no padrão de uso do solo, com as práticas da agricultura e pecuária extensivas e outras atividades que impactam a mudança do uso da terra, com destaque para o desmatamento. Esse é o conteúdo abordado na subseção 1.1.2.

### **1.1.1. TEMA GERAL: MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO FOCO DA MUTAÇÃO ECOLÓGICA CONTEMPORÂNEA**

Ainda que a Terra tenha passado por diversos períodos de mudanças ambientais significativas, o planeta tem se mantido estável nos últimos 10.000 anos, período conhecido pelos geólogos como Holoceno. Contudo, tal estabilidade pode estar ameaçada, desde a primeira Revolução Industrial, destacam-se as ações humanas como impulsionadoras de mudança ambiental global. Este período, pós-revolução industrial, é conhecido por Antropoceno, caracterizado pelo rápido crescimento da dependência de combustíveis fósseis e mudanças do uso do solo (Rockstrom et al, 2009).

Segundo o documento *Climate Change: Evidence and causes*, os cientistas chegaram a um consenso de que as recentes alterações climáticas são causadas em grande parte pelas ações antrópicas, principalmente através da emissão de CO<sup>2</sup>, um dos principais gases do efeito estufa (United Nations, 2021; The Royal Society, 2020). Desta forma, as ações antrópicas se apresentam como força significativa, “capaz de interferir em processos críticos do nosso planeta, como a composição da atmosfera e outras propriedades” (Artaxo, 2014, p.15). Entre 1850 a 2019 as emissões líquidas acumuladas de CO<sub>2</sub>, foram de 2.400 bilhões de toneladas de CO<sup>2</sup>-equivalente sendo que, 58% dessas emissões ocorreram entre 1850 e 1989 e 42% entre 1990 e 2019 (IPCC, 2023; Jones et al, 2024), evidenciando que a curva das emissões vem acelerando nas últimas décadas, como pode ser observado no gráfico 1 a seguir.

**Gráfico 1 - Emissões global de Gases de Efeito Estufa entre 1850 há 2021**

Fonte: Jones et al. (2024)

De acordo com o Relatório AR6 do IPCC, em 2019 as concentrações atmosféricas de CO<sup>2</sup> estavam em cerca de 400 partes por milhão, representando os níveis mais altos registrados dos últimos 2 milhões de anos. As concentrações de metano (1.866 partes por bilhão) e o óxido nitroso (332 partes por bilhão) também foram as mais elevadas em pelo menos 800 mil anos. As emissões líquidas globais de GEE estimadas em 2019 foram de 59 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalentes, um número 12% a mais do que o registrado em 2010 e 54% a mais do que o registrado em 1990, com a maior parcela das emissões brutas sendo provenientes de combustíveis fósseis e processos industriais. Quanto à fonte das emissões globais de GEE, em 2019 aproximadamente 79% vieram dos setores de energia, transportes e edifícios, e 22% da agricultura, silvicultura e outros usos da terra (IPCC, 2023).

Entre o período de 2011-2020 a temperatura global da superfície terrestre aumentou cerca de 1,1° C, quando comparado com os níveis pré-industriais (1850-1900). Ainda segundo o documento *Climate Change: Evidence and causes*, “o aumento observado da temperatura da superfície global desde 1900 é consistente com cálculos detalhados dos impactos do aumento observado nos gases de efeito estufa atmosféricos” (The Royal Society, 2020, p.5).

O aumento nas concentrações de GEE e conseqüentemente a intensificação do aquecimento global e das mudanças climáticas, resultam ainda no aumento do nível do mar, acidificação dos oceanos, aumento do número de fenômenos meteorológicos e climáticos extremos (inundações, enchentes, deslizamentos, ciclones, estiagem e seca,

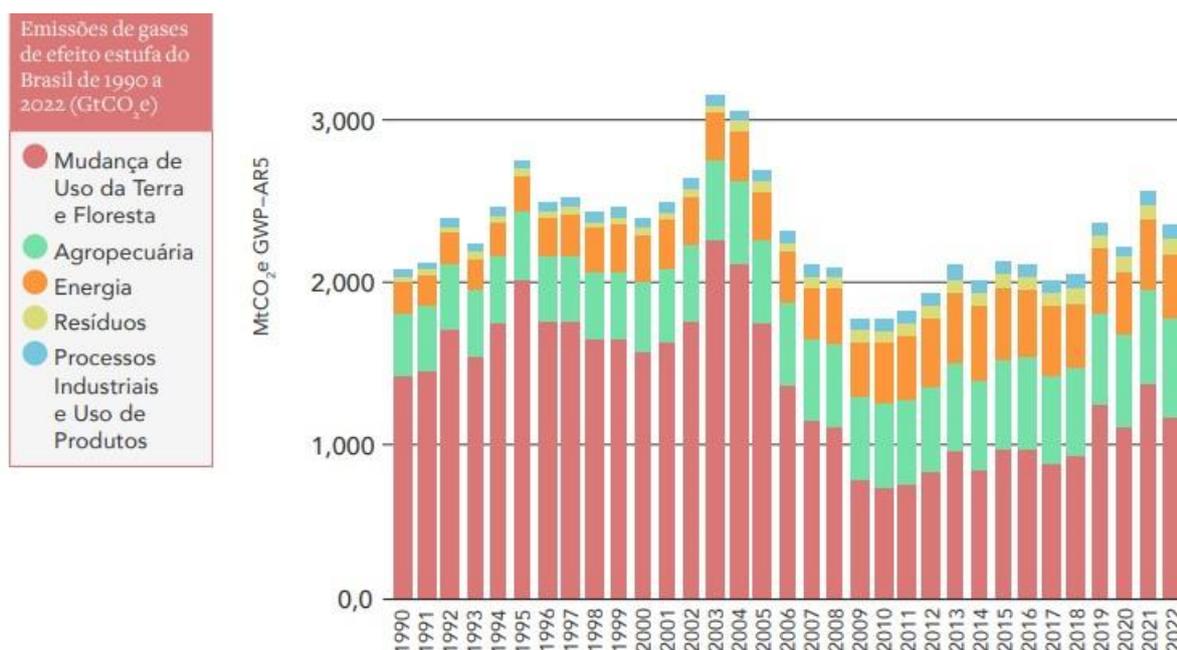
queimadas, ondas de frio e de calor, entre outros), perda de biodiversidade, diminuição do ozônio estratosférico, entre outros (IPCC, 2023; Rockstrom et al, 2009). Segundo Souza (2023), “são problemas que precisam ser compreendidos em sua interdependência sistêmica e em relação com os processos antrópicos cujas dinâmicas estão em sua origem e explicam sua aceleração” (p.21).

Em suma a continuidade do aquecimento global apresenta riscos e impactos adversos. De acordo com as projeções do IPCC (2023), a probabilidade de mudanças abruptas e irreversíveis aumentam com níveis mais elevados de aquecimento. Limitar o aquecimento global requer mudanças rápidas e profundas quanto às emissões de GEE em todos os setores ainda nesta década.

### **1.1.2 AS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA DO BRASIL**

No Brasil as principais fontes de geração de Gases de Efeito Estufa (GEE), são, em primeiro lugar, o setor de Mudança de Uso da Terra e Florestas (MUT), uma categoria usada para analisar as atividades (desmatamento, degradação florestal, expansão agrícola, mudanças no manejo do solo) que alteram o uso do solo e afetam a cobertura vegetal, ou seja, “processos de mudanças dos estoques de biomassa e matéria orgânica existentes acima e abaixo do solo, além de emissões por queima de resíduos florestais” (SEEG, 2020, p. 2). Em segundo lugar está o setor Agropecuário. Este comportamento nas emissões brasileiras não é recente como pode ser observado no gráfico 2, logo abaixo, que apresenta dados referentes a emissão de GEE desde 1990.

Segundo o Carbon Brief, que analisa a responsabilidade nacional pelas emissões históricas de CO<sup>2</sup> de 1850 a 2021, o Brasil ocupa a quarta posição no ranking mundial, devido principalmente às suas emissões do setor de Mudança de Uso da Terra e Florestas (EVANS, 2021). Em 2022 o setor de mudanças no uso da terra foi responsável pela emissão de 1,12 bilhão de toneladas de CO<sup>2</sup> equivalente, o que representa 48% do total nacional. Como evidenciado por Souza (2023, p.29) este padrão de emissões “foge à experiência geral dos países, em especial daqueles de experiência industrial avançada, cujas emissões de gases de efeito estufa se concentram principalmente nos setores de produção e uso intensivo de energias fósseis”.

**Gráfico 2** - Emissões de gases de efeito estufa do Brasil de 1990 a 2022 (GtCO<sub>2</sub>e)

Fonte: SEEG 2023.

Em 2022 da parcela de emissões do setor de Mudança do Uso do Solo e Florestas, 1,12 bilhão de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, 97% eram referentes ao desmatamento. Desse total de emissões por desmatamento, 75%, que corresponde a 837 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente, são provenientes do desmatamento na Amazônia Legal (SEEG, 2023).

### 1.1.3 A RELEVÂNCIA DA AMAZÔNIA PARA O MUNDO

A Floresta Amazônica está localizada na porção norte da América do Sul, e se configura como a maior floresta tropical do planeta, se estende por 9 países sendo eles: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Guiana, Guiana Francesa e Suriname, e abrange uma área de 7,8 milhões de km<sup>2</sup>, destacado na imagem abaixo. No território brasileiro o bioma abrange cerca de 4,1 milhões de km<sup>2</sup>, o que representa aproximadamente um terço das florestas tropicais do planeta (Zanon, 2023; Marques, 2015).

**Figura 1** - Extensão do bioma Amazônia

Fonte: CI (2004) apud Lentini et al (2005)

A Amazônia Legal, conceito que data de 1950, conta com uma área adicional a da Floresta Amazônica incluindo também áreas de mata mais rala e cerrado abrangendo assim um território de 5.015.067,75 km<sup>2</sup>, que equivale a 58,9% de todo o território nacional (Almanaque Brasil Socioambiental, 2008, p.83). O bioma Amazônia “é formado por distintos ecossistemas como florestas densas de terra firme, florestas estacionais, florestas de igapó, campos alagados, várzeas, savanas, refúgios montanhosos e formações pioneiras” (Ibflorestas, 2020).

A água doce é abundante na Floresta Amazônica. É nessa região que se encontra a maior bacia hidrográfica do planeta, a Bacia Amazônica, que concentra o maior volume de água doce: são 20% da disponibilidade de água doce do planeta (Benchimol, 1992). O principal rio desta bacia, é o rio Amazonas que, com mais de mil afluentes, constitui o maior rio em volume de água e que tem um papel vital na evolução e manutenção da vida da floresta e de suas funções. (Ibflorestas, 2020).

No que tange ao ciclo da água, a Floresta Amazônica ainda contribui para a estabilidade hídrica nas regiões Sul e Sudeste do país, na forma do que pesquisadores como José Marengo e Antônio Nobre têm chamado de “rios voadores” (Revista FAPESP, 2004). Os rios voadores, como foram chamados metaforicamente pelos pesquisadores, nascem próximo à Linha do Equador, ao norte do Pará. O sol evapora a água do Oceano Atlântico e a transporta para o continente, graças à ação dos ventos alísios. Ao encontrar os Andes, uma barreira natural, esse fluxo atmosférico se redireciona e ganha velocidade, avançando em direção ao centro do continente e favorecendo a ocorrência de chuvas nessa região. (INPE, 2019).

A Floresta Amazônica é um dos biomas mais ricos e biodiversos do mundo, onde mais de um terço das espécies do planeta encontram seu habitat (Almanaque Brasil Socioambiental, 2008, p. 84). Na Floresta Amazônica, mais especificamente, encontram-se cerca de dez por cento da biodiversidade do planeta, configurando o maior banco genético do mundo, fruto de um processo de coevolução biológica de milhões de anos (Benchimol, 1992, p. 44). Estudos recentes apontam que nos últimos milhares de anos, o processo de coevolução tornou-se mais complexo, com intensa participação antrópica, particularmente com a influência dos povos amazônicos pré-colombianos na dispersão de sementes e numa rica interação entre aquelas sociedades e seu meio (Levis et al, 2017; Clement et al, 2015).

A Floresta Amazônica também desempenha importantes funções para a estabilidade ambiental. No caso da captura do carbono, relevante para a estabilidade climática, nas últimas décadas, a Floresta Amazônica era responsável pela absorção de pelo menos 10% de cerca de 3 bilhões de toneladas de carbono que a totalidade dos ecossistemas terrestres retiram anualmente da atmosfera (Almanaque Brasil Socioambiental, 2008, p. 84). No entanto, estudos recentes como o de Gatti et al, (2021), mostram que a Floresta Amazônica está perdendo a sua função de sorvedouro de carbono, pois na parte oriental, onde o avanço do desmatamento é maior, a floresta tem colocado mais carbono na atmosfera do que consegue absorver.

A Amazônia Legal vem sofrendo com índices elevados de desmatamento, como abordado no tópico anterior. Os impactos do desmatamento têm sido extremamente graves, dentre os quais destacam-se “a alteração do regime de chuvas, a perda da biodiversidade, a ameaça à sobrevivência de povos e comunidades tradicionais e a intensificação do aquecimento global” (Imazon, 2022). Ademais, apesar da Amazônia ser

o bioma ainda mais preservado no Brasil, “cerca de 16% de sua área já foi devastada, o que equivale a duas vezes e meia a área do estado de São Paulo” (Ibfloras, 2020).

#### **1.1.4. BREVE HISTÓRICO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL**

Até o início do século XX a ocupação humana na Amazônia não havia ocasionado “alterações significativas em sua cobertura vegetal” (Marques, 2015, p. 79). Entretanto, principalmente a partir de 1950 a região foi alvo de “programas de desenvolvimento econômico e de grandes empreendimentos, transformando a paisagem e ocasionando impactos socioambientais que se prolongam no tempo” (Silva, 2017, p.15). No governo de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961) ocorreram grandes transformações na região com a implementação dos planos Energia e Transporte e Cinquenta Anos em Cinco, e a construção das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre, tendo como resultado um grande aumento na migração, com um aumento da população de 1 para 5 milhões de habitantes num período de 10 anos (1950-1960). Silva (2017, p. 16) acrescenta que “a abertura de rodovias gerou impactos negativos, como o aumento do desmatamento e a ocupação territorial desordenada no entorno das rodovias”.

Mais tarde, durante o regime militar (1964 – 1985), a ocupação da Amazônia é considerada uma prioridade, tanto em termos estratégicos quanto de exploração econômica. Este período fica caracterizado pelos grandes investimentos em obras de infraestrutura e de incentivo à ocupação sendo permitido “o desmatamento de grandes áreas para os assentamentos rurais e empreendimentos agropecuários sem nenhuma preocupação com o meio ambiente” (Silva, 2017, p.17). Marques (2015) apresenta que até 1985 a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM aprovava 950 projetos na Amazônia, sendo que desses 631 eram em benefício a pecuária, latifúndios com área média de 24.000 hectares, que se beneficiavam de incentivos fiscais e financiamento estatal. No total o regime militar chegou a financiar a compra de 8,4 milhões de hectares de terras em toda a Amazônia.

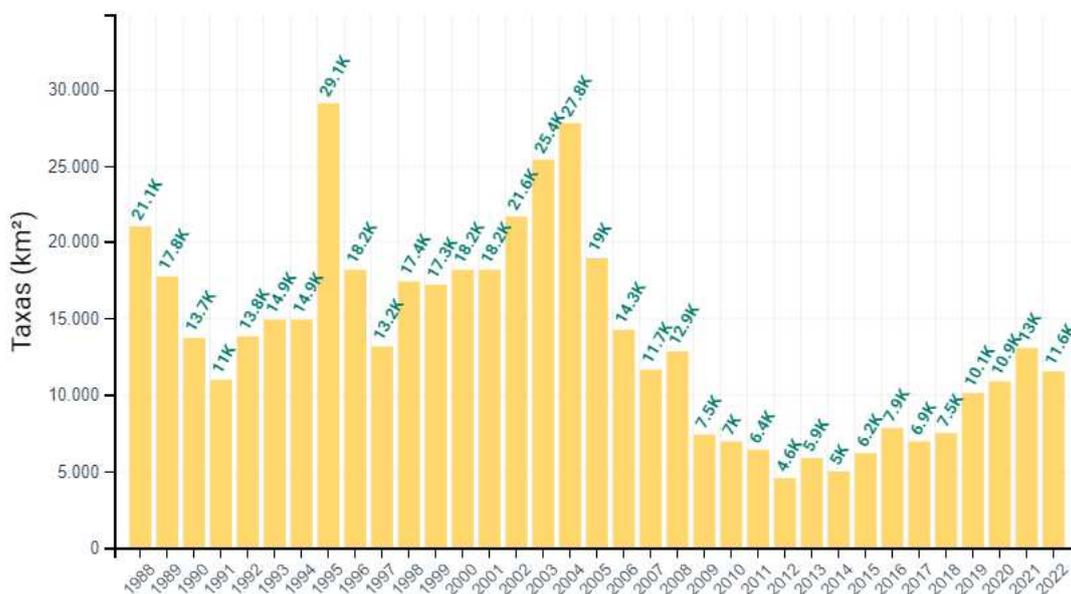
Ainda no período militar, visando criar infraestrutura energética e viária para as atividades do agronegócio da mineração, é construída a Transamazônica, rodovia que liga Cabedelo na Paraíba à Lábrea na divisa do Amazonas com o Acre, com 4.223 km<sup>2</sup>. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA distribuiu títulos de

propriedade ao longo da estrada, para colonos que desenvolvessem atividades agrícolas, onde “o impacto das estradas e da colonização que as segue é imenso” (Marques, 2015, p.80), sendo a floresta degradada na forma das chamadas “espinhelas de peixe”, ou seja, de forma perpendicular ao traçado das rodovias. Sete anos após o fim do regime militar, em 1992, o desmatamento da Amazônia correspondia a uma área de aproximadamente 499.037 km<sup>2</sup>.

A partir de 1994, intensifica-se a correlação entre o desmatamento e o setor agropecuário, em grande parte graças “à reforma monetária e alcance de estabilidade macroeconômica brasileira, bem como à inserção do país nos mercados globais como importante fornecedor de soja e carne” (Mello e Artaxo, 2017, p. 6). No final da década de 1990 e início dos anos 2000 as taxas de desmatamento seguem uma curva ascendente, como pode ser observado no gráfico a seguir.

Com o aumento das taxas de desmatamento no início da década de 2000, ilustradas no gráfico 3, intensificou-se também a pressão internacional em prol da preservação da Amazônia. Em 2002, é publicado um artigo no *The New York Times*, onde era retratado que “a destruição da floresta ia de par com o programa “Avança Brasil” (Marques, 2015, p.84). No mesmo ano, na Conferência Rio + 10 na cidade de Joanesburgo, foram apresentadas críticas à devastação na Amazônia, devastação esta que ia contra os compromissos assumidos 10 anos antes na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e desenvolvimento, conhecida como Rio 92. No ano seguinte, em junho de 2003, o INPE divulgou dados relativos ao desmatamento na Amazônia Legal, entre 31 de julho de 2001 a 1 de agosto de 2002, demonstrando ter um aumento de 40% do desmatamento em relação ao ano anterior. Diante disso, em 2004 foi lançado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) (West e Fearnside, 2021).

**Gráfico 3** – Taxas de desmatamento na Amazônia Legal (1888-2022)



Fonte: Terra Brasilis 2023.

O Plano foi considerado eficaz na redução das taxas de desmatamento entre 2004 e 2012, diminuindo de 27.772 km<sup>2</sup> para 4.571 km<sup>2</sup>, respectivamente, o que representa uma redução de quase 84%. Entretanto, problemas de descontinuidades do PPCDAM, com cortes orçamentários e, seu desmantelamento, se relacionam de forma direta com a reversão do controle do desmatamento, sendo que a partir de 2015 já se observa uma retomada do aumento das áreas desmatadas.

A respeito do desmantelamento de políticas ambientais no Brasil, Milhorange (2022) aborda que os primeiros estágios do desmantelamento se originaram parcialmente de decisões de baixa visibilidade, como as reduções nos gastos públicos durante o mandato da Presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores. Com a mudança de poder em 2018 e a eleição do Presidente Jair Messias Bolsonaro, o desmantelamento torna-se uma estratégia fundamental de Governo. Neste governo foi desencadeada uma série de medidas para desmantelar efetivamente os órgãos ambientais do país e desfazer o sistema de licenciamento ambiental, bem como os programas de prevenção e controle do desmatamento (Souza, 2023; West e Fearnside, 2021). Não surpreende, pois, que seu governo (2019-2022) tenha sido marcado por índices de desmatamento acima de 10 mil

km<sup>2</sup> em todos os anos de sua gestão, uma área maior que a da Região Metropolitana de São Paulo que reúne 39 municípios.

Especialistas bem-posicionados no debate argumentam que formular futuras medidas de controle e prevenção do desmatamento na Amazônia Legal requer a compreensão do papel do PPCDAm, tanto no declínio inicial como no subsequente aumento das taxas de desmatamento (West e Fearnside, 2021).

## 1.2 OBJETIVOS E PERGUNTA DE PESQUISA

O objeto da pesquisa é constituído pelo Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM.

O objetivo principal da pesquisa de mestrado consiste em compor um estudo sobre a institucionalização e os recentes episódios de desmantelamento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm.

As perguntas que permeiam esta pesquisa são: 1) Quais as influências do PPCDAm sobre as ações de preservação e desmatamento na Amazônia Legal? e 2) Se e de que forma as estratégias de desmantelamento, identificadas na abordagem conceitual de *Policy Dismantling*, impactaram a eficácia do PPCDAm ao longo de sua trajetória?

Constituem objetivos específicos desta dissertação:

- a) elaborar e propor um histórico contextualizado sobre a institucionalização do PPCDAm do ponto de vista do alinhamento dos esforços domésticos de combate ao desmatamento da floresta amazônica; e
- b) identificar, codificar e analisar as ações de desmantelamento do Plano, a partir da mobilização das categorias de desmantelamento oferecidas pela Abordagem de Desmantelamento de Políticas - ADP (Bauer e Knill, 2013).

Os resultados esperados do estudo, em diálogo com a literatura especializada, devem contribuir para testar, rejeitar ou aceitar a hipótese de pesquisa que propõe que:

“medidas anteriores ao período mais recentes, tomadas pelo governo federal a partir da década de 2010, tenham enfraquecido e/ou reduzido arranjos institucionais pertinentes ao PPCDAm, e que as medidas tomadas no transcurso do governo federal no período de 2019 a 2022 contribuíram para debilitar drasticamente o Plano, do ponto de vista de sua institucionalidade e de sua eficácia”.

Souza (2023) apresenta a Abordagem de Desmantelamento de Políticas (*Policy Dismantling Framework*) como um enfoque conceitual eficaz “uma vez que permite identificar e examinar as formas ou estratégias distintas e complementares que instrumentalizam o desmantelamento” (p.178) em diferentes campos de políticas. O desmantelamento de políticas pode ser concebido como uma mudança que reduz a quantidade de políticas ou os instrumentos nela aplicados, e/ou a redução de sua intensidade, modificando assim os elementos centrais de uma política ou sua capacidade de implementação e supervisão (Bauer e Knill, 2013; Milhorange, 2022).

Para apresentar o desmantelamento de políticas públicas com foco no estudo de caso do PPCDAm, este estudo busca identificar e apresentar evidências para as estratégias da abordagem conceitual e metodológica da ADP apontadas pela literatura (Bauer e Knill, 2013).

### **1.3 METODOLOGIA**

Esta seção apresenta a metodologia mobilizada para alcançar os objetivos da pesquisa. Ela está organizada em 2 subseções, conforme indicado a seguir.

#### **1.3.1 SOBRE A REVISÃO DE LITERATURA**

Para a elaboração desta dissertação, os esforços quanto a revisão de literatura está dividida em duas frentes. A primeira tem como foco a abordagem teórico-conceitual da Abordagem de Desmantelamento de Políticas e como esta metodologia pode ser observada no desmantelamento do PPCDAm. A segunda etapa é referente ao objeto de estudo, no caso o PPCDAm. Sendo assim, esta etapa consiste no entendimento de como

a literatura aborda a institucionalização do PPCDAm, bem como para conhecer as suas quatro fases. Ambas são descritas a seguir.

### **1.3.1.1 REVISÃO DE ESCOPO COM FOCO NA ABORDAGEM TEÓRICO-CONCEITUAL**

O estudo aqui proposto emprega, do ponto de vista teórico-conceitual, a Abordagem de Desmantelamento de Políticas - ADP (*Policy Dismantling Framework*), conforme proposto por Bauer e Knill (2013). A abordagem, concebida inicialmente para o estudo do caso do desmantelamento de políticas públicas no contexto do avanço neoliberal na Europa, em especial o Reino Unido, particularmente no caso das políticas sociais, tem sido refinado e reenquadrado para aplicação em contextos diversos, como no caso da política ambiental na América Latina e no Brasil (Milhorange, 2022; Souza, 2023).

Nesta dissertação apresentamos um mapeamento da literatura sobre ADP, através de uma abordagem adaptada da metodologia de revisão de escopo (ScR) (Peters et al, 2020; Peters et al, 2022). Tal abordagem é recomendada pelo JBI para o mapeamento da literatura devido a organização, transparência e confiabilidade dos métodos empregados. Além disso, foi elaborada uma breve bibliometria a partir da base de dados Scopus no intuito de oferecer um panorama do estado-da-arte sobre esta literatura.

A estrutura da revisão de escopo é composta por etapas, detalhadas a seguir. A primeira etapa consiste na formulação das perguntas norteadoras da pesquisa, sendo elas: “i) Qual é a principal área de pesquisa que está produzindo essa literatura? ii) Quais são os temas de política ambiental que estão sendo trabalhados por essa literatura? iii) Essa literatura está focando no problema do desmatamento? iv) Quais são os escopos nacionais ou regionais que são estudados por essa literatura?”

Na segunda etapa, procedeu-se à identificação de estudos relevantes, por meio da formulação de uma Estratégia PCC (problema, conceito e contexto), com a definição dos termos de busca a partir de palavras-chave de autor e outras palavras-chave elaboradas a partir da orientação, apresentadas no quadro 2. Desta forma foi usado no “problema” (P) palavras chave que englobam as políticas ambientais, no “conceito” (C) o Policy Dismantling, e para o “contexto” não foi empregado nenhuma palavra, visando

ter maior cobertura da literatura. A terceira etapa foi a escolha das bases de dados, que para este estudo foi a base Scopus, escolhida por sua abrangência para a literatura que inclui os periódicos das Ciências Sociais aplicadas e a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) visando abarcar a literatura nacional de teses e dissertações. A pesquisa na base Scopus foi realizada no dia 08 de agosto de 2024, abrangendo os títulos, resumos e palavras-chave, e na base BDTD foi realizada no dia 09 de agosto de 2024.

**Quadro 2** - Estratégia (PCC) para definição dos termos de busca

Estratégia	Palavras-chave (Query Strings)
P – Problema/ Política/ População	“Environment*” OR “environmental polic*” OR “climate polic*” OR “deforestation”
AND	
C- Conceito	"Policy dismantling"

Fonte: elaboração própria.

A etapa seguinte consiste na seleção e triagem dos estudos, representada na figura 3 (apresentada no capítulo 2), a qual demonstra, por meio do fluxograma PRISMA - Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses, em sua extensão para revisões de escopo, o passo a passo com os documentos selecionados, o número de exclusões e inclusões. Em conformidade com Peters et al (2020), não foi utilizada nenhuma limitação em termos de recorte temporal ou idioma. Os critérios de elegibilidade usados para a inclusão e exclusão dos documentos foram: os documentos devem abarcar o desmantelamento de políticas ambientais.

Devido ao número de resultados ser baixo, não houve a necessidade do uso de programas para a seleção dos textos, realizada de forma manual, com o uso do programa Excel, usado para a organização das referências como ferramenta de extração de dados. Desta forma, foi elaborada uma planilha no Excel para a organização das referências bibliográficas dos documentos recuperados, através da criação de categorias, sendo elas: i) autor; ii) título; iii) ano de publicação; iv) resumo; v) palavras-chave de autor; vi) país ao qual o estudo se refere; e vii) qual a estratégia de desmantelamento foi usada no caso analisado.

Para apoiar a revisão de escopo, auxiliando no mapeamento da literatura sobre a Abordagem de Desmantelamento de Políticas, foi realizado um breve estudo bibliométrico no intuito de explorar e identificar alguns aspectos sobre a produção bibliográfica disposta na base Scopus. Entre as categorias de análise destacam-se: a identificação dos principais autores, as principais instituições-sede das pesquisas, as

principais agências de financiamento, as principais áreas de pesquisa, entre outras informações.

### **1.3.1.2 REVISÃO DE ESCOPO COM FOCO NO OBJETO DE ESTUDO**

Para este estudo foi empregada a abordagem de revisão de escopo ScR, que pode ser entendida de forma geral como estudos de delimitação do campo a ser analisado com o objetivo mapear problemas, conceitos-chave e outros elementos constituintes de um campo ou área de investigação, suas questões ou perguntas de pesquisa, suas principais fontes e tipos de evidências disponíveis (Arksey; O'Malley, 2007). Trata-se de metodologia de mapeamento de literatura que permite, de forma transparente, reprodutível e eficaz, sintetizar evidências a partir de perguntas de pesquisa específicas e mobilização de bases de dados adequadas às áreas de investigação (Khalil et al, 2024).

A estrutura da revisão é composta por etapas conduzidas de forma rigorosa e transparente, seguindo as estratégias indicadas por Peters et al. (2024), sendo que todo o processo é documentado detalhadamente.

A primeira etapa consiste na formulação da pergunta de pesquisa que, no caso do presente estudo é enunciada da seguinte maneira: “Como a literatura tem observado a institucionalização, eficácia e desmantelamento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)?”. Note-se que, no contexto do presente trabalho, o termo “eficácia” deve ser compreendido conforme entendido no respectivo verbete do Aulete Digital, qual seja “Qualidade do que é eficaz, capacidade de produzir o efeito desejado ou esperado”. O efeito esperado do PPCDAm é a redução do desmatamento; sua eficácia é a capacidade de produzir esse efeito.

A segunda etapa consiste na identificação de estudos relevantes. Para tanto, foi formulada a Estratégia PCC (problema, conceito e contexto) para definição dos termos de busca a partir de palavras-chave. A identificação foi guiada pelos critérios da ScR do manual JBI (Peters et al., 2020), com uso de palavras-chave de autor e outras palavras-chave elaboradas a partir de uma etapa de interação com as bases. A estratégia PCC que, segundo a orientação de Peters et al (2020) e Peters et al (2024), permite a construção de estratégias de busca pela combinação das linhas de busca (*query strings*) por meio do

alinhamento das palavras-chave segundo sua pertinência a cada um dos elementos do acrônimo PCC: P – para Problema e/ou Política e/ou População; C – para Conceito; e C – para Contexto, encontra-se detalhada no quadro 3, logo abaixo. A estratégia foi aplicada no âmbito de quatro bases documentais, sendo elas a Scopus, a Base Digital de Teses e Dissertações - BDTD, a Policy Commons e a SciELO. A base Scopus (literatura branca, que inclui livros, capítulos e artigos) foi escolhida por sua abrangência para a literatura que inclui os periódicos das Ciências Sociais aplicadas. Para abarcar a literatura cinzenta (que contempla dissertações, teses e comunicações em eventos acadêmicos), foi incluída a BDTD, cuja provisão está a cargo do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibict), unidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) Foi incluída a base de dados Policy Commons no intuito de abarcar documentos de política (Población e Noronha, 2002). A pesquisa feita na base SciELO não gerou resultados.

**Quadro 3** - Estratégia (PCC) para definição dos termos de busca

Estratégia	Palavras-chave (Query Strings)
P- Problema / Política / População	“deforestation” OR “forest degradation” OR “forest destruction” OR “biodiversity” OR “climat* change*” OR “savannization” OR “clear cut*” OR “drought” OR “extreme weather” OR “extreme climat* event*” OR “tipping point”
	AND
C- Conceito	"The Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon" OR "Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Amazon" OR "Plan of Action for the prevention and control of deforestation in the Amazon" OR “PPCDAM”
	AND
C- Contexto	“Amazon*” OR “Brazil*”

Fonte: elaboração própria.

A terceira etapa consiste na seleção e triagem dos estudos, cujos resultados são apresentados por meio do fluxograma PRISMA (apresentado no capítulo 3). Em conformidade com Peters et al (2020) e Peters et al (2024), o fluxograma PRISMA, que representa os documentos selecionados em cada passo da metodologia da revisão de escopo guiada pelas normativas JBI, constitui a forma preferencial para a identificação desses resultados, ou seja, dos documentos recuperados, triados e selecionados, com a indicação dos números de exclusões e inclusões ao longo das sucessivas etapas da ScR. Também em conformidade com as recomendações do JBI para ScR, não foi utilizada nenhuma limitação em termos de recorte temporal ou idioma Peters et al. (2020). Contudo, para a análise dos documentos de política, na base de dados Policy Commons,

foi usado o critério de inclusão para documentos apenas em língua portuguesa, no intuito de maior compreensão dos processos e contextos em que estão inseridas as informações, visto que o plano PPCDAm constitui uma política nacional no Brasil.

Os critérios de elegibilidade empregados para a inclusão e exclusão dos documentos foram: a) os documentos devem tratar de pelo menos uma das fases do Plano (incluindo sua institucionalização, e as demais fases do PPCDAm); e b) os documentos não devem se restringir a apenas mencionar o PPCDAm.

A quarta etapa consiste na codificação e análise dos documentos incluídos na revisão. Para a codificação foi elaborado, seguindo as recomendações do JBI, um instrumento de extração de dados na forma de uma planilha em Excel com a distinção, por meio de codificação em cores, entre os documentos das bases Scopus, BDTD e Policy Commons. Para a elaboração do instrumento de extração de dados, foram criadas categorias para as informações, sendo elas; i) o tema dos documentos; ii) ano de publicação; iii) tipo de documento; iv) resumo; v) identificação de qual fase do PPCDAm o documento faz menção, podendo variar quanto a institucionalização do Plano, a fase analisada e o seu desmonte.

### **1.3.2 OPERACIONALIZAÇÃO DA ABORDAGEM DE DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS**

Para a operacionalização da Abordagem de Desmantelamento de Políticas, empregada no estudo da fase recente (2019-2023) do PPCDAM, são empregadas as categorias de análise propostas por Bauer e Knill (2013), apresentadas no capítulo dois, com os refinamentos para as categorias de análise para o caso brasileiro, já apresentados em Souza (2023). Seguindo a metodologia proposta pela autora, serão utilizadas, como fontes de informação, a clipagem de notícias.

Para a elaboração da clipagem de notícias, seguimos alguns passos: o primeiro consistiu na escolha das palavras chaves a serem usadas para a busca, sendo elas: desmatamento, desflorestamento, Amazônia Legal, desmantelamento, mudança de política, governo Bolsonaro, meio ambiente, governança climática e PPCDAm. Na sequência foi feita a escolha das fontes e veículos de mídia, sendo a grande mídia (G1, O Globo, Folha de São Paulo, UOL, Estadão, BBC, Revistas Galileu e Veja, e também

matérias de iniciativas em jornalismo investigativo, como o The Intercept Brazil, o Observatório da Imprensa, o Observatório do Clima, o De Olho nos Ruralistas, O ECO e Mongabey.

O terceiro passo se deu pela organização de um banco de dados em Excel, a fim de categorizar as notícias recuperadas. Foram usadas as seguintes categorias: i) título; ii) data; iii) link do documento; iv) fonte; v) identificação do instrumento (legal ou infralegal); vi) análise de especialista (quando presente no documento). O quarto passo consiste na criação de um código de cores para a identificação das quatro categorias de análise segundo as ações identificadas a partir da clipagem de notícias, sendo elas cinza para o desmantelamento por omissão, amarelo para o desmantelamento por mudança de arena, laranja para o desmantelamento por ação simbólica e vermelho para o desmantelamento ativo. O último passo consiste na análise propriamente dita.

Quando se adotam fontes dessa natureza, é estritamente necessário que se recorra à chamada triangulação de dados ou informações, que corresponde ao recurso de uma diversidade de fontes e métodos a fim de proceder a uma "checagem" com respeito à veracidade, procedência e exatidão da informação. Para tal, considera-se um triângulo de verificação, apresentado na figura 2.

**Figura 2** - Triangulação das informações



Fonte: Souza (2023), com base em Zappellini e Fuerschütte (2015)

O primeiro vértice corresponde as fontes jornalísticas recuperadas a partir da clipagem de notícias, o segundo vértice corresponde as fontes documentais, ou seja os documentos oficiais, como decretos, portarias, Projetos de Lei – PLs, entre outros, que

podem auxiliar na verificação da procedência e veracidade da informação, e o terceiro vértice corresponde a análises de especialistas sobre as informações em questão, para tal foram analisadas entrevistas com atores relacionados/envolvidos no PPCDAm, tanto de autoria própria<sup>1</sup>, como divulgadas em matérias jornalísticas, em documentos oficiais, em palestras, mesas redondas e artigos científicos. Esse procedimento também é considerado adequado para um trabalho como o aqui proposto, dada a robustez das evidências que podem ser colhidas e à replicabilidade do método (Zappellini; Fuerschütte, 2015).

### 1.3.3 PLANO DE TRABALHO

O plano de trabalho colocado em marcha para a execução da metodologia acima descrita foi composto por quatro etapas, detalhadas abaixo, com indicação das principais tarefas previstas e/ou em execução.

Etapa 1. **Revisão bibliográfica.** Revisão realizada através de um levantamento bibliográfico de artigos, livros e monografias nas bases SCOPUS, BDTD e Policy Commons, seguindo os critérios da revisão de escopo (ScR). A revisão de literatura está dividida em duas frentes, a primeira tem como foco o objeto de estudo o PPCDAm (identificação, sistematização e apresentação das políticas e metas estabelecidas pelo Plano), a segunda tem como foco a abordagem teórico-conceitual de *policy dismantling* (identificar e apresentar evidências para as quatro estratégias de *policy dismantling* apontadas pela correspondentes ao desmantelamento por omissão, por mudança de arena, desmantelamento simbólico e desmantelamento ativo com foco no caso do PPCDAm).

Etapa 2. **Clipagem de notícias.** Levantamento de notícias em sites especializados e na mídia em geral. Matérias referentes ao PPCDAm e às ações de desmantelamento do Plano.

Etapa 3. **Entrevistas.** Entrevistas com atores relacionados/envolvidos no PPCDAm, relacionados a institucionalização, eficácia ou desmantelamento do Plano, sendo eles: a)

---

<sup>1</sup> No contexto desta pesquisa, foram realizadas quatro entrevistas. O projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) número: 78800324.9.0000.8142. Os anexos incluem o roteiro das entrevistas e informações detalhadas sobre os participantes.

representantes de gestores com conhecimento no tema da fiscalização; b) especialistas/pesquisadores em universidades.

Etapa 4. **Sistematização e redação final.** Sistematização das informações, consolidação da análise e redação da versão final da dissertação.

## **CAPÍTULO 2. MAPEAMENTO MULTI-CONTEXTOS DA LITERATURA SOBRE DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS**

O desmantelamento de políticas consiste em uma forma distinta de mudança de política, abrangendo o corte, redução ou remoção completa de uma política existente. Suas origens remontam a experiências de desregulamentação e redução das políticas de bem estar social na Europa e nos Estados Unidos entre as décadas de 1970 e 1980 na sequência das reformas neoliberais (Jordan et al, 2013; Moulin, 2023).

Bauer et al (2012) destacam que o desmantelamento de políticas é comumente associado a períodos de austeridade econômica, caracterizado pela contenção dos gastos públicos, no qual impõe-se perdas a alguns grupos da sociedade visando o bem maior. Tal concepção popular foi reforçada pela forma adotada pelos políticos (em especial a Europa) ao início da recessão econômica do final dos anos 2000, no qual reduziram os benefícios sociais e direitos de pensão.

Bauer et al (2012) ressaltam que a literatura sobre desmantelamento de políticas ainda era fragmentada, o que dificultava as análises mais gerais. Sendo assim, visando abordar essa lacuna, os autores se propuseram a pensar o desmantelamento de políticas de forma mais sistemática e comparativa.

Devido à dificuldade em abordar as condições precisas sob as quais se dá o desmantelamento de políticas, Bauer e Knill (2013) desenvolvem uma estrutura analítica no intuito de mensurar e explicar o desmantelamento de políticas, conhecido como Abordagem de Desmantelamento de Políticas. Desta forma, desenvolveram um conjunto de indicadores empíricos a fim de avaliar o grau de desmantelamento em contextos específicos. Esta estrutura incorpora dois aspectos, ou dimensões, sendo elas a densidade e a intensidade de políticas. A princípio, a densidade refere-se à extensão da atividade legislativa (número de políticas e de instrumentos a serem aplicados) em uma determinada área de políticas, já a intensidade está ligada ao rigor relativo das políticas (capacidade de implementação e execução das políticas).

Após abordar os desafios no âmbito do desmantelamento de políticas, Bauer e Knill (2013) propõem uma definição da Abordagem de Desmantelamento de Políticas:

uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas em uma área específica, reduz o número de instrumentos de política usados e/ou diminui sua intensidade. Pode envolver mudanças nesses elementos centrais da política e/ou pode ser alcançada pela manipulação das capacidades de implementá-las e supervisioná-las (pág. 36).

Abordando as preferências dos políticos, ou seja, quais motivos levam os políticos governantes a se envolverem no desmantelamento e quais as estratégias empregadas para alcançá-lo, Bauer e Knill (2013) destacam que as preferências moldam e são moldadas pelos custos e benefícios esperados decorrentes do desmantelamento. Dois cenários são apresentados, ambos com um pressuposto de preferência para garantir a reeleição, no primeiro cenário os políticos percebem que os benefícios do desmantelamento são maiores que os custos, tendo assim incentivos óbvios para desmantelar e gozar do crédito de tal escolha, já no segundo cenário entende-se que os benefícios do status quo (manter a política) são maiores que os do desmantelamento, sendo assim os políticos que desejam desmantelar tendem a fazê-lo de forma mais oculta, visando a evitação de culpa.

Tendo estes dois cenários como base, Bauer e Knill (2012) propuseram quatro estratégias principais no desmantelamento de políticas: a) desmantelamento por omissão; b) desmantelamento por mudança de arena; c) desmantelamento por ação simbólica; e d) desmantelamento ativo. Ademais, Souza (2023) apresenta a Abordagem de Desmantelamento de Políticas - ADP como uma abordagem conceitual eficaz “uma vez que permite identificar e examinar as formas ou estratégias distintas e complementares que instrumentalizam o desmantelamento” (p. 178) em diferentes campos de políticas.

A partir do exposto, o presente texto constitui-se um capítulo de revisão de escopo visando o mapeamento da produção bibliográfica voltada ao entendimento da abordagem teórica metodológica de Desmantelamento de Políticas empregada no campo de análise das políticas ambientais. Para apoiar a revisão de escopo, foi realizado um breve estudo bibliométrico no intuito de explorar e identificar alguns aspectos sobre a produção bibliográfica, como a identificação dos principais autores, as principais instituições-sede das pesquisas, as principais agências de financiamento, as principais áreas de pesquisa, entre outras informações.

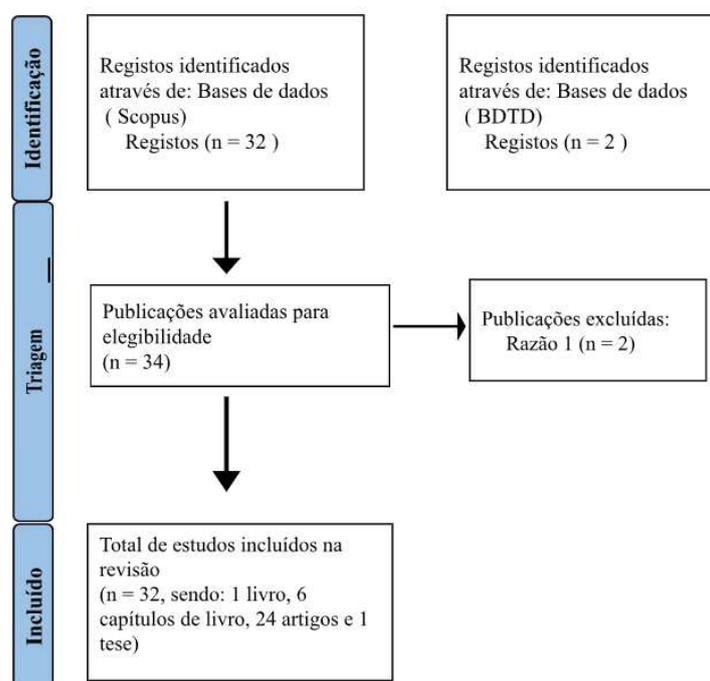
A aplicação do método da *Scoping Review* resultou na identificação de um conjunto de trinta e um documentos. Os documentos recuperados foram examinados, seguindo as recomendações de Peteres et al (2020), a partir da elaboração de um instrumento de extração de dados, concebido para capturar a forma pela qual as políticas públicas da área ambiental são tratadas pelos seus respectivos autores a partir da concepção do Desmantelamento de Políticas.

O capítulo está organizado em três seções, além desta introdução e das conclusões. A primeira seção é dedicada a apresentar o panorama da literatura sobre Desmantelamento de Políticas no contexto internacional; a segunda seção apresenta as estratégias de Desmantelamento de Políticas com exemplos a partir da literatura analisada; a terceira seção aborda o escopo dos estudos selecionados; e por fim as conclusões do capítulo.

## 2.1 UM PANORAMA DA LITERATURA SOBRE ADP NO CONTEXTO INTERNACIONAL

O processo de seleção e inclusão dos documentos a serem analisados nessa revisão são representados, em conformidade com as recomendações do JBI para ScR, por meio do fluxograma PRISMA, ilustrado na figura 3, abaixo.

**Figura 3** – Fluxograma Prisma: resultados das etapas de seleção e inclusão dos documentos para a revisão sobre a Abordagem de Desmantelamento de Políticas Ambientais



Fonte: elaboração própria.

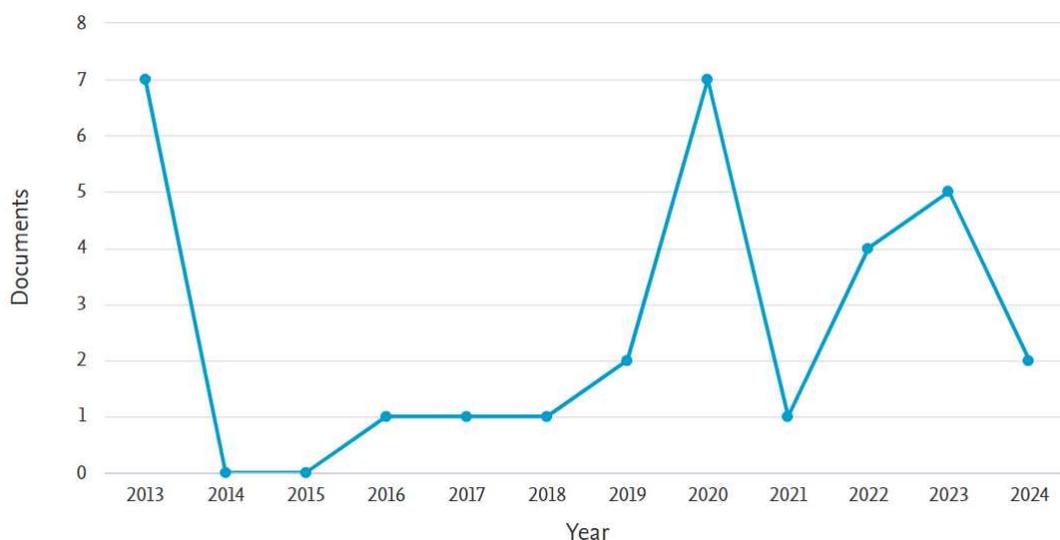
O fluxograma PRISMA permite a visualização das etapas da Revisão de Escopo, bem como seus resultados em termos de documentos identificados: identificação, triagem, elegibilidade e inclusão. Os resultados obtidos na base Scopus através da

pesquisa realizada no dia 08 de agosto de 2024, seguindo a estratégia PC, permitiu o levantamento de 32 documentos (25 artigos, 6 capítulos de livro e 1 livro, que agrupa os seis capítulos já mencionados). Seguindo o critério de elegibilidade (tratar de políticas ambientais), um documento (artigo) foi excluído pois não abarcava a temática. Já a busca na base BDTD realizada no dia 09 de agosto de 2024 teve como resultado uma tese e uma dissertação. Seguindo o critério de elegibilidade, um documento (dissertação) foi excluído.

Visando explorar e identificar alguns aspectos sobre a produção bibliográfica a respeito do Desmantelamento de Políticas (*Policy Dismantling*) no âmbito das políticas ambientais, foi feito um breve estudo bibliométrico, visando responder às perguntas desta revisão.

Sendo assim, alguns resultados foram salvos para a exposição nesta revisão, como o número de documentos publicados por ano, número de documentos por fonte, número de publicações por autor segundo os quinze mais frequentes, número de documentos segundo a filiação institucional para as quinze mais frequentes, número de documento por país, percentagem de documentos de acordo com a área de conhecimento dos estudos e número de publicações segundo a agência de financiamento das pesquisas.

O resultado da busca na base de dados Scopus, segundo a estratégia PC apresentada na seção de metodologia no capítulo 1, permitiu o levantamento de 31 documentos, distribuídos de forma desigual ao longo de 12 anos, conforme é possível observar no gráfico 4. No ano de 2013, um dos anos com maior número de documentos publicados, apresenta-se um total de sete documentos. Sendo eles: um livro intitulado “Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects” e seis capítulos deste mesmo livro publicados de forma individual, todos com colaboração de autores diferentes. Nos anos seguintes todos os documentos publicados na Scopus tratavam-se de artigos científicos.

**Gráfico 4- Número de documentos por ano**

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados Scopus.

Destaca-se também quanto ao número de publicações o ano de 2020, com um total de sete publicações, e o ano de 2023 com cinco publicações.

**Quadro 4 - Número de documentos por fonte**

Fonte do documento	Número de documentos
Journal Of European Public Policy	4
Sustainability In Debate	3
Journal Of Common Market Studies	2
Journal Of Comparative Policy Analysis Research And Practice	2
Journal Of Environmental Policy And Planning	2
Public Administration	2
Regional And Federal Studies	2
Cahiers Agricultures	1
Desenvolvimento E Meio Ambiente	1
Environmental Politics	1
Policy And Politics	1
Review Of Policy Research	1
Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche	1

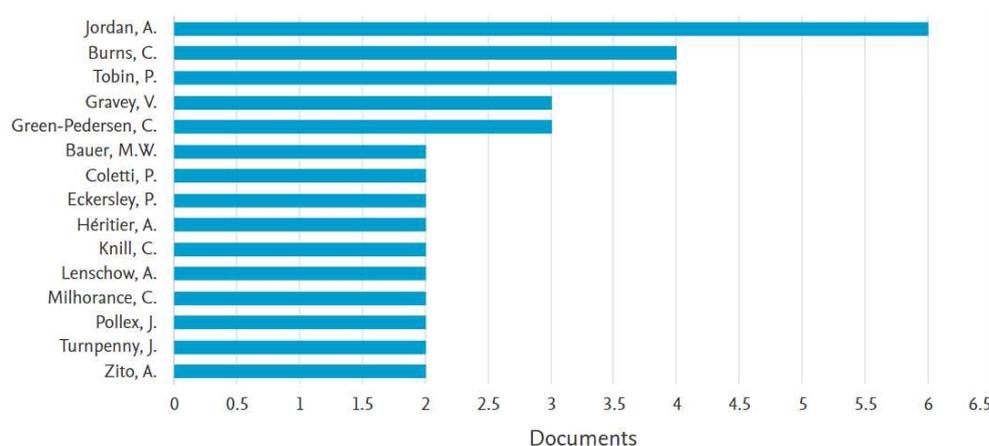
Fonte: elaboração própria a partir da base de dados Scopus.

No tocante ao indicador representado no quadro 4, acima, que corresponde ao número de documentos por fonte, ou seja, os periódicos onde esses estudos foram veiculados, destacam-se pela sua maior representatividade os jornais e revistas europeus com foco nos estudos de políticas públicas. No caso nacional, destaca-se que três documentos foram publicados no “Sustainability In Debate”, um jornal brasileiro de

temática interdisciplinar abrangendo estudos sobre desenvolvimento sustentável e políticas sustentáveis, e que um documento foi publicado no “Desenvolvimento e Meio Ambiente”, um periódico da Universidade Federal do Paraná que aborda temas socioambientais.

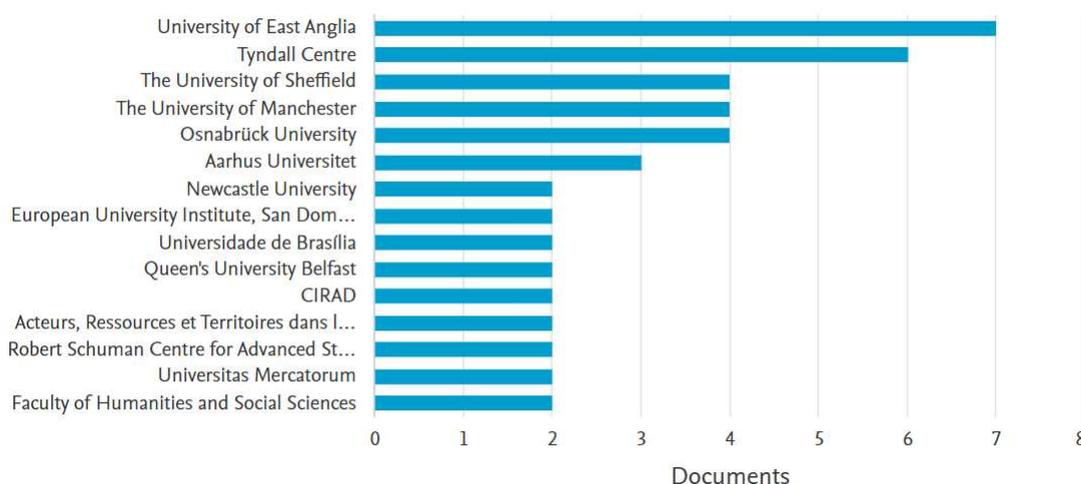
O gráfico 5 apresenta o número de documentos publicados por autor, listando os 15 mais frequentes. Destaca-se que a maior parte dos artigos contam com mais de um autor, e entre os 15 autores mais frequentes no tema, 2/3 publicaram dois artigos e um foi autor de 6 artigos.

**Gráfico 5** - Número de documentos publicados por autor para os quinze mais frequentes



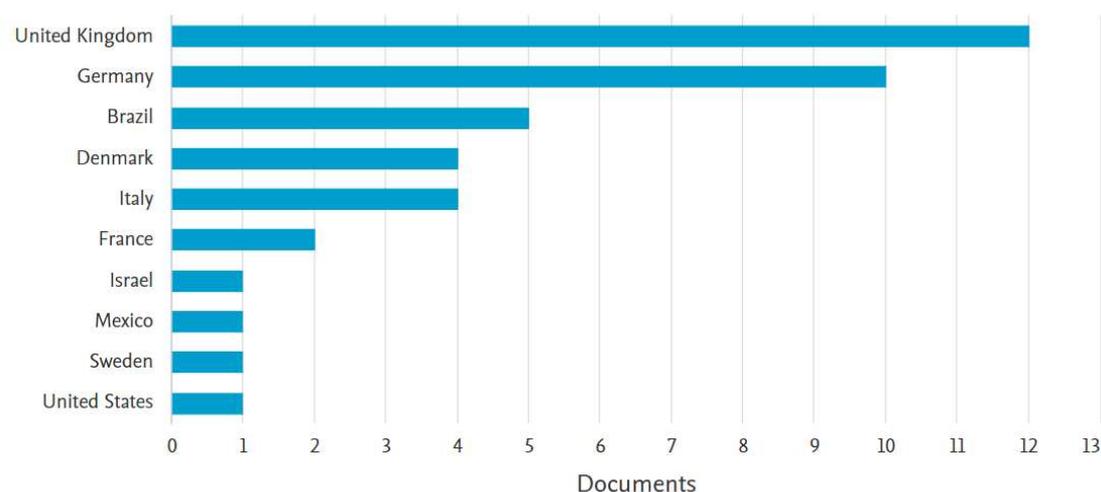
Fonte: elaboração própria a partir da base de dados Scopus.

O gráfico 6 apresenta o número de documentos segundo a filiação institucional de acordo com os 15 autores mais frequentes. E neste quesito, destaca-se a colaboração entre as instituições, sendo as 4 mais frequentes localizadas no Reino Unido.

**Gráfico 6** - Número de documentos por afiliação institucional para as quinze mais frequentes

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados Scopus.

O gráfico 7 apresenta o número de publicações de acordo com o país de origem da publicação. A partir deste indicador observa-se que os estudos são feitos em parceria, visto que o número de países excede o número de documentos. Dentre os países com maior número de parcerias nos estudos sobre Desmantelamento de Políticas (*Policy Dismantling*) na área ambiental, destacam-se o Reino Unido, Alemanha e Brasil.

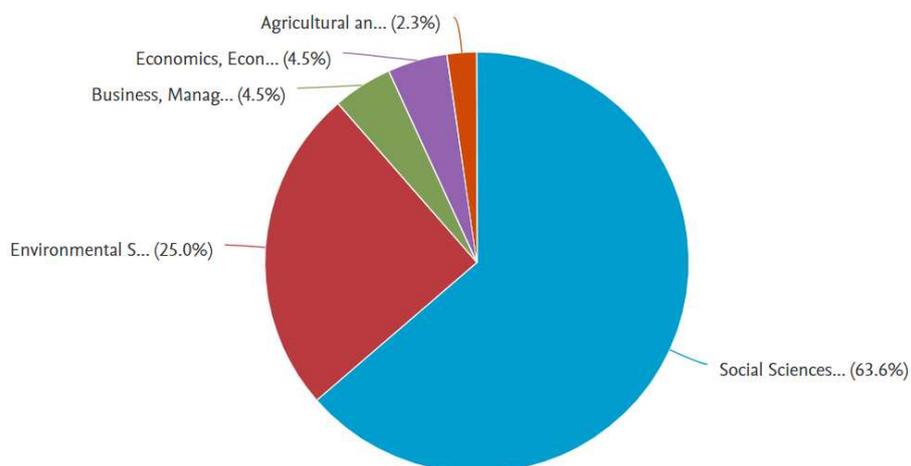
**Gráfico 7** - Número de documentos por país de origem das publicações

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados Scopus.

De acordo com a área do conhecimento, indicada no gráfico 8, o indicador apresenta concentração significativa da produção bibliográfica na área das “Ciências Sociais” (63,3%), uma área do conhecimento com grande destaque para os estudos sobre

Ciências Políticas. Na sequência, temos as “Ciências Ambientais” (25%), seguida pelas áreas de “Negócios, Gestão e Contabilidade” e “Economia e Finanças” (4,5% cada uma), por fim, a área de “Ciências Agrárias e Biológicas” (2,3%).

**Gráfico 8** - Número de documentos por área de estudo



Fonte: elaboração própria a partir da base de dados Scopus.

Ao examinar os resultados segundo as agências de fomento, segundo o quadro 5, observa-se que nem todos os estudos contam com financiamento, visto que os resultados de financiamento (29 resultados) são menores que o de publicações indexadas na base Scopus (32 resultados). Quanto aos financiadores destacam-se o “Economic and Social Research Council” e o “Leverhulme Trust”, financiando 4 estudos cada um, seguidos pelo “Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq” financiando 3 estudos.

**Quadro 5** - Número de documentos por instituição financiadora

<b>Instituição financiadora</b>	<b>Número de documentos</b>
Economic and Social Research Council	4
Leverhulme Trust	4
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	3
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	2
Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal	2
University of East Anglia	2
Association Nationale de la Recherche et de la Technologie	1
British Academy	1
European Commission	1
European Cooperation in Science and Technology	1
Ministero della Salute	1
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	1
National Science and Technology Program during the Twelfth Five-year Plan Period	1
Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur	1
Otto Mønstedts Fond	1
Tel Aviv University	1
UK Research and Innovation	1
University of California Berkeley	1
Volkswagen Foundation	1

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados Scopus.

Quanto a base BDTD, foi recuperado uma tese. No quadro 6 a seguir, são apresentadas informações quanto ao ano de publicação, autor, instituição e área de estudo.

**Quadro 6** - Produção bibliográfica sobre Policy Dismantling no âmbito das políticas ambientais recuperados a partir da base BDTD

<b>Autor</b>	<b>Ano</b>	<b>Area de estudo</b>	<b>Instituição</b>
Souza, Maria Cristina Oliveira	2023	Doutorado em Política Científica e Tecnológica	Universidade Estadual de Campinas

Fonte: elaboração própria a partir da base BDTD.

## **2.2 APRESENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE ADP E EXEMPLOS A PARTIR DA LITERATURA**

Bauer e Knill (2013) apresentam as estratégias de desmantelamento de políticas, como métodos ou planos deliberados para alcançar determinados efeitos, dependendo de fatores específicos que influenciam a preferência dos políticos governantes. Esses fatores incluem, por exemplo, do desejo de ocultar o que estão fazendo (evitamento de culpa) ou, ao contrário, de tornar público as suas decisões de desmantelamento. Ademais, os autores destacam que as estratégias não são estanques e podem ser ajustadas ao longo do tempo, a depender de mudanças em alianças políticas

ou condições macroeconômicas. Diferentes estratégias também podem ser usadas de forma combinadas, ampliando sua complexidade e alcance.

Desta forma, Bauer e Knill (2013) propuseram quatro estratégias (do tipo ideal) mobilizadas no desmantelamento de políticas: a) desmantelamento por omissão; b) desmantelamento por mudança de arena; c) desmantelamento por ação simbólica; e d) desmantelamento ativo, apresentados no quadro 7 a seguir.

**Quadro 7** - As quatro estratégias de policy dismantling

<b>Estratégias</b>	<b>Principais Características</b>
<p><b>Desmantelamento por omissão:</b> Não há uma ação explícita de desmantelamento, mas ocorre uma abstenção de ajustar os níveis existentes, por exemplo medidas de redução ou corte de orçamento; caracteriza-se como uma estratégia de baixa visibilidade.</p>	<p>Configura-se como a estratégia mais sutil de desmantelamento. Particularmente viável em constelações de atores políticos que consideram altos os custos políticos de um desmantelamento ativo. Usa-se o termo “por omissão” em vez de “não-decisão a fim de salientar que se trata de decisão deliberada dos atores políticos.</p>
<p><b>Desmantelamento por mudança de arena:</b> Consiste na decisão ativa de desmantelamento, através da mudança de uma política para uma arena política diferente; estratégia considerada de baixa visibilidade.</p>	<p>Caracteriza-se pelo deslocamento deliberado de órgãos ou políticas para uma outra arena política, manipulando assim as bases organizacionais ou processuais de uma política. Também pode ocorrer com a transferência para outro nível de governo (descentralização) ou para outra agência. Atores beneficiários das políticas podem não perceber essas mudanças, de modo que os custos políticos dessa estratégia não podem ser diretamente atribuídos aos políticos que a promoveram.</p>
<p><b>Desmantelamento por ação simbólica:</b> Discurso claro de desmantelamento, sem efeito necessariamente correspondente; considerada uma estratégia de alta visibilidade.</p>	<p>Ocorre quando os atores políticos declaram explícita e deliberadamente suas intenções de desmantelar as políticas existentes. O discurso do desmantelamento não conduz aos respectivos resultados, permanecendo simbólico. Isto geralmente é resultado de elevadas restrições institucionais, e/ou quando os políticos ainda não estão convencidos de que o desmantelamento é politicamente vantajoso.</p>
<p><b>Desmantelamento ativo:</b> Forte preferência por desmantelar, a partir de decisões ativas; considerado de alta visibilidade.</p>	<p>Essa estratégia converge a intenção (discurso) com ações explícitas e concretas de desmantelamento. Pode ser desencadeado por diversos fatores, como demandas políticas ou questões ideológicas (quando os políticos estão convencidos de que o desmantelamento é a solução mais apropriada). Podem ser facilitadas quando não há fortes restrições institucionais, embora isso não seja condição necessária. Podendo ocorrer por meio de reformas incrementais.</p>

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de figura elaborada por Souza (2023) a partir de Bauer e Knill (2012).

O desmantelamento por omissão, considerado o mais sutil, ocorre através da abstenção de ajustar os níveis políticos existentes às condições externas, por exemplo não ajustar os orçamentos com base na inflação ou até mesmo a redução ou corte orçamentário. Um exemplo com base na literatura analisada, é a redução do orçamento para as políticas ambientais brasileiras durante o governo Bolsonaro, apresentadas por Moulin (2023).

O desmantelamento por mudança de arena se dá pelo deslocamento deliberado de órgãos ou políticas para outra arena política. Um exemplo claro de mudança de arena pode ser observado no trabalho de Wellstead (2018), sobre o desmantelamento das políticas ambientais no Canadá, onde uma das estratégias de desmantelamento foi a descentralização do poder de tomada de decisão. Entre 2006 e 2011 o governo conservador canadense buscou promover a transferência e delegação de responsabilidades políticas ambientais de departamentos federais para os departamentos províncias, reduzindo a capacidade administrativa e promovendo mudanças nos requisitos processuais.

No desmantelamento por ação simbólica observa-se um discurso claro de desmantelamento, sem efeito necessariamente correspondente. Um excelente exemplo, com base na literatura analisada, está no trabalho de Drake e Skovgaard (2024), no qual observa-se um forte discurso de desmantelamento promovido pelo governo canadense para reduzir os subsídios à produção de combustíveis fósseis (gás fóssil), sem efeito correspondente. Na verdade, os subsídios à produção de gás fóssil se mantiveram no mesmo nível ou até mais alto em 2020 quando comparado com 2010.

Já no desmantelamento ativo, as decisões são ativas e há uma forte preferência por desmantelar, vindas dos tomadores de decisões públicas, por exemplo através de reformas incrementais. Um exemplo marcante do uso da estratégia de desmantelamento ativo está apresentada nos trabalhos de Da Fonseca et al (2022) e Bonelli et al (2023), onde abordam as mudanças nas políticas ambientais brasileira durante o governo Bolsonaro, entre elas destacam -se a extinção de diversos comitês através de decretos presidenciais, por exemplo a extinção do Comitê Executivo do PPCDAm, a revogação das Resoluções 302/2002 e 303/2002 do Conama alterando os regulamentos sobre a delimitação de área de Proteção Permanente de reservatórios artificiais e a Desregulamentação do controle de exportação de madeira (NI-7) suspendendo o poder do IBAMA de controlar a origem da madeira antes da exportação.

## **2.3 SOBRE O ESCOPO DOS ESTUDOS: TEMAS, CONTEXTOS E PROLEMAS EM ESTUDO**

Ao analisarmos o escopo dos estudos recuperados, podemos observar que os estudos com o enfoque conceitual de ADP tendem a crescer a partir de 2013, em grande parte devido a sistematização proposta por Bauer e Knill (2012), que propuseram uma estrutura analítica para medir e explicar o desmantelamento de políticas. A seguir, destacam-se os temas e problemáticas analisadas segundo as localizações principais.

### **2.3.1 ESTUDOS COM FOCO NOS PAÍSES DA UNIÃO EUROPEIA**

Como observado através da literatura, a ADP ganhou destaque no campo de pesquisas de políticas públicas ambientais da União Europeia. E ao analisarmos os temas e contextos dos estudos recuperados, observa-se que a maior parte dos estudos, quase dois terços, têm como pano de fundo os países da União Europeia, descritos no quadro 8, mais abaixo.

A União Europeia ilustra com propriedade o movimento de grande expansão das políticas ambientais entre os anos 1970 e 2010. Também ilustra como essa expansão se defrontou com questionamentos e resistência, devido ao entendimento por segmentos empresariais e suas representações políticas de que se tratava de uma “regulamentação excessiva” que poderia levar ao comprometimento da soberania dos estados-membros da União Europeia, criar encargos excessivos e reduzir a competitividade das empresas da região (Coletti, 2023; Coletti, 2024).

Com a crise financeira em 2008, muitos países entraram em um período de intensa austeridade econômica, com grandes cortes orçamentários e redução dos gastos públicos. Tais medidas usadas para economizar recursos, reduzindo e até mesmo removendo completamente algumas políticas originalmente introduzidas em tempos econômicos favoráveis, são muito populares em tempos de crise econômica. Contudo, tais medidas que afetam diretamente a sociedade tendem a gerar oposição política. Desta forma, Jordan et al (2013) explanam que os políticos com preferência pelo desmantelamento buscam formas e estratégias para evitar serem responsabilizados e chamarem atenção negativa.

**Quadro 8** - Estudos com foco nos países da União Europeia e as estratégias de desmantelamento identificadas

Estudo	Estratégia de desmantelamento
BERNAUER, Dominik; KNILL, Christoph. <b>When the Dismantling of an Ineffective Policy Becomes Increasingly Costly: Default Strategies, Arena Shifting, and Symbolic Action in German Waste Policy.</b> Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects (2013)	Destaca-se no caso da política de resíduos alemã o uso de estratégias de desmantelamento por omissão (não atualizar o orçamento desta política) e por mudança de arena (transferir a responsabilidade do governo central para o municipal)
JORDAN, Andrew; TURNPENNY, John. <b>From Dismantling by Default to Symbolic Dismantling? Water Policy in the United Kingdom</b> (2013) Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. (2013).	Destaca-se o desmantelamento simbólico, através do discurso político pró desmantelamento, no contexto de privatização do setor de água do Reino Unido
GRAVEY, Viviane; JORDAN, Andrew. <b>Does the European Union have a reverse gear? Policy dismantling in a hyperconsensual polity.</b> Journal of European Public Policy, 23 (8), pp. 1180 – 1198 (2016).	Desmantelamento simbólico. A crise financeira de 2008 desencadeou a ascensão de discursos pró desmantelamento a fim de everter a expansão da legislação ambiental europeia (considerada por alguns setores como muito burocrática)
STEINEBACH, Yves; KNILL, Christoph. <b>Still an entrepreneur? The changing role of the European Commission in EU environmental policy-making.</b> Journal of European Public Policy, 24 (3), pp. 429 – 446 (2017).	Desmantelamento por mudança de arena, através da transferência de responsabilidades e funções do governo central para o subnacional
BURNS, Charlotte et al. <b>De-Europeanising or disengaging? EU environmental policy and Brexit.</b> Environmental Politics, 28 (2), pp. 271 – 292 (2019).	Desmantelamento por omissão, através da estagnação na criação de leis ambientais
ECKERSLEY, Peter; TOBIN, Paul. <b>The impact of austerity on policy capacity in local government.</b> Policy and Politics, 47 (3), pp. 455 – 472 (2019).	Desmantelamento por omissão, devido à redução de recursos orçamentários, e de pessoal, enfraquecendo a capacidade de implementação das políticas ambientais
BURNS, Charlotte et al. <b>EU environmental policy in times of crisis.</b> Journal of European Public Policy, 27 (1), pp. 1 – 19 (2020).	Destaca-se a diminuição da ambição das políticas ambientais, o que pode ser considerado desmantelamento por omissão, quando ocorre uma abstenção em adequar as políticas ao nível existente
BURNS, Charlotte; TOBIN, Paul. <b>Crisis, Climate Change and Comitology: Policy Dismantling Via the Backdoor?</b> Journal of Common Market Studies, 58 (3), pp. 527 – 544 (2020).	Destaca-se um desmantelamento por omissão, atrelada a diminuição da ambição das políticas climáticas

Estudo	Estratégia de desmantelamento
GRAVEY, Viviane; JORDAN, Andrew. <b>Policy dismantling at EU level: Reaching the limits of ‘an ever-closer ecological union’?</b> Public Administration, 98 (2), pp. 349 – 362 (2020).	Estuda as tentativas de enfraquecer as políticas ambientais no nível da União Europeia. Aponta para o uso das quatro estratégias de desmantelamento, no entanto sem resultados efetivos
JUSTO-HANANI, Ronit. DAYAN, Tamar. <b>Environmental policy expansion in the EU: the intriguing case of bioinvasion regulation.</b> Journal of Environmental Policy and Planning, 22 (3), pp. 315 – 327 (2020)	Foco na estratégia de desmantelamento por omissão, visto que, constata-se uma diminuição das propostas de regulamentação ambiental
LENSCHOW, Andrea et al. <b>Dismantling, disintegration or continuing stealthy integration in European Union environmental policy?</b> Public Administration, 98 (2), pp. 340 – 348 (2020).	Foco no desmantelamento por omissão, através da redução de recursos financeiros para a implementação de políticas ambientais, e desmantelamento ativo através de alterações e flexibilizações das regulamentações existentes
POLLEX, Jan; LESCHOW, Andrea. <b>Many faces of dismantling: hiding policy change in non-legislative acts in EU environmental policy.</b> Journal of European Public Policy, 27 (1), pp. 20 – 40 (2020).	Apesar de ser apresentado como desmantelamento oculto (ou por omissão), observa-se um desmantelamento ativo através de alterações técnicas e administrativas visando reduzir o escopo das políticas ambientais
POLLEX, Jan. <b>Simultaneous Policy Expansion and Reduction? Tracing Dismantling in the Context of Experimentalist Governance in European Union Environmental Policy.</b> Journal of Common Market Studies, 60 (3), pp. 604 – 633 (2022)	Detecta ações de desmantelamento de baixa visibilidade, em especial através da omissão, devido a abstenção de adequar as políticas ao nível existente
COLETTI, Paola. <b>Policy Dismantling of European Environmental Policy: How to Evaluate Regional Simplification Between Policy Inertia and Policy Expansion.</b> Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, (1), pp. 125 – 148 (2023)	Destaca-se a dificuldade de aplicação da legislação ambiental Europeia nos níveis subnacionais. No caso italiano, apresenta-se as limitações de implementação da legislação devido à falta ou limitação das capacidades locais, podendo se encaixar no desmantelamento por mudança de arena e por omissão
COLETTI, Paola. <b>Dismantling of European environmental policy: how great expectations in Brussels are dashed by Italian subnational implementation.</b> Published by Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group (2024)	Foco na estratégia de desmantelamento ativo. O estudo com foco na Itália, visa analisar as tentativas de desregulação (diminuir a legislação ambiental)

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados Scopus.

Os resultados dessa revisão permitem identificar os esforços de pesquisadores no sentido de buscar entender como a crise financeira e as medidas de austeridade desencadearam demandas para o enfraquecimento e o desmantelamento de políticas ambientais na União Europeia (Gravey; Jordan, 2016; Steinebach; Knill, 2017; Eckersley; Tobin, 2019; Burns; Tobin, 2020). Alguns dos estudos mapeados analisam como o período de crise influenciou uma diminuição da ambição das políticas ambientais da União Europeia (Steinebach; Knill, 2017; Burns et al, 2020; Lenschow et al, 2020), destacando, por exemplo, uma estagnação de propostas de políticas ambientais por parte da Comissão Europeia, a responsável pela elaboração das propostas de regulamentações políticas.

Por outro lado, nos estudos mapeados também se identificam autores que defendem que a estagnação quanto a criação de novas regulações ambientais não resultou necessariamente em desmantelamento ativo, ou seja, ações concretas de desmantelamento (Gravey; Jordan, 2020). Outros ainda destacam que os processos parecem contraditórios, podendo ser observadas, ao mesmo tempo, evidências de expansão e de desmantelamento das políticas ambientais (Gravey; Jordan, 2016; Justo-Hanani; Dayan, 2020; Pollex, 2022).

### **2.3.2 ESTUDOS COM FOCO NO BRASIL**

Os resultados do mapeamento da literatura destacam a produção sobre o caso do Brasil. O Brasil constitui um dos contextos com um número significativo de estudos. São 7 resultados dentro da base refinada a partir da Scopus e um resultado a partir da BDTD (Souza, 2023), como se observa no quadro 9, mais abaixo.

A literatura sobre Desmantelamento de Políticas para o caso do Brasil são ainda mais recentes do que essa literatura para o contexto internacional, em geral, e para o caso da União Europeia. Outra característica dessa literatura para o caso do Brasil é sua cobertura temática, que se destaca no caso do estudo de estratégias de desmantelamento das políticas ambientais e de desenvolvimento rural, especialmente no caso da agricultura familiar (Sabourin et al, 2020; Milhorange, 2022). Também têm destaque os estudos sobre o desmantelamento das políticas de preservação e controle do desmatamento (Da Fonseca et al, 2022; Bonelli et al, 2023; Souza, 2023). Chama a atenção o estudo que analisa a tentativa de desmantelamento do IBAMA por meio de mudanças deliberativas nas provas

de seleção dos candidatos, visando mudar a identidade burocrática e propiciar o desmantelamento a partir de dentro das agências (Moulin, 2022).

**Quadro 9** - Estudos com foco no Brasil e as estratégias de desmantelamento identificadas

<b>Estudo</b>	<b>Estratégia de desmantelamento</b>
SABOURIN, Eric et al. <b>The dismantling of the rural and environmental public policies in Brazil.</b> Cahiers Agricultures, 29, art. no. cagri200104 (2020).	Integração de diferentes estratégias de desmantelamento (omissão, simbólico e ativo) de políticas socioambientais, em especial a partir de 2019
GURGEL, Aline Monte et al. <b>Flexibilization of the pesticide regulatory policy as an opportunity for Brazilian (neco)politics: Advances in agribusiness and setbacks for health and the environment.</b> Desenvolvimento e Meio Ambiente, 57, pp. 135 – 159 (2021).	A flexibilização das regras e normas de regulação de agrotóxicos no Brasil, refletem ações de desmantelamento ativo
DA FONSECA, Igor Ferraz et al. <b>Deforestation (lack of) control in the Brazilian Amazon: from strengthening to dismantling governmental authority (1999-2020).</b> Sustentabilidade em Debate Volume 1 13 No. 2 (2022).	Desmantelamento ativo (redução dos aspectos regulatórios) das políticas ambientais, em especial as de preservação e combate ao desmatamento
MILHORANCE, Carolina. <b>Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses.</b> Review of Policy Research, v. 39, n. 6, p. 752-770 (2022).	Apresenta todos as seguintes estratégias de desmantelamento, por omissão (corte orçamentário), simbólico (discurso antiambiental) e ativo (extinção de conselhos participativos)
BONELLI, Fernandes et al. <b>The active dismantling of environmental policy in Brazil: paralysis and setbacks of the deforestation inspection and control.</b> Sustainability in Debate, 14 (1), pp. 56 – 80 (2023).	Desmantelamento ativo, com foco nas políticas de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia, através de mudanças no regimento de políticas florestais, e pela substituição sistemática de servidores com experiência por servidores sem qualificação na área ambiental
MOULIN, Carolina Stange Azevedo. <b>Building and dismantling organisational capacity and bureaucratic identity: an analysis of Ibama's civil service examinations (1989-2022).</b> Sustainability in Debate, 14 (1), pp. 81 – 98 (2023).	Desmantelamento ativo, a partir da tentativa de subverter entendimentos pré-constitucionais sobre o propósito da agência do IBAMA
NEVES, Estela Maria Souza Costa. <b>Policy change, dismantling and environmental protection in Brazil.</b> Sustainability in Debate, 14 (1), pp. 26 – 41 (2023).	Desmantelamento simbólico através do discurso do ex-presidente Bolsonaro de desconstrução da política ambiental, por mudança de arena (transferência de competências de um ministério para outro e ativo através de decretos que extinguiu a participação da sociedade civil em colegiados da administração pública
SOUZA, Maria Cristina Oliveira. <b>[Des]Governança Climático Ambiental nos Setores AFOLU [Agricultura, Florestas, e Outros Usos da Terra] sob o Regime do Acordo de Paris.</b> Campinas, SP (2023).	Apresenta as quatro estratégias de desmantelamento, simbólico (discurso pró desmantelamento), por omissão (cortes orçamentários), por mudança de arena (militarização da fiscalização ambiental) e ativo (através de mudanças feitas por decreto)

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados Scopus e BDTD.

Milhorance (2022) observa criticamente que, diferentemente dos casos de desmantelamento de políticas observados pela literatura internacional, em que os políticos tendem a usar de estratégias de omissão visando evitar a culpa, o

desmantelamento das políticas socioambientais observado no Brasil foi de alta visibilidade, promovido principalmente pelo governo de extrema direita do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (2019 - 2022). Além disso, é destacado o uso do desmantelamento ativo das políticas através de medidas legislativas administrativas e simbólicas, como mudanças nas regras processuais, paralisa administrativa, decretos presidenciais, emendas constitucionais, entre outros.

Sabourin et al (2020) abordam os mecanismos mobilizados no desmantelamento das políticas de desenvolvimento rural, agricultura familiar e ambientais desde 2013, se concentrando nos governos Dilma Rousseff (2011 - 2014 e 2015 - 2016), Michel Temer (2016 - 2018) e Jair Messias Bolsonaro (entre 2019 e 2020). Os autores constataram que diferentes estratégias de desmantelamento foram empregadas nos diversos governos. No governo Temer, os autores destacam, por exemplo, a regularização da ocupação ilegal de terras públicas por empresários do agronegócio, facilitando a ocupação por grandes produtores mas observam que foi principalmente a partir de 2019, na gestão Bolsonaro, que estratégias vigorosas e explícitas de desmantelamento começam a ter lugar no Brasil. Como exemplo, identificam a desarticulação dos órgãos ambientais, os dramáticos cortes orçamentários e o forte discurso antiambientalista, configurando, assim, um desmantelamento ativo e de alta visibilidade.

Da Fonseca et al (2022) analisam o processo de institucionalização de políticas de controle e combate ao desmatamento com foco na Amazônia durante o período de 1999 - 2020. Os autores identificaram que entre os anos 2000 e 2012 houve predominância da capacitação e expansão do quadro institucional ambiental, bem como dos números de instrumentos políticos para a proteção ambiental. Os autores observam ainda que a partir de 2019 ocorre um desmantelamento da capacidade institucional, implicando mudanças imediatas e estruturais, por meio da proposta de leis, decretos e regulamentações que configuram uma estratégia de desmantelamento ativo. Como exemplo, destaca-se o Decreto 9.760/201953 que suspende a cobrança de multas impostas pelo IBAMA e ICMBio até que fosse realizada audiência de conciliação, afetando no monitoramento e fiscalização do desmatamento, o Decreto 9.759 conhecido como revogação que extinguiu e estabeleceu regras que limitaram os colegiados da administração pública federal, incluindo conselhos, comitês, comissões e grupos

Neves (2023) analisa a política ambiental ao longo do período de 1981 - 2021, e observou que Bolsonaro incluiu a política ambiental nas prioridades do governo, contudo desconfigurou o arranjo organizacional ambiental e reduziu as competências operacionais no campo ambiental. A autora cita a “supressão de diversos órgãos federais e pelo traslado de outros a pastas alheias ao tema, reduzindo na prática as competências operacionais da área ambiental” (Neves et al, 2023, p. 47) como exemplo apresenta a extinção no Ministério do Meio Ambiente (MMA) da Secretaria de Mudanças do clima e Florestas (unidade administrativa responsável pelo combate ao desmatamento; a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para a área de agricultura perdendo a gestão das florestas públicas; a reestruturação ou extinção de mais de 22 colegiados nacionais associados às políticas socioambientais através do revogaço promovido em 2019, afetando a participação da sociedade civil, entre outros.

Bonelli et al (2023) abordam o desmantelamento das políticas ambientais, partindo das informações e percepções dos agentes do IBAMA e do ICMBio para constatar um processo de desmantelamento ativo correspondente à desregulamentação na área ambiental, em especial quanto ao enfraquecimento das instituições ambientais, com ações visando à perda da capacidade burocrático-operacional. Um caso especialmente notado pelos autores foi a substituição sistemática de servidores de carreira, com competência técnica comprovada e longa experiência institucional e "de campo" nas localidades de atuação por servidores sem qualificação, vindos de outras áreas que não a ambiental, sem conhecimento específico sobre o problema e sobre o terreno de atuação e sem experiência. Os autores também identificam mudanças de regramentos na área florestal e retrocessos no sistema de fiscalização e controle do desmatamento.

Souza (2023) aborda as estratégias usadas pelo governo Bolsonaro no desmantelamento estratégico da governança climático-ambiental e de políticas de prevenção e controle do desmatamento, entre 2019-2021, segundo as estratégias propostas por Bauer; Knill (2013). Desta forma, a autora traz exemplos a fim de caracterizar cada estratégia: quanto ao desmantelamento por omissão destaca-se a redução do orçamento anual do IBAMA e do INPE no ano de 2019; para o desmantelamento por mudança de arena destaca-se a troca dos funcionários da diretoria do ICMBio por policiais militares exemplificando a militarização da governança ambiental brasileira na substituição de recursos humanos altamente capacitados e

treinados; quanto ao desmantelamento por ação simbólica, caracterizado pelo discurso claro de desmantelamento do ex-presidente Bolsonaro no qual ele questiona em 2019 os dados do próprio governo sobre o desmatamento na Amazônia; e desmantelamento ativo que corresponde a ações explícitas e concretas, que pode ser exemplificada pela exoneração do diretor do INPE o Dr. Ricardo Galvão, que ocorreu como forma de retaliação do governo pelos dados disponibilizados sobre o desmatamento.

### 2.2.3. ESTUDOS EM OUTRAS LOCALIDADES

A análise do uso conceitual da Abordagem de Desmantelamento de Políticas no âmbito de políticas ambientais, apesar de maior cobertura na União Europeia e no Brasil, conta com estudos nos Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Reino Unido e México, apresentados no quadro 10, mais abaixo.

Korte; Jörgens (2013) estudam o desmantelamento de políticas ambientais nos Estados Unidos, com foco no *New Source Review* (NSR), durante o governo de George W. Bush (2001 - 2009). O NSR consiste em um programa para controlar a poluição do ar, o qual exige que as indústrias, em especial as concessionárias de energia, empreguem tecnologias modernas de controle de poluição, tanto em novas instalações quanto nas que forem ampliadas. A administração Bush, apesar de tentar várias estratégias sem sucesso para desmantelar o NSR (desmantelamento ativo e por mudança de arena), conseguiu manipular a intensidade da política na área administrativa, minando os casos de execução do NSR em andamento.

Wellstead (2018) aborda as mudanças adotadas no Canadá que levaram a modificar e desmantelar de forma ativa as políticas ambientais, principalmente a partir da aprovação do Projeto de Lei C-38 de 2012 que implicou mudanças legislativas, quanto à proteção ambiental e uso de recursos, em uma série de atos. Além disso, o estudo levanta questionamentos quanto à falta de coordenação das relações intergovernamentais entre governo federal e provincial. García-Hernández; Lucatello (2022) estudam as mudanças nas leis e regulamentações ambientais e energéticas no México entre 1997 e 2018. A princípio o estudo apresenta a expansão da política ambiental mexicana em direção à integração de políticas climáticas, e na sequência, as mudanças relacionadas à desintegração da política climática nos setores ambiental e de energia, vinculadas principalmente à facilitação e expansão da produção de petróleo e gás, após a Reforma Constitucional em 2013. Paterson et al (2024) analisam o processo de reação populista

nos anos de 2021-2022 que visava deslegitimar e desmantelar a arquitetura geral da política de mudança climática no Reino Unido.

**Quadro 10** - Estudos com foco nos Estados Unidos, Canadá, Alemanha e México e as estratégias de desmantelamento identificadas

<b>Estudo</b>	<b>Estratégia de desmantelamento</b>
KORTE, Stefanie; JORGENS, Helge. <b>Active Dismantling Under High Institutional Constraints? Explaining the Bush Administration's Attempts to Weaken US Air Pollution Control Policy.</b> <i>Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects</i> (2013).	Desmantelamento ativo através da alteração das métricas para análise de impacto ambiental, por mudança de arena através da transferência de competências de um programa para outro, reduzindo e flexibilizando o regramento ambiental
WELLSTEAD, Adam M. <b>Mechanisms of environmental policy change in a federal system: The case of open federalism and the 2006–15 Harper government.</b> <i>Regional and Federal Studies</i> , 28 (2), pp. 177 – 197 (2018).	Desmantelamento ativo através da alteração de atos legislativos e por mudança de arena com a transferência de competências do governo federal para as províncias
GARCÍA-HERNANDEZ, Alma Lúcia et al. <b>Climate policy integration: taking advantage of policy windows? An analysis of the energy and environment sectors in Mexico (1997–2018).</b> <i>Journal of Environmental Policy and Planning</i> , 24 (1), pp. 56 – 67 (2022).	Desmantelamento ativo através de modificações nas leis ambientais
DRAKE, Evan; SKOVGAARD, Jakob. <b>Do Political Institutions Influence the Dismantling of Fossil Fuel Subsidies? Lessons from the OECD Countries and a Comparative Analysis of Canadian and German Production Subsidies.</b> <i>Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice</i> (2024)	Desmantelamento simbólico através do discurso contra os subsídios aos combustíveis fósseis e desmantelamento por omissão através de cortes orçamentários (redução de subsídios aos combustíveis fósseis)
SCHAUB, Simão et al. <b>Climate Action through Policy Expansion and/or Dismantling: Country-Comparative Insights: An Introduction to the Special Issue.</b> <i>Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice</i> , v 26, Issue 3-4, p 215-232 (2024).	Analisa diversos estudos de caso apontados pela literatura sobre ADP, desta forma destacam-se diversos casos com o uso de estratégias de desmantelamento distintas (podendo ser simbólico, por mudança de arena, por omissão ou ativo)
PATERSON, Mathew et al. <b>The Rise of Anti-Net Zero Populism in the UK: Comparing Rhetorical Strategies for Climate Policy Dismantling.</b> <i>Journal Comparative Policy Analysis: Research and Practice</i> , v 26, issue 3-4 (2024).	Destaca-se o aumento do discurso político (desmantelamento simbólico) contra as políticas Net Zero (compromisso de diminuir ou zerar as emissões de GEE)

Fonte: elaboração própria a partir da base de dados Scopus.

O estudo conduzido por Drake; Skovgaard (2024) se destaca pelo fato de ilustrar como as estratégias de desmantelamento podem ser empregadas a favor da proteção ambiental e para apoiar políticas que se voltam para transitar para a redução da dependência das economias com relação aos combustíveis fósseis. Os autores estudaram

o desmantelamento de políticas de subsídios aos combustíveis fósseis nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com estudos de caso na produção de carvão na Alemanha e de gás fóssil no Canadá. No caso alemão, medidas institucionais reduziram os subsídios à produção de carvão que, devido ao seu alto custo, foram descontinuados. No Canadá, as estratégias se mantiveram na dimensão dos discursos pró-desmantelamento (desmantelamento simbólico) e os subsídios se mantiveram estáveis. De forma similar Schaub et al (2024) estudam os fatores que induzem os atores políticos/administrativos a criar políticas regulatórias pensando em mitigar as mudanças climáticas, bem como desmantelar políticas prejudiciais ao clima, como as de subsídio aos combustíveis fósseis, visando a descarbonização.

## **2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO CAPÍTULO**

O presente capítulo, oferece um mapeamento da literatura voltada sobre ADP para o caso de políticas ambientais. Com origens no desmantelamento de políticas de bem-estar social na Europa e Estados Unidos nos anos 1970 e 1980, a ADP foi proposta como estrutura analítica inicialmente por Bauer; Knill (2013). Os autores identificaram quatro estratégias ideais que permitem identificar e medir o desmantelamento de políticas públicas, sendo elas: I) desmantelamento por omissão; II) desmantelamento por mudança de arena; III) desmantelamento por ação simbólica; e IV) desmantelamento ativo.

Para o mapeamento da literatura sobre ADP foram empregados os critérios da ScR. Observa-se, quanto ao período de publicação dos estudos, que estes estão distribuídos de forma irregular entre 2013 e 2024, e o fato de que os estudos, bem como a abordagem proposta de ADP são recentes. Quanto às principais áreas que concentram os estudos analisados, destacam-se as ciências sociais (área de destaque no campo da análise de políticas públicas), seguidas pelas ciências ambientais.

Quanto aos contextos dos estudos mapeados, destacam-se três recortes: o contexto da União Europeia, o do Brasil e outros contextos. No cenário internacional, observa-se uma maior concentração de estudos sobre ADP com foco nos países da União Europeia. A razão principal que justifica esses estudos está relacionada ao período de austeridade econômica enfrentado após a crise financeira de 2008, que levou diversos estudiosos a analisarem o desmantelamento das políticas públicas na Europa, principalmente no campo ambiental. O discurso pró desmantelamento na União Europeia

crece com a crítica à ampliação do número e da intensidade de políticas ambientais. Diante disso, os autores identificam resistências a uma suposta burocracia que poderia prejudicar as atividades empresariais e a competitividade. De acordo com os estudos analisados, destaca-se o uso do desmantelamento por omissão, principalmente associado à redução na criação de leis ambientais e ao corte e/ou redução de recursos financeiros destinados à área ambiental.

No contexto do Brasil, os estudos sobre ADP ganharam destaque sobretudo com a gestão Bolsonaro. O repertório de ações de desmantelamento de políticas ambientais nesse período no Brasil oferece à literatura um verdadeiro conjunto tipificado de exemplos para todos os tipos de estratégias de desmantelamento, os ataques identificados pelo corpus da literatura internacional: as estratégias simbólicas, com o aberto discurso antiambientalista, os cortes orçamentários, as mudanças de arena, com a transferência de funções, órgãos e ações originalmente sob a jurisdição de órgãos ambientais para outros domínios das políticas públicas (como o Ministério da Agricultura), com o enfraquecimento das políticas de prevenção e controle do desmatamento pelo aparelhamento militar dos órgãos de controle ambiental, e uma série de ações legislativas e decretos voltados ao enfraquecimento da proteção ao meio ambiente.

Como apresentado, as estratégias podem apresentar uma decisão muito clara e consciente do interesse pelo desmantelamento, com base em um forte interesse em fazê-lo, como podem se dar de uma forma mais passiva seguindo estratégias de omissão e evitamento de culpa, isso a depender dos interesses políticos por parte dos tomadores de decisão. Finalmente, o mapeamento da literatura contribuiu para identificar que as estratégias de desmantelamento de políticas também podem ser - e em alguns casos têm sido - empregadas não para o desmanche de políticas de proteção ambiental, mas também para desmobilizar políticas associadas ao aprofundamento de impactos ambientais, como é o caso de seu uso para desmontar políticas de subsídio ao carvão.

### **CAPÍTULO 3. PPCDAm: INSTITUCIONALIZAÇÃO, EFICÁCIA E DESMANTELAMENTO**

Como já apresentado na introdução dessa dissertação, desde o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, as taxas de desmatamento na Amazônia Legal aumentaram crescentemente (Terra Brasilis, 2023). Diante disso, visando frear o desmatamento na Amazônia Legal é lançado em 2004 o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). O Plano foi considerado eficaz na redução das taxas de desmatamento entre 2004 e 2012 (Silva Jr et al, 2021), a partir de quando veio a enfrentar diversos problemas. West e Fearnside (2021), argumentam que formular futuras medidas de controle e prevenção do desmatamento na Amazônia Legal requer a compreensão do papel do PPCDAm, tanto no declínio inicial, como no subsequente aumento das taxas de desmatamento.

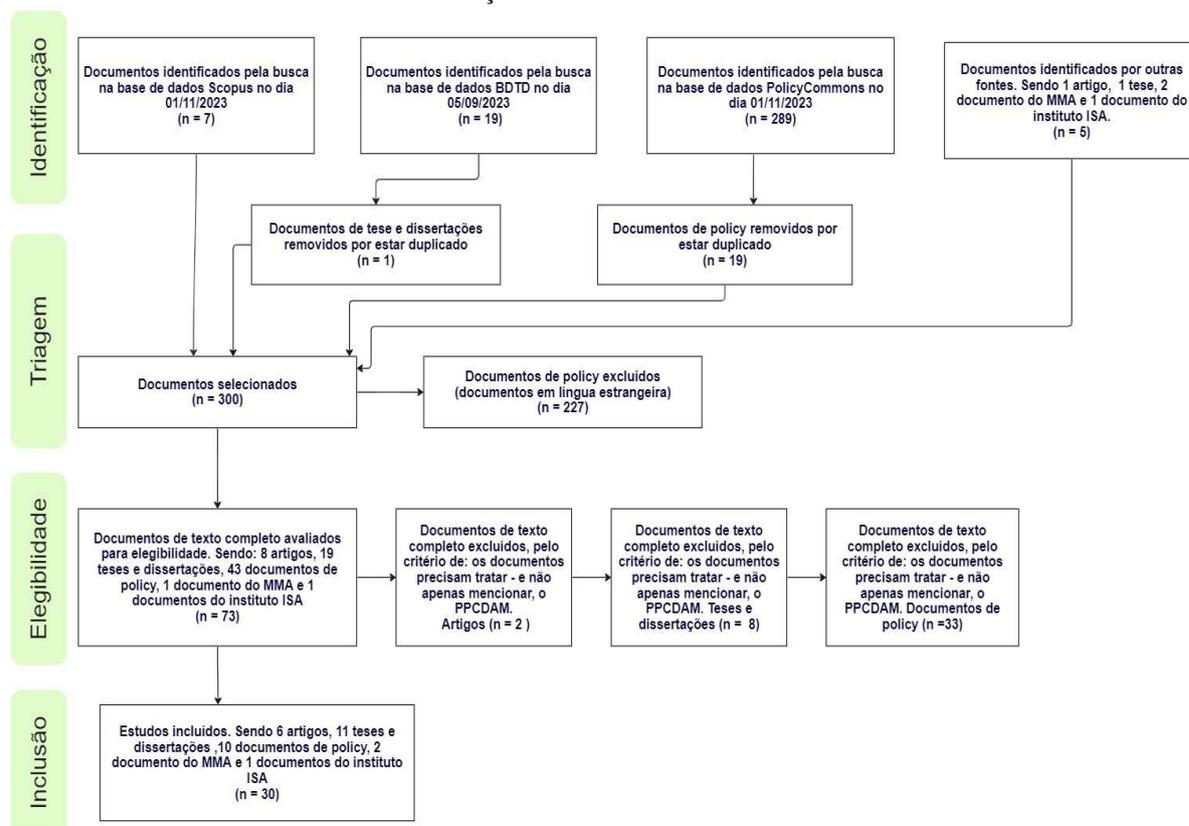
O presente capítulo, tem por intuito promover um mapeamento da literatura que aborda a compreensão do PPCDAm, e suas implicações sobre o desmatamento na Amazônia Legal. Ao todo foram analisados 30 documentos, entre artigos, teses, dissertações e documentos de política recuperados das bases Scopus, BDTD e Policy Commons, entre setembro e novembro de 2023.

A metodologia empregada segue os padrões do Joanna Brigs Institute (JBI), com a aplicação da extensão dos Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses - PRISMA para Scoping Review (ScR) (Peters et al, 2020; Peters et al, 2022). O estudo é composto por quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta os resultados a partir das buscas nas bases de dados selecionadas, bem como os resultados expostos no fluxograma PRISMA. A terceira seção corresponde a apresentação do PPCDAm, bem como à discussão circunstanciada pelas perguntas formuladas no âmbito desta revisão de escopo. A quarta e última seção é dedicada às conclusões.

### 3.1 RESULTADOS DA REVISÃO DE ESCOPO: FLUXOGRAMA PRISMA

Os resultados de cada uma das etapas do processo de seleção e inclusão dos documentos a serem analisados nessa revisão são representados, em conformidade com as recomendações do JBI para ScR, por meio do fluxograma PRISMA, apresentado por meio da figura 4, abaixo.

**Figura 4** - Fluxograma Prisma: resultados das etapas de seleção e inclusão dos documentos para a revisão sobre institucionalização e desmantelamento do PPCDAM



Fonte: elaboração própria.

O fluxograma PRISMA permite a visualização das etapas da Revisão de Escopo: identificação, triagem, elegibilidade e inclusão. Os resultados obtidos nas bases<sup>2</sup> Scopus, BDTD e Policy Commons são enumerados abaixo.

Os resultados da pesquisa na base de dados Scopus, realizada no dia 01 de novembro de 2023, recuperou um total de sete documentos distribuídos de forma irregular

<sup>2</sup> Também foi realizada uma busca na base de dados SciELO, no dia 01 de novembro de 2023, seguindo a estratégia de busca PCC (problema, conceito e contexto), contudo, não obteve resultados, o que pode configurar-se como uma evidência de lacuna na bibliografia que está sendo analisada.

ao longo de 11 anos, entre 2013 e 2023. Ainda que singela, essa cobertura pela literatura internacional, é alinhada ao escopo da presente investigação.

Por sua vez, a busca na base de dados BDTD, realizada no dia 05 de setembro de 2023, gerou resultados correspondentes a um total de dezenove documentos, entre teses e dissertações, com um resultado duplicado (e por essa razão excluído da base refinada), que se distribuem de forma irregular ao longo de 10 anos, entre os anos de 2013 a 2022. As teses e dissertação incluídas abarcam a institucionalização do PPCDAm bem como as três primeiras fases, sem abordar e analisar a fase de desmantelamento.

Quanto à base Policy Commons, os resultados correspondem à recuperação de um total de 289 documentos, dos 62 estavam escritos em língua portuguesa, um critério para a inclusão e 19 documentos estavam duplicados. Ao final da etapa de triagem, foram incluídos 10 documentos de política para integrar a base refinada, em razão do atendimento dos critérios de elegibilidade. Os documentos de política abordam a institucionalização e as três fases iniciais do Plano, não tendo sido abordada a quarta fase nem havendo referências ou análises a propósito do desmantelamento do Plano.

Desta forma, foi possível, em conformidade com os propósitos da metodologia de ScR seguindo as recomendações do JBI e PRISMA, operar o mapeamento da literatura voltada ao PPCDAm, tomando-se em conta as especificidades em termos de palavras-chave, bases de dados mobilizadas e demais escolhas metodológicas. Os resultados trazem contribuições dessa literatura sobre a institucionalização e para as três primeiras fases do Plano, tendo sido identificada, como lacuna, a análise da quarta fase do PPCDAM, bem como a cobertura do seu desmantelamento.

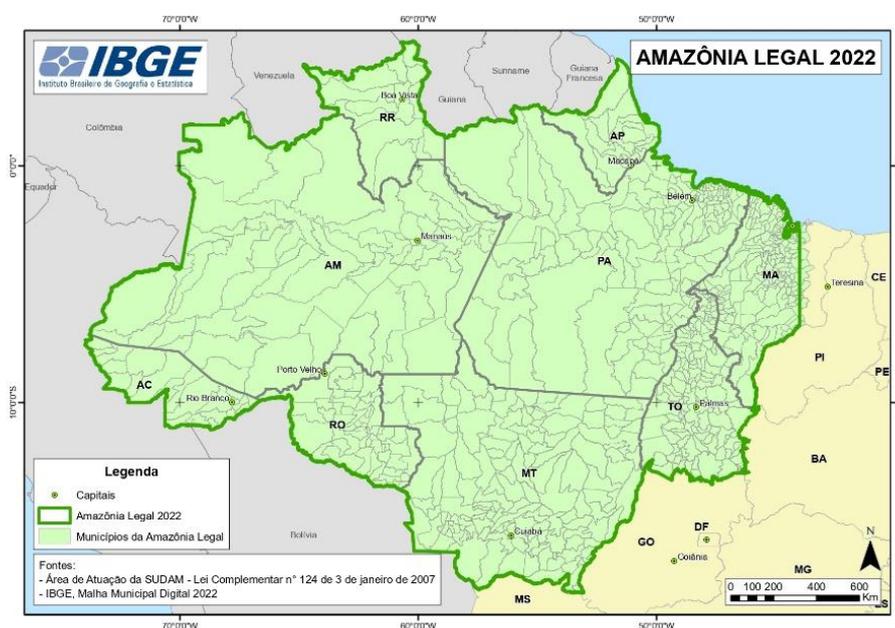
### **3.2 APRESENTAÇÃO DO PPCDAM**

O chamado “Grupo Permanente de Trabalho Interministerial” foi instituído em 3 de julho de 2003, por meio de Decreto Presidencial com a finalidade de implementar e coordenar medidas para a redução dos índices de desmatamento ilegal na região da Amazônia Legal. O leitor pode consultar o texto do Decreto Presidencial não numerado (DNN) que dispõe sobre o tema em 2003, bem como aquele que o revoga. (Brasil, 2003; Brasil, 2019). O Decreto de 2003 e a criação desse grupo de trabalho refletem um

momento de tomada de decisão relevante, no início do primeiro governo Lula, para o enfrentamento do problema do desmatamento na Amazônia, foco de atenção privilegiada da gestão de Marina Silva, então à frente do Ministério do Meio Ambiente (Kageyama e Dos Santos, 2011; Capobianco, 2022).

A Amazônia Legal foi demarcada por instâncias governamentais visando delimitar geograficamente a região para efeito de planejamento econômico e social da região (Agência Brasil, 2021). A região é composta por 9 estados brasileiros Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Tocantins e parte do Maranhão, como ilustrado na figura 5.

**Figura 5 - Amazônia Legal 2022**



Fonte: IBGE (2022).

João Paulo Ribeiro Capobianco, atual Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ex-coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (2003-2008), que concedeu entrevista no âmbito desta pesquisa destaca que o PPCDAm foi instituído a partir de uma avaliação minuciosa das causas do desmatamento em uma importante articulação entre os ministérios, como exposto a seguir

“O PPCDAm foi uma proposta originalmente feita pelo Ministério do Meio Ambiente. Nós identificamos, na época, um grande aumento do desmatamento, que já vinha acelerado e que, portanto, era necessária uma ação muito pensada do Governo. Desde o primeiro momento, a partir de avaliações internas, ainda

que no Ministério do Meio Ambiente, nós levantamos na equipe, de que teria que ser algo que fosse para além da capacidade limitada do Ministério do Meio Ambiente, tanto do ponto de vista financeiro, como do ponto de vista institucional e de recursos humanos, no sentido de capacidade de articular com os demais ministérios. Então, olha só, o primeiro passo, foi, propor que isso [o Plano] fosse secretariado ou fosse criado no âmbito da casa civil, o que foi uma novidade e elencamos ali quais seriam os ministérios que precisariam estar conosco nesse processo.

Sendo assim, o PPCDAm foi instituído Plano para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, articulando instâncias relevantes no que diz respeito a políticas públicas do governo federal, entre elas os ministérios da: Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ciência e Tecnologia (MCT), Defesa (MD), Desenvolvimento Agrário (MDA), Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Integração Nacional (MI), Justiça (MJ) Meio Ambiente (MMA), Minas e Energia (MME), Trabalho e Emprego (MTE), Transportes (MT), Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Relações Exteriores (MRE). A coordenação fica a cargo da Casa Civil da Presidência da República até 12 de março de 2013 quando é transferido para o MMA (Mello e Artaxo, 2017). Como destacado por João Paulo Capobianco, a estratégia de enfrentamento ao desmatamento, baseada em uma articulação multiautores, surgiu do diagnóstico de que o combate ao desmatamento não poderia ser conduzido de forma isolada pelo Ministério do Meio Ambiente.

Após a criação do GT Interministerial, foi estabelecido quatro subgrupos de trabalho para a elaboração das propostas e estratégias a serem implementadas, conforme descrito no quadro 11, mais abaixo.

A criação dos subgrupos de trabalho demonstra a transversalidade tanto temática quanto interministerial do desenho do PPCDAm. Deve chamar a atenção do leitor que esse desenho, que antecipa características integradas da implementação pretendida pelo Plano em termos de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal, passava fortemente pela questão do “Ordenamento Fundiário e Territorial”, corretamente percebida como elemento associado a um “driver” histórico do desmatamento no país e, em especial, na região; parece-nos significativo que este seja o primeiro subgrupo dentro desta estrutura. A seguir, a questão propriamente de “Monitoramento e Controle” dentro da qual é possível destacar o papel de coordenação assumido pelo IBAMA e, apenas para salientar, o MCTI, dentro do qual está integrado o INPE, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, cuja capacitação em monitoramento

via satélite tanto contribuiu para a eficácia do Plano, como veremos mais adiante nesta tese.

**Quadro 11** - Subgrupos de trabalho – composição e área de atuação

Sub-Grupo	Membros	Área de atuação
1) Ordenamento Fundiário e Territorial	SDS/MMA (coord.), SCA/MMA, MDA, MAPA, MI, MDIC, MD, MJ/FUNAI	- Instrumentos de ordenamento territorial com enfoque para política fundiária, unidades de conservação e estratégias de desenvolvimento local sustentável.
2) Monitoramento e Controle	IBAMA/MMA (coord.), SCA/MMA, MCT, MD, MI, MTE, SIPAM/Casa Civil.	- Instrumentos de monitoramento, licenciamento e fiscalização de desmatamento, queimadas e exploração madeireira.
3) Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis	SBF/MMA (coord.), SCA/MMA, MDIC, MAPA, MDA, MCT, MI, MTE, MF (convidado)	- Crédito Rural e Incentivos Fiscais. - Assistência Técnica e Extensão Rural. - Pesquisa Científica e Tecnológica.
4) Infra-estrutura	SCA/MMA (coord.), MT, MME, MAPA, MI, MDIC.	- Políticas de infra-estrutura, com enfoque para os setores de transporte e energia.

Fonte: adaptado de Silva (2017). Siglas utilizadas ainda não apresentadas no texto: SDS (Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável – MMA), SCA (Secretaria de Coordenação da Amazônia - MMA), FUNAI (Fundação Nacional do Índio), IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia), SBF (Secretaria de Biodiversidade e Florestas – MMA), MF (Ministério da Fazenda).

Neste momento, é pertinente mencionar que Francisco José Barbosa de Oliveira Filho, servidor do IBAMA, e ex-Diretor do Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento na Secretaria de Mudanças Climáticas, que concedeu entrevista no âmbito desta pesquisa, destaca a importância da fiscalização no eixo de Monitoramento e Controle no âmbito do PPCDAm, com destaque para a criação do Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real, o DETER. Esse eixo, como veremos, será considerado o eixo de maior sucesso

Qual é dos 3 eixos que eu descrevi, o que entregaria resultados mais rápido que tinha e é de curto prazo, é monitoramento e controle, porque você tem o INPE provendo os dados. E você tem que lembrar que no começo o INPE não tinha o as informações que existem hoje. O DETER foi uma demanda do Plano de combate ao desmatamento. Logo nos seus primeiros meses, a gente chegou à conclusão de que não dava para combater o desmatamento só com o dado anual do PRODES. Ele é um dado muito bom, mas você precisava e esse foi o grande desafio, ao mesmo tempo, foi uma das grandes qualidades do Plano de combate ao desmatamento, que foi aproximar o monitoramento da fiscalização. Então, esse foi o Pilar mais forte imediato que começou a desenvolver. Por quê? Porque você, no momento em que o governo se organizou, criou uma força tarefa. Não é uma força tarefa, mas criou esse eixo de monitoramento e controle, juntou o INPE com monitoramento, mais os órgãos de controle liderados naquele momento pelo Ibama, que era quem fazia o controle ambiental. Então, essa junção foi o grande diferencial do combate e o

monitoramento que já estava, já existia desde 1989, já existia esse monitoramento o que faltava era uma coisa mais atrelada”.

O PRODES, mencionado pelo entrevistado, corresponde ao Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite, que contabiliza, no âmbito das ações do INPE, os dados anuais das áreas desmatadas no ano anterior. Conforme explica o entrevistado, DETER traz dados diariamente sobre indícios detectados sobre o desmatamento. Embora tenha menor acuidade, é um instrumento de grande utilidade para as ações de fiscalização, de controle e a subsequente aplicação de multas por parte dos órgãos integrantes do sistema do PPCDAm, como o IBAMA, o ICMBio, e o Ministério Público Federal.

GÉ interessante, ainda, nesse desenho, destacar que o subgrupo 3, de Fomento a Atividades Produtivas e Sustentáveis” já apontava muito fortemente para a necessidade de financiamento e de conhecimento técnico-científico e extensionista. Essa será, como veremos, não apenas nos momentos de desmantelamento, uma “perna fraca” não dentro do desenho do Plano, mas seguramente dentro de sua implementação. Finalmente, o quarto subgrupo, Infraestrutura, nos parece atestar para um entendimento de que a superação do problema do desmatamento careceria do fortalecimento dos setores de energia e de transporte. É interessante chamar a atenção para esse desenho do PPCDAm, pois sua implementação, a eficácia do Plano ao longo de suas sucessivas fases e as necessidades de ajustes serão avaliadas e balizadas tendo em vista essa estrutura de partida.

### **3.2.1 PRIMEIRA FASE DO PPCDAM (2004-2008)**

A primeira fase do PPCDAm foi anunciada em 15 de março de 2004, tendo como base o diagnóstico sobre as características do desmatamento daquele período; nesse sentido, o Plano, nessa primeira fase, visava combater o desmatamento a partir de uma estratégia construída sobre um conjunto crítico de diretrizes, que podem ser sumariadas da seguinte maneira: a valorização da floresta para efeitos de conservação da biodiversidade, gestão florestal de produtos madeireiros e não madeireiros e prestação de serviços ambientais; a implementação de incentivos para um melhor aproveitamento de áreas já desmatadas de forma sustentável; a elaboração de medidas de ordenamento fundiário e territorial; o aperfeiçoamento dos instrumentos de monitoramento,

licenciamento e fiscalização do desmatamento; o fomento à cooperação entre as instituições governamentais responsáveis pelas políticas relacionadas à dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal; e o estímulo à participação efetiva dos setores da sociedade amazônica na gestão das políticas de enfrentamento ao desmatamento (Silva, 2017).

Ademais, o Plano Operacional foi idealizado no âmbito de cada subgrupo de trabalho, priorizando os três eixos temáticos, descritos no quadro 11, sendo: 1) ordenamento fundiário e territorial; 2) monitoramento e controle; 3) fomento a atividades sustentáveis. Os objetivos específicos foram assim definidos:

“a) redução dos índices de desmatamento e queimadas na Amazônia brasileira, especialmente em termos de práticas ilegais que gerem significativos danos ambientais e problemas sociais; b) diminuição das práticas de grilagem de terras públicas em áreas críticas, associadas ao desmatamento ilegal; c) redução dos índices de exploração madeireira ilegal, associada a um crescimento expressivo na área sob manejo florestal para produtos madeireiros e não madeireiros; d) aumento na adoção de práticas de prevenção e controle do fogo, manejo de pastagens e práticas agrícolas sustentáveis entre produtores rurais; e) redução significativa no percentual de propriedades rurais com passivo ambiental referente à Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente, associada a um aumento nos casos de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta e práticas de recuperação de áreas degradadas; f) avanços na viabilização de assentamentos rurais em bases sustentáveis para a Amazônia brasileira, com significativas implicações para a redução do desmatamento; g) avanços na criação e implementação de unidades de conservação e terras indígenas em áreas prioritárias, como elementos fundamentais de uma estratégia de conservação da floresta e o desenvolvimento sustentável da Amazônia; h) aumento da capacidade institucional de órgãos ambientais e outras instituições parceiras, inclusive da sociedade civil, na implementação integrada de medidas de prevenção e controle do desmatamento, e na viabilização de atividades produtivas sustentáveis” (Capobianco, 2017, p. 53 e 54).

Capobianco (2017) destaca alguns diferenciais do PPCDAm em relação a outros planos e políticas governamentais lançados anteriormente. Entre eles estão “o planejamento detalhado de 149 atividades, com responsabilidade institucional atribuída de forma explícita, período de execução e indicadores objetivos de avaliação de implementação” (p. 56). Além disso, o Plano contou com a vinculação dos recursos necessários ao seu desenvolvimento, a primeira fase contou com um total de R\$ 394 milhões, previamente aprovados nos Planos Plurianuais (PPA) dos ministérios envolvidos, garantindo as condições financeiras para iniciar de imediato suas ações, “sem depender de complexas negociações para obtenção de recursos adicionais do Orçamento da União” (p. 54). Deste montante (R\$ 394 milhões), 62% foi destinado para atividades de planejamento territorial, 21% destinados para ações de monitoramento e controle e 17% na promoção de atividades sustentáveis (West e Fearnside, 2021).

O alvo principal das atividades promovidas pelo PPCDAm I foi a região do “Arco do Desflorestamento”, destacada na figura 6, e a área ao longo da BR – 156 que liga Santarém no estado do Pará a Cuiabá no estado do Mato Grosso.



Fonte: Portal para a Amazônia (2009)

O Quadro 12, a seguir, sintetiza os principais instrumentos jurídico institucionais - decretos, leis e programas – que constituem os marcos institucionais da primeira fase do PPCDAm.

**Quadro 12 - Principais marcos (decretos, leis e programas) do PPCDAm I**

<b>Marco</b>	<b>Descrição</b>	<b>Atores envolvidos</b>	<b>Eixo temático</b>
Programa Áreas Protegidas – ARPA (Decreto 4.326 de 2002)	Criação de 50 milhões de hectares de áreas protegidas localizadas principalmente próximo a fronteiras de desmatamento. Homologação de 10 milhões de hectares de territórios indígenas.	Ministério do Meio Ambiente, com colaboração do IBAMA, do Fórum Estadual de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia e do Fundo Nacional de Biodiversidade (FUNBIO); atua com recursos do MMA e do Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).	Ordenamento Fundiário e Territorial
Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.824 de 2006)	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF	Ministério do Meio Ambiente	Ordenamento Fundiário e Territorial
Criação do Distrito Sustentável da BR – 163 (2006)	Compreende mais de 190 mil quilômetros quadrados, visando a priorização de políticas públicas que estimulam o desenvolvimento integrado com atividades de base florestal.	Casa Civil, e os ministérios: da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Ciência e Tecnologia; do Desenvolvimento Agrário; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Educação; da Fazenda; da Integração Nacional; do Meio Ambiente; de Minas e Energia; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Trabalho e Emprego; e dos Transportes	Ordenamento Fundiário e Territorial
CAR (Decreto Estadual 1.148 de 2008; Lei 12.651 de 2012 <sup>3</sup> )	O Sistema de Cadastro Ambiental Rural, auxilia na fiscalização de áreas desmatadas (legal e ilegal) em propriedades rurais e determinar os requisitos de restauração florestal.	Ministério do Meio Ambiente, Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento,	Ordenamento Fundiário e Territorial
DETER (2004)	Detecção do desmatamento quase em tempo real, através de imagens de satélites.	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública e Exército Brasileiro	Monitoramento e Controle
DEGRAD (2007)	Sistema de monitoramento e detecção da degradação florestal.	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e Ministério do Meio Ambiente	Monitoramento e Controle
Lista negra de municípios (2008)	Lista de municípios da Amazônia Legal com os maiores índices de desmatamento, submetidos a vigilância ambiental rigorosa, restrições de licenças, embargos a áreas desmatadas ilegalmente e limitações de crédito.	Governo Federal, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e Ministério do Meio Ambiente	Monitoramento e Controle

<b>Marco</b>	<b>Descrição</b>	<b>Atores envolvidos</b>	<b>Eixo temático</b>
Lei 9.605 de 1988 (Decreto 6.514 de 2008)	Alteração na Lei de Crimes Ambientais que estabeleceu novos fundamentos legais para as infrações ambientais e sanções administrativas.	Ministério do Meio Ambiente, IBAMA	Monitoramento e Controle
Resolução da Central do Brasil (Resolução 3.545 de 2008)	Restrição ao acesso ao crédito dos bancos públicos aos proprietários rurais que não estivessem em conformidade com as regulamentações ambientais e fundiárias.	Conselho Monetário Nacional (CMN)	
Moratória da Soja (2006)	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos vegetais (ABIOVE) e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC) se comprometeram a não comercializar soja de áreas desmatadas (após outubro de 2006).	ABIOVE e ANEC, Ministério do Meio Ambiente, Grupo de Trabalho da Soja (GTS) e INPE	Fomento as Atividades Produtivas Sustentáveis
Pacto de Madeira Legal e Desenvolvimento Sustentável (2008)	Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira Legal do Estado do Pará (AIMEX), o Grupo de Produtores Florestais Certificados da Amazônia (PFCA) e órgãos governamentais se comprometeram em comprar produtos de madeira apenas de fontes legais e sustentáveis.	AIMEX, PFCA, Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa) e Ministério do Meio Ambiente	Fomento as Atividades Produtivas Sustentáveis
Fundo Amazônia (Decreto 6.527 de 2008)	Visa arrecadar doações para investimentos em conservação, monitoramento e prevenção do desmatamento, reflorestamento e uso sustentável dos recursos florestais. Principais doadores: Alemanha e Noruega.	Ministério do Meio Ambiente, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), representantes dos Governos Estaduais dos estados da Amazônia Legal, representantes de Organizações não Governamentais,	Monitoramento e Controle e Fomento as Atividades Produtivas Sustentáveis

Fonte: elaboração própria a partir da revisão de escopo.

<sup>3</sup> <https://www.car.gov.br/leis/LEI12651.pdf>

Ao final dos primeiros quatro anos de implementação do PPCDAm, foi realizada uma avaliação de seus resultados, com o objetivo de aferir experiências positivas e problemas enfrentados, de modo a apoiar o planejamento das próximas fases do Plano. Tal avaliação foi encomendada pelo MMA que, em 2007, contratou por meio da cooperação técnica alemã *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), a consultoria independente organizada e liderada pelo engenheiro-agrônomo Guilherme Cardoso Abdala (Abdala, 2008; Silva, 2017)<sup>4</sup>.

A avaliação observou um desempenho distinto para cada subgrupo, sendo que o de “Monitoramento e controle” revelou o melhor desempenho, seguido pelo de “Ordenamento fundiário”, avaliado como tendo um desempenho mediano. O subgrupo de “Fomento a Atividades Sustentáveis” foi avaliado como sendo o menos eficaz, devido a problemas em seu planejamento, a fundos insuficientes, incluindo o acesso precário ao crédito (Abdala, 2008; Silva, 2017; West e Fearnside, 2021).

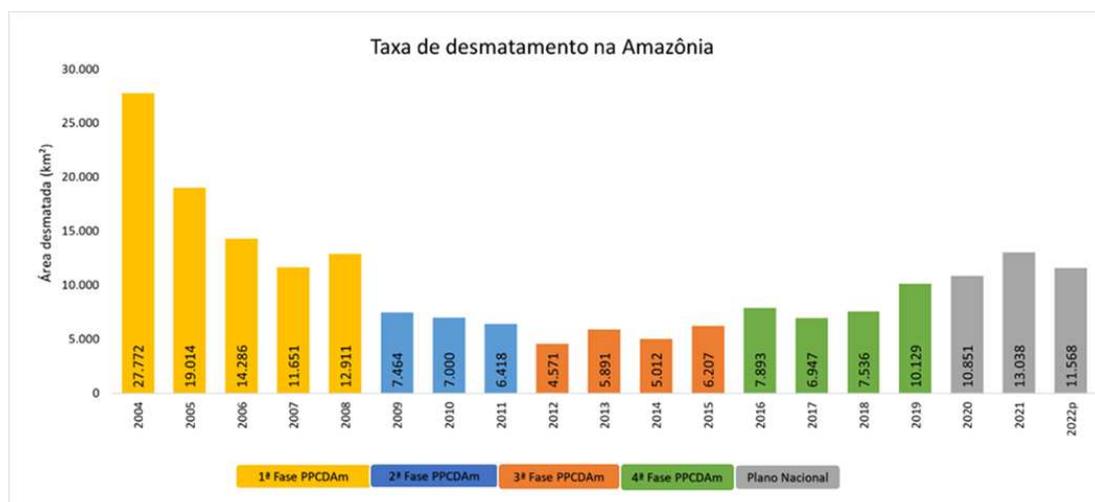
Ao longo da primeira fase do PPCDAm, foram abordados alguns dos principais impulsionadores do desmatamento, como o setor agropecuário apoiados no discurso da necessidade de expansão da fronteira agrícola para aumento da produtividade (Abdala, 2008).

Entretanto, durante esse período observou-se uma mudança na dinâmica do desmatamento, com uma queda substancial da participação de grandes polígonos de desmatamento e um aumento relativo dos pequenos polígonos, inclusive com o crescimento dos índices de desmatamento no ano de 2008, como observado no gráfico 9, abaixo. Desde a implementação do Plano em 2004, 2008 foi o primeiro ano com aumento das taxas de desmatamento.

Como será visto a seguir, esses resultados terão implicações para o planejamento da segunda fase do PPCDAM.

---

<sup>4</sup> Fundada em 1975 na Alemanha como uma empresa de consultoria técnica cujo principal acionista é o próprio governo alemão, a GTZ teve seu nome mudado em janeiro de 2011 para *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH. Atua no Brasil desde 1993, com sede em Brasília – DF, e sua atuação, em nome de diversos ministérios alemães em nosso país se concentra nos temas de “proteção e uso sustentável da floresta tropical” e “transição justa nos setores de energias renováveis e transformação urbana”. Cf página oficial da GIZ: <https://www.giz.de/en/worldwide/12055.html>

**Gráfico 9** - Taxas de desmatamento na Amazônia 2004-2022

Fonte: Gov Br (2022).

### 3.2.2 SEGUNDA FASE DO PPCDAM (2009-2011)

O diagnóstico sobre a mudança da dinâmica do desmatamento e o aumento dessa prática na Amazônia, conforme acima mencionado, trouxe implicações para a remodelagem das diretrizes incorporadas ao Plano para seu próximo período de vigência, ou seja, para a segunda fase do PPCDAm, que se desdobra entre 2009 e 2011. São reformuladas as ações estratégicas segundo cada eixo temático. Nesse sentido, para o eixo de Ordenamento Fundiário e Territorial, destaca-se a proposta de ações de Regularização Fundiária para 296 mil posses rurais e a proposta de vinte novas Unidades de Conservação Federais, com a criação de 6 milhões de hectares em Unidades de conservação e a Demarcação e Homologação de 4 milhões de hectares de Terras Indígenas (PPCDAm, 2009).

Para o eixo de Monitoramento e Controle, destacam-se novas medidas destinadas ao aprimoramento dos sistemas de monitoramento ambiental, à montagem de bases móveis para auxiliar no combate ao desmatamento, à criação da Companhia de Operações Ambientais da Força Nacional (COA/FN) e da Comissão Interministerial de Combate aos Crimes e Infrações Ambientais (CICCIA) e à intensificação das operações integradas de fiscalização e responsabilização ambiental (PPCDAm, 2009).

No que tange ao eixo de Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis, as reformulações do Plano envolvem a proposições para o aprimoramento de gestão de florestas públicas, para o desenvolvimento de ações para uma política agrícola e

desenvolvimento rural sustentável, para o aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento e crédito visando à conservação ambiental, para o apoio às comunidades extrativistas e a projetos com modelos produtivos sustentáveis para a Amazônia (PPCDAm, 2009).

Além disso, visando melhorar questões de eficiência, o PPCDAm II reduziu o número de atividades promovidas e adotou uma nova estrutura administrativa embasada em graus de prioridades e prazos de projetos. Como apresentado por West e Fearnside (2021), houve um consenso entre as agências governamentais e especialistas de que a regularização fundiária, que corresponde ao eixo 1, constituía um fator-chave para praticamente todas as atividades do Plano, pois a falta de propriedade da terra bem definida representaria um dos gargalos não resolvidos da região e, portanto, deveria se tornar prioridade.

Observa-se, entretanto, que o orçamento do PPCDAm II, que foi de R\$ 1,2 bilhão, ficou concentrado nos eixos de Monitoramento e Controle e de Desenvolvimento Sustentável, com cerca de 37% cada um, ficando, para o eixo de Ordenamento Fundiário e Territorial, pouco menos de 27% (West e Fearnside 2021).

Os principais instrumentos jurídico-institucionais mobilizados para a implementação da segunda fase do PPCDAm podem ser conhecidos no quadro 13 que apresenta uma síntese dos principais decretos, leis e programas envolvidos no PPCDAm II.

**Quadro 13** - Principais marcos (decretos, leis e programas) do PPCDAm II

<b>Marco</b>	<b>Descrição</b>	<b>Atores envolvidos</b>	<b>Eixo Temático</b>
Programa Terra Legal (Lei 11.952 de 2009)	Visa o georreferenciamento e regularização fundiária de propriedades na Amazônia Legal	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Ministérios: do Desenvolvimento Agrário e do Planejamento, Orçamento e Gestão.	Ordenamento Fundiário e Territorial
Macro ZEE (Decreto 7.378 de 2010)	O Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal tem como objetivo identificar as zonas adequadas a conservação, produção agrícola e madeireira.	Ministério do Meio Ambiente, Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE) e Conselho Monetário Nacional (CMN)	Ordenamento Fundiário e Territorial
Programa Indicar (2009-2012)	Auxílio nas ações de comando e controle, através da cooperação técnica entre o IBAMA e as Agências: de Exploração Aeroespacial do Japão e a de Cooperação Internacional.	IBAMA, Agência de Exploração Aeroespacial do Japão (JAXA) e a Agência de Cooperação Internacional (JICA).	Monitoramento e Controle
Fundo Nacional para Mudanças Climáticas (Lei 12.114 de 2009 e Decreto 7.343 de 2010)	Visando apoiar projetos e estudos no âmbito de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.	Ministérios: do Meio Ambiente, da Ciência e Tecnologia, de Minas e Energia, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Agrário, das Cidades, da Fazenda, das Relações Exteriores, a Casa Civil e o BNDES e representantes da sociedade civil organizada.	Fomento a Atividades Sustentáveis
Programa de Manejo Florestal Comunitário e Familiar de 2009	Com o intuito de melhorar os meios de subsistência local e combater a exploração ilegal de madeira.	Ministérios: do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário	Fomento a Atividades Sustentáveis
Operação Arco Verde (Decreto 7.008 de 2009)	Visa promover modelos sustentáveis de produção, principalmente nos municípios da lista negra, bem como promover a recuperação de terras degradadas.	Casa Civil, Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.	Ordenamento Fundiário e Territorial
Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12 (Lei nº 12.187/2009)	A Lei estabelece a meta de 3.925 km <sup>2</sup> a ser alcançada em 2020, equivalente a uma redução de 80% em relação à média da taxa anual de desmatamento observada entre 1996 e 2005, cujo valor é de 19.625 km <sup>2</sup>	Ministério do Meio Ambiente; quanto aos instrumentos para sua execução: o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Comunicação do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	Monitoramento e controle

Fonte: elaboração própria a partir da revisão de escopo.

Em 2010, o MMA e a Comissão Executiva do PPCDAm encomendaram uma avaliação da segunda fase do Plano, com o objetivo de analisar os resultados entre 2007 e 2010. A avaliação foi conduzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), também com apoio da Agência de Cooperação Alemã para o Desenvolvimento por meio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*.

De forma semelhante à fase anterior, o eixo temático de Monitoramento e Controle continuou se destacando como as ações mais efetivas, com grande parte do sucesso devida ao DETER – Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real, e graças à agilidade de resposta das ações integradas de fiscalização pelo IBAMA, pelas Polícias Federal e Rodoviária Federal, pela Força Nacional de Segurança Pública e apoiadas pelo Exército Brasileiro.

Quanto aos eixos de Ordenamento Fundiário e Territorial e Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis, suas atividades foram classificadas como de baixo grau de ação e efetividade. Apesar das áreas protegidas terem sido ampliadas em 6 milhões de hectares, a expansão foi criticada devido ao ritmo de implementação mais lento e à menor escala espacial, quando comparados a esses mesmos indicadores durante a primeira fase (West e Fearnside, 2021).

A avaliação apresentou como recomendações gerais a manutenção do PPCDAm em um alto nível de governança, a criação de ações visando à redução dos entraves burocráticos para a regularização fundiária, bem como para a promoção de atividades sustentáveis, além da manutenção do foco da ação do Plano nos municípios com os índices de desmatamento mais elevado (Mello e Artaxo, 2017).

Com base nestas recomendações, iniciou-se um processo de revisão do Plano, culminando com a formulação da terceira fase do PPCDAm.

### **3.2.3 TERCEIRA FASE DO PPCDAM (2012-2015)**

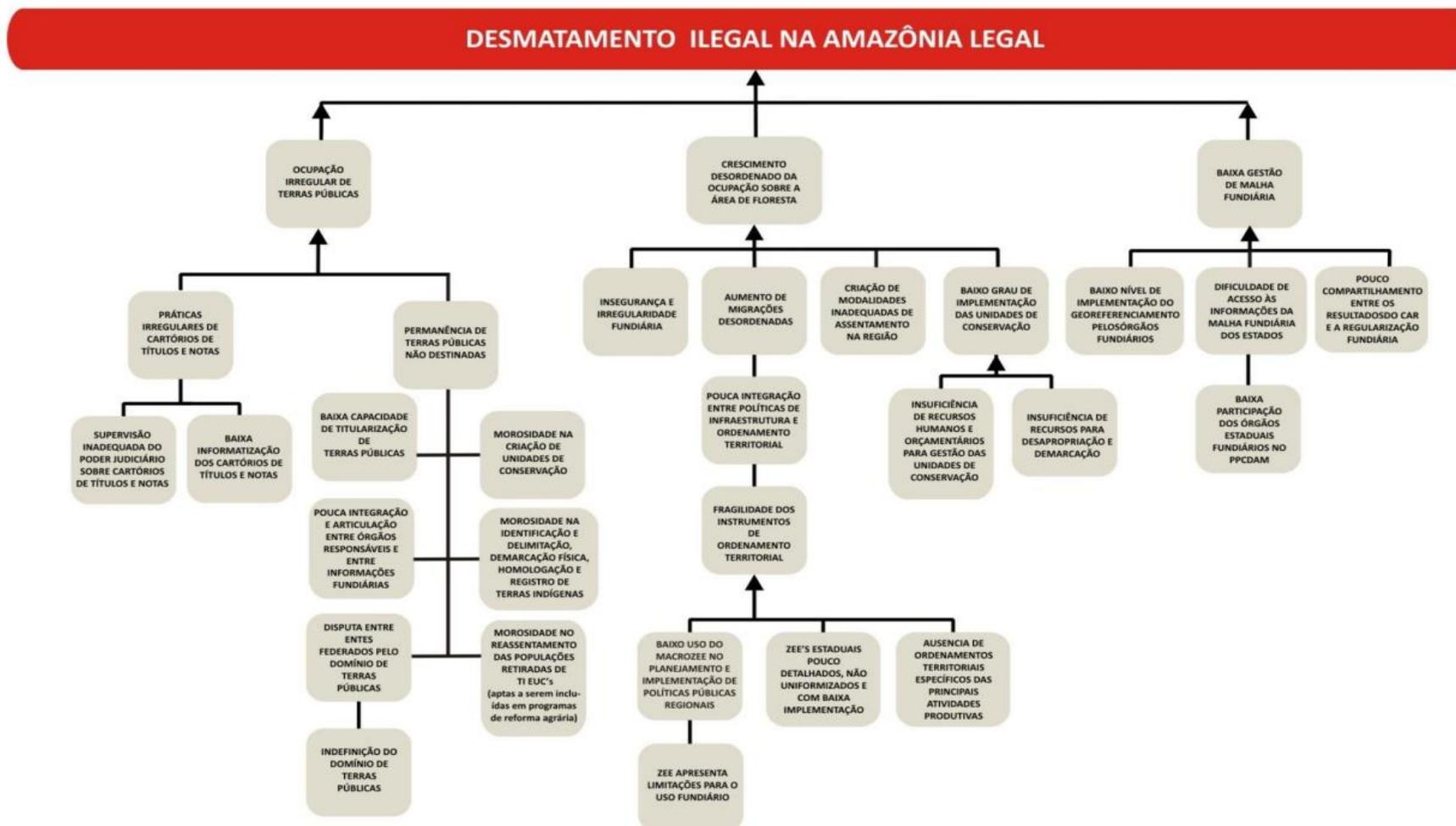
Como já mencionado, as duas primeiras fases do PPCDAm, que se desdobram, respectivamente, entre 2004 e 2008 e 2009 e 2011, tiveram como resultado mais importante sua eficácia; ou seja, o grande destaque do Plano foi efetivamente a

redução do desmatamento. As ações referentes ao eixo Monitoramento e Controle, bastante associadas ao sucesso do Sistema DETER, foram consideradas de grande sucesso. Contudo, a mudança na dinâmica e no padrão do desmatamento, caracterizada principalmente pela redução do desmatamento em polígonos maiores que 25 ha enquanto polígonos menores que 25ha sofreram aumento gradual, conformou um novo desafio ao Plano. O combate ao desmatamento em pequenos polígonos tornou-se, com efeito, um dos maiores desafios desta terceira fase, visto que grande parte do desmatamento estava abaixo do limite de detecção do DETER, correspondente a 25 ha. Coerentemente, a terceira fase do PPCDAm tem início com o enfrentamento dessa dificuldade de promover ações condizentes com a nova dinâmica do desmatamento, ao lado de como fomentar um eixo que acumulava avaliações túbias, ou seja, o eixo das Atividades Produtivas Sustentáveis que, justamente, podem significar mudanças estruturais para redução das pressões pelo desmatamento (Mello e Artaxo, 2017).

Como foi colocado anteriormente, as atividades desse eixo das Atividades Produtivas Sustentáveis demandam, além do conhecimento técnico-científico e extensionista, um aporte significativo de financiamento, seja na forma de crédito, de mecanismos fiscais e outros instrumentos – e isso foi explicitamente reconhecido no desenho do PPCDAm desde seu início, inclusive com a inclusão, na estrutura do subgrupo correspondente, da representação do Ministério da Fazenda. Observa-se, portanto, que essas necessidades encontraram dificuldades no momento da implementação; isso é levado em conta na avaliação do Plano em sua segunda fase e também em termos de sugestões de ações para realinhamentos do Plano para sua terceira fase.

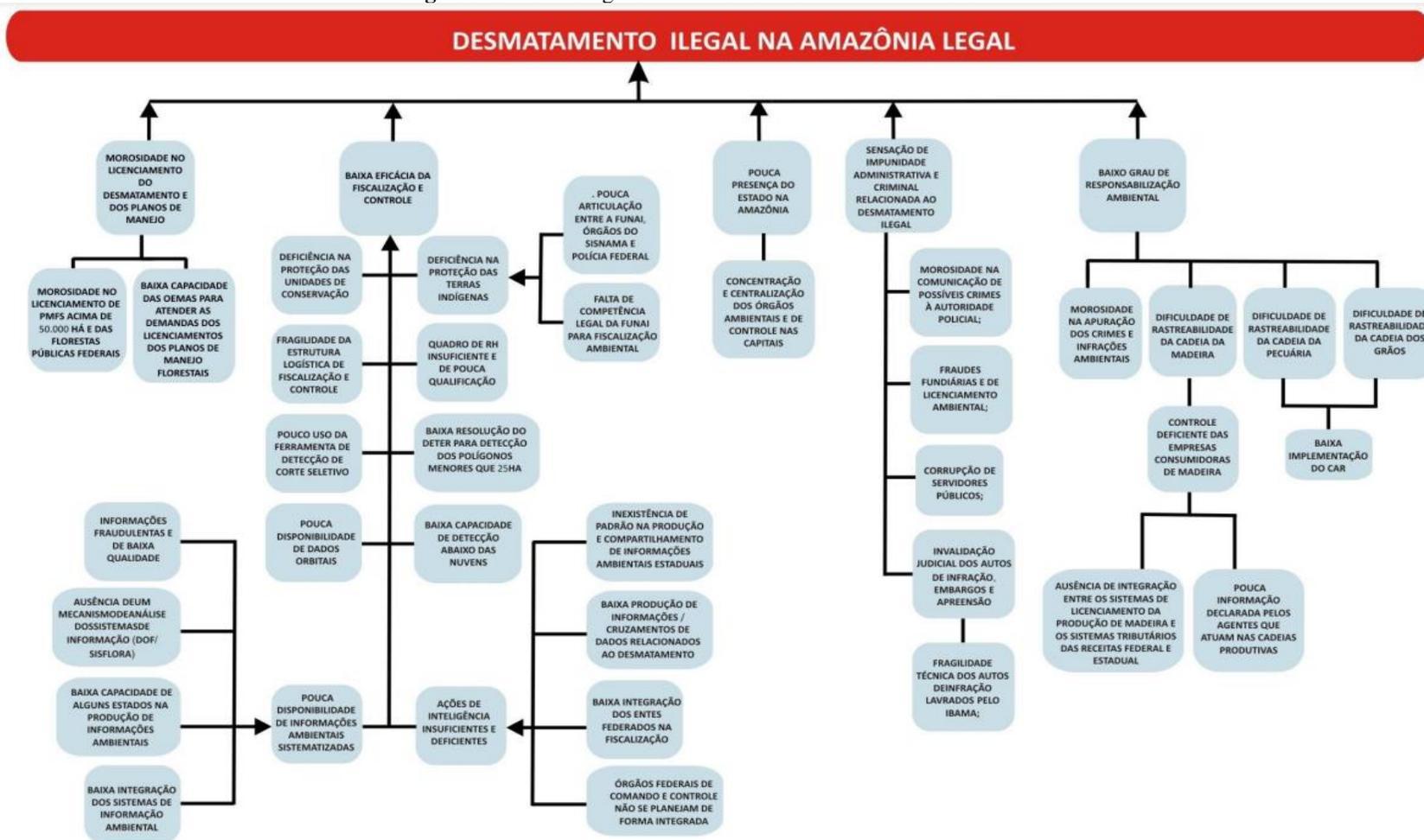
As ações propostas para a terceira fase do PPCDAm foram elaboradas com base em um novo "modelo lógico" ou árvore de problemas. Esse modelo identificou as principais dificuldades relacionadas ao combate ao desmatamento na Amazônia Legal, segundo cada Eixo Temático do PPCDAm. Desta forma, a figura 7 apresenta o modelo referente ao eixo de Ordenamento Fundiário e Territorial, a figura 8 o modelo referente ao eixo Monitoramento e Controle e a figura 9 o modelo referente ao eixo Fomento a Atividades Sustentáveis. Esses aspectos do novo modelo lógico são apresentados a seguir.

Figura 7 - Modelo lógico referente ao eixo de Ordenamento Fundiário e Territorial



Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2013)

Figura 8 - Modelo lógico referente ao eixo Monitoramento e Controle



Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2013).

Figura 9 – Modelo lógico referente ao eixo Fomento a Atividades Sustentáveis



Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2013).

É essencial observar que o novo modelo lógico foi concebido e mobilizado para dar conta da multiplicidade das causas do desmatamento na Amazônia, incluindo ainda aspectos institucionais e operacionais do Plano. Dentre as causas do desmatamento, a revisão para a terceira fase do Plano destaca:

“ocupação irregular de terras públicas; crescimento desordenado da ocupação sobre a área de floresta; dificuldade de rastreabilidade da cadeia da madeira; baixa viabilidade das cadeias produtivas que constituem alternativas ao desmatamento; baixa produção de madeira sustentável” (PPCDAm, 2016, p.2).

Como deve ser possível observar pela análise das figuras 7, 8 e 9, referentes ao novo modelo lógico, também foram revisados os objetivos estratégicos. Observe-se, a esse respeito:

- Para o eixo Ordenamento Fundiário e Territorial, o foco continuou a ser o empenho para fazer avançar o ordenamento fundiário de terras públicas, destacando-se, agora, o intuito de “realizar a gestão da malha fundiária de acordo com as diversas categorias fundiárias” (Brasil, 2013, p.70).
- Para o eixo de Monitoramento e Controle, destaca-se a necessidade de maior agilidade no licenciamento dos Planos de Manejo Florestal e as Concessões Florestais, com o fim de aumentar a eficácia no que tange à fiscalização e controle do desmatamento, objetivando “promover a responsabilização ambiental das principais cadeias produtivas relacionadas ao desmatamento ilegal” (Brasil, 2013, p. 71).
- No que diz respeito ao eixo Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis, ganham destaque as ações de fomento às boas práticas agropecuárias e às atividades sustentáveis nos assentamentos da reforma agrária e na Agricultura Familiar, o apoio ao aumento da produção de madeira por meio do Manejo Florestal Sustentável e às ações para o desenvolvimento de Ciência, Tecnologia & Inovação voltadas ao desenvolvimento sustentável na Amazônia (Brasil, 2013).

Para a terceira fase do PPCDAm, o eixo considerado mais importante foi o de Fomento as Atividades Sustentáveis, de modo que, visando seu fortalecimento, foram definidos tipos prioritários de atividades, dentre as quais: o Fomento à produção sustentável; o favorecimento da Assistência Técnica e Extensão Rural e Florestal e Difusão de Tecnologia e Inovação (ATER); o apoio a Arranjos Produtivos Locais e atividades complementares (Brasil, 2013).

Uma série de medidas jurídico-institucionais foram tomadas a fim de viabilizar a implantação das ações da terceira fase do PPCDAm, que são sintetizadas no quadro 14, a seguir.

**Quadro 14** - Principais marcos (decretos, leis e programas) do PPCDAm III

<b>Marco</b>	<b>Descrição</b>	<b>Atores envolvidos</b>	<b>Eixo temático</b>
Secretaria Permanente de Gestão Integrada de Proteção ao Meio Ambiente (Decreto 7.957 de 2013)	Tem como objetivos integrar e articular as ações preventivas e repressivas dos órgãos e entidades federais em relação aos crimes e infrações ambientais na Amazônia Legal, e promover a integração dessas ações com as ações dos Estados e Municípios	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Ministérios do: Meio Ambiente, da Defesa e o da Justiça, Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM, Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia – CONSIPAM, Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – CENSIPAM, INPE e IBAMA	Monitoramento e controle
Cota de Reserva Ambiental (CRA)	Um mecanismo financeiro para compensar as propriedades privadas que excedem os requisitos mínimos de cobertura florestal, permitindo que esses excedentes pudessem ser comercializados como forma de compensar dívidas ambientais; o CRA deve ser precedido pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR)	Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), Sistema Florestal Brasileiro (SFB), Banco Central do Brasil	Fomento as Atividades Sustentáveis
Programa de Assentamentos Verdes (Portaria 716 de 2012)	Desenvolvido pelo INCRA, visando promover atividades sustentáveis, restauração de terras degradadas, regularização fundiária e segurança alimentar.	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário	Fomento as Atividades Sustentáveis
Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REED+) (Decreto 8.576)	Oportunidade de financiamento de iniciativas de conservação e desenvolvimento sustentável, a partir de acordos bilaterais entre o Brasil e países desenvolvidos, com base nas reduções de Gases de Efeito Estufa – GEE.	Casa Civil, Ministérios: do Meio Ambiente, das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Desenvolvimento Agrário e Secretaria de Governo da Presidência da República.	Fomento as Atividades Sustentáveis

Fonte: elaboração própria a partir da revisão de escopo.

A avaliação da terceira fase do PPCDAm foi realizada pelo Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento (DPCD), do Ministério do Meio Ambiente. O DPCD é responsável pela Secretaria Executiva do Plano, que entre as suas atribuições é responsável pelo monitoramento do PPCDAm, a fim de avaliar a eficiência de sua implementação, bem como de propor a adequação das estratégias do Plano (Ministério do Meio Ambiente, 2016).

Na terceira fase o PPCDAm contou com um orçamento maior do que as duas fases iniciais, com um total de 1,4 bilhão de reais, dos quais 55% foram direcionados para a promoção de atividades sustentáveis, ou seja, a ações referentes ao eixo temático 3, 30% foram destinados para o monitoramento e controle (eixo 2) e 15% para o planejamento territorial (eixo 1) (West e Fearnside, 2021).

É relevante observar que, no âmbito do eixo temático de Ordenamento Fundiário e Territorial, é apontado que durante a terceira fase do PPCDAm a “grilagem em terras públicas continua a ser um dos principais vetores do desmatamento” e que a “consolidação de áreas protegidas como instrumento de ordenamento territorial e combate ao desmatamento apresenta um quadro de aparente estagnação, com desaceleração na criação de novas áreas” (Ministério do Meio Ambiente, 2016, p. 39).

Ademais, destaca-se no âmbito do Ordenamento Fundiário e Territorial à controversa revisão do Código Florestal Brasileiro em 2012, devido à concessão de anistia ao desmatamento ilegal anterior a 2008. A consequência direta dessa anistia foi a redução da área total que deveria ser restaurada, diminuindo de 50 para 21 milhões de hectares. Ainda de acordo com o novo Código Florestal, um total de 88 milhões de hectares em propriedades privadas poderiam ser legalmente desmatadas. Além disso, ao longo desta nova fase do PPCDAm, observou-se a estagnação da expansão de áreas protegidas (West e Fearnside, 2021).

Quanto ao eixo de Monitoramento e Controle destaca-se a criação do Projeto Deter-B, que consiste no uso de imagens AWIFS e do satélite IRS (*Indian Remote Sensing Satellite*) para identificar áreas de desmatamento inferior a 25 hectares, uma resposta à tendência de migração do desmatamento de grandes polígonos de corte raso para áreas menores” (Ministério do Meio Ambiente, 2016, p. 44). Seu lançamento oficial ocorreu em maio de 2016, sua proposta consiste em divulgar os dados sobre o desmatamento “na forma de divulgação trimestral de estatísticas e mapas de desmatamento, três e seis meses

após a geração (integração) dos dados, respectivamente” (Ministério do Meio Ambiente, 2016, p. 44).

Por fim, para o eixo de Atividades Produtivas Sustentáveis, o Crédito Rural foi considerado a política de maior impacto “com crescimento do número de contratos e do valor contratado entre 2013 e 2014” (Ministério do Meio Ambiente, 2016, p. 50), sendo que o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) conta com quase 70% dos contratos, no entanto há muitos contratos de baixo valor. Em 2013, dos cerca de R\$ 3,4 bilhões destinados a esta política, R\$ 444 milhões foram alocados ao PRONAF. Em 2014, dos R\$ 4,6 bilhões disponíveis, R\$ 735 milhões foram direcionados ao PRONAF, enquanto em 2015, dos R\$ 3,5 bilhões totais, R\$ 519 milhões foram destinados ao PRONAF.

### **3.2.4 QUARTA FASE DO PPCDAM (2016-2020)**

A quarta fase do PPCDAm tem como fundamento o mesmo modelo lógico formulado em 2012, tendo em vista a consideração, por parte das instituições e especialistas envolvidos, que as causas do desmatamento são praticamente as mesmas. No âmbito do processo de formulação desta nova fase foram realizadas Oficinas Setoriais de Revisão dos Planos, “com a participação de instituições do setor privado, da sociedade civil, dos estados e do governo federal” (PPCDAm, 2016, p.2). Também serviram de subsídio para os trabalhos da Comissão Executiva sob coordenação do MMA, uma série de reuniões bilaterais e oficinas com as instituições do Governo Federal, para a elaboração da fase iniciada em 2016 (PPCDAm, 2016).

Nesta 4ª fase do PPCDAm, além dos três eixos das fases anteriores, foi proposta a criação de um novo eixo, voltado especificamente para a elaboração de normas e instrumento econômicos, fiscais e tributários para a prevenção e controle do desmatamento (West e Fearnside, 2021; PPCDAm, 2016).

Desta forma, as diretrizes estratégicas do PPCDAm foram reformuladas para orientar as linhas de ação no âmbito dos quatro eixos temáticos, assentados sobre um conjunto de dez diretrizes, elencadas a seguir:

- I. Efetivação da gestão descentralizada e compartilhada de políticas públicas, por meio de parcerias entre a União, Estados e Municípios, contemplando a sua integração com incentivos à prevenção de danos ambientais e ao fomento de sistemas sustentáveis de produção;
- II. Estímulo à participação ativa dos diferentes setores da sociedade interessados na gestão das políticas relacionadas

à prevenção e controle do desmatamento, fortalecendo a transparência, o controle social e a apropriação política; III. Apoio aos Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento; IV. Incentivo aos pactos setoriais com o setor produtivo, no sentido de fortalecer a governança, a rastreabilidade e a sustentabilidade das cadeias produtivas da Amazônia, visando a conservação da floresta e a redução do desmatamento; V. Combate à grilagem de terras e à ocupação desordenada da floresta; VI. Fortalecimento da gestão das áreas protegidas na Amazônia, incluindo unidades de conservação, terras indígenas e demais áreas sob regime especial, como Reserva Legal e Área de Proteção Permanente – no âmbito dos imóveis rurais; VII. Fortalecimento do sistema de monitoramento ambiental e da fiscalização na Amazônia, visando reduzir não só o desmatamento, mas também a degradação florestal; VIII. Promoção do Cadastro Ambiental Rural como instrumento de gestão da paisagem e de aprimoramento da gestão florestal; IX. Valorização dos produtos (madeireiros e não madeireiros) e serviços ambientais da floresta, de modo a incentivar o uso múltiplo da Amazônia e não a sua supressão para uso alternativo do solo, promovendo uma economia florestal de bases sustentáveis; X. Incentivo à adoção de práticas agropecuárias sustentáveis, de modo a reduzir a demanda por novas áreas para produção (PPCDAM, 2016, p.3)

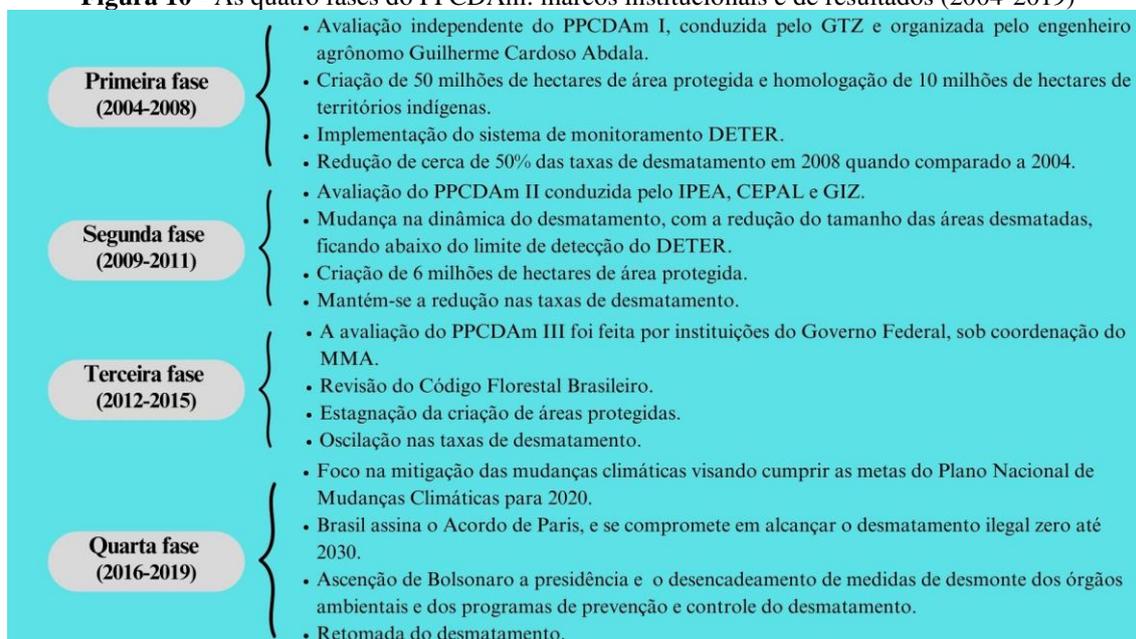
Observa-se também que essa quarta fase do Plano incluiu um novo foco, relacionado à mitigação das mudanças climáticas, com uma orientação voltada ao cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Mudanças climáticas para 2020, no âmbito da NDC brasileira. Esse novo foco é coerente com o compromisso assumido pelo Brasil, por ocasião da COP 21, quando o país assinou o Acordo de Paris, ratificado em 2016, de alcançar o desmatamento ilegal zero até 2030 (West e Fearnside, 2021).

É possível observar, por meio dos números divulgados pelo PRODES, a retomada do avanço das taxas de crescimento do desmatamento já em 2015 na terceira fase do PPCDAm. Apesar das “boas intenções” representadas pelas mudanças no planejamento para a quarta fase do PPCDAm, indicadas mais acima, observa-se justamente na quarta fase que a retomada do desmatamento acelera, como pode ser observado no gráfico 9, apresentada anteriormente. Note-se que em 2018 foram desmatados 7.536 km<sup>2</sup>, em 2019 um total de 10.129 km<sup>2</sup>, o que significa um aumento de 34% em relação ao ano anterior. Em 2020 o avanço do desmatamento alcança 10.851 km<sup>2</sup> e em 2021 o avanço cresce para 13.038 km<sup>2</sup> (INPE, 2022).

Os resultados da revisão de escopo permitem sintetizar evidências de marcos institucionais e de resultados da implementação – e do desmonte – do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM). Esta síntese identifica, para cada uma das fases do PPCDAm, informações que dizem respeito a marcos institucionais e resultados, colhidas a partir da revisão da literatura especializada

coberta por essa ScR, sobre os seguintes aspectos: i) ações de implementação do plano; ii) eficácia; iii) avaliação; e iv) outros aspectos político-institucionais. A Figura 10, abaixo, sintetiza essas informações para as quatro fases do PPCDAm, entre 2004 e 2019.

**Figura 10** - As quatro fases do PPCDAm: marcos institucionais e de resultados (2004-2019)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Os resultados desta ScR indicam que a produção bibliográfica e documental, embora de qualidade e de pertinência ao mapeamento aqui proposto, ainda é bastante escassa no que se refere ao período que segue à mudança da administração federal do Brasil em 2019.

Salienta-se que a literatura reúne evidências de que no governo de Jair Bolsonaro foram desencadeadas medidas que contribuíram para desmantelar simbólica e efetivamente os órgãos ambientais do país e desfazer o sistema de licenciamento ambiental, bem como os programas de prevenção e controle do desmatamento (Souza, 2023; West e Fearnside, 2021). Não surpreende, pois, que essa gestão tenha sido marcada, entre 2019 e 2022, por índices de desmatamento superiores a 10 mil km<sup>2</sup> em todos os anos do período (Risso e De Carvalho, 2022).

### 3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO CAPÍTULO

O objetivo deste capítulo consiste em prover um mapeamento da literatura dedicada a investigar a evolução da implementação do plano PPCDAm, sua eficácia quanto a redução das taxas de desmatamento na Amazônia Legal e o período de desmonte.

É possível dizer que a literatura especializada levantada no âmbito desta revisão contribuiu para o entendimento da institucionalização do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) no âmbito desta dissertação, assim como permitiu o entendimento de que o Plano partiu de um desenho multitemático e mutiadores, incluindo a composição de um quadro de uma governança muito complexa e integrada, articulando entes federais da administração pública, com confluência de conhecimentos científicos e emprego de tecnologia de monitoramento por satélite em tempo quase real, ação integrada entre o monitoramento e a ação de fiscalização por meio do IBAMA, além de articulações com as Polícias Federal e Rodoviária Federal, da Força Nacional e do Exército. A governança incluiu a participação da sociedade civil organizada e o aporte de conhecimentos técnico-científicos.

Quanto à eficácia dos resultados do Plano, de acordo com a literatura revisada, foi possível uma apreciável redução de cerca de 80% dos índices de desmatamento em 2012 quando comparado ao ano de 2004.

Eficácia e governança do Plano aparecem como conectadas no bojo das análises na literatura mapeada, uma vez que o sucesso do Plano resulta fortemente do sucesso do Monitoramento e Controle do desmatamento, eixo mais bem-sucedido do Plano. Também contribuiu para essa eficácia no período 2004-2012, segundo a literatura, os avanços na demarcação de áreas protegidas.

Como evidenciado nesse mapeamento, as fases iniciais contaram com uma frente voltada a ações de avaliação, o que proporcionou a atualização e adequação da fase seguinte.

Destaca-se, nesse sentido, a revisão do modelo lógico norteador das ações do PPCDAm ao final da segunda fase do Plano. A revisão desse modelo foi responsável por, de um lado, oferecer um quadro de avaliação muito crítico no que diz respeito à identificação dos “drivers” do desmatamento e, de outro lado, direcionar, ao menos em sua concepção, os esforços das duas fases subsequentes do Plano, para o fortalecimento

do Eixo de Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis. É um entendimento de que o apoio a atividades sustentáveis poderia atender às necessidades de desenvolvimento da região, reduzindo a atratividade das atividades que convencionalmente pressionam os recursos e degradam a floresta, como a agricultura e a pecuária de larga escala convencionais, a extração da madeira, a mineração, a grilagem de terras, dentre outras.

Ainda que exígua, a literatura disponível sobre a quarta fase do PPCDAm aponta para uma renovação das diretrizes orientadoras do Plano, com destaque para o alinhamento às contribuições do Brasil para o alcance das metas do país para o Acordo de Paris. Ao lado disso, a literatura identifica a inclusão de um novo eixo na estrutura do PPCDAm, que revela a importância crescente dos instrumentos de financiamento, incluindo fiscais e outros instrumentos econômicos, para o estímulo ao alcance das metas de controle e redução do desmatamento e promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia. Apesar desses avanços em termos do desenho do Plano, a literatura ainda é escassa no que diz respeito a avaliações para esse período.

Nesse sentido, essa revisão da literatura especializada e dos documentos de política permitiram a identificação de uma lacuna, nos estudos mapeados, no que tange à análise da quarta fase (2016-2019), correspondente ao período que Souza (2023) identifica como de desmantelamento do Plano, com ações mais discretas durante a gestão Temer e o desmantelamento ativo, culminando com a extinção do PPCDAm em 2019, sob o governo Bolsonaro. Investigar as possíveis vinculações entre a deterioração da governança do PPCDAm e sua perda de eficácia constitui um ponto central para o avanço desta pesquisa.

#### **CAPÍTULO 4. DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS: OS PRIMEIROS ESTÁGIOS DO DESMANTELAMENTO NO BRASIL**

Como já mencionado no segundo capítulo, a literatura sobre o desmantelamento de políticas apresenta uma significativa diversidade de estudos de casos, abrangendo diferentes países e setores das políticas públicas (Milhorange, 2022) e tem constituído o enfoque conceitual desses estudos. O desmantelamento de políticas pode ser concebido como uma mudança que reduz a quantidade de políticas ou os instrumentos nela aplicados, e/ou a redução de sua intensidade, modificando assim os elementos centrais de uma política ou sua capacidade de implementação e supervisão (Bauer e Knill, 2014).

Para o caso brasileiro, é destacado por autores como Milhorange (2022) e Saborin et al (2020) que os primeiros estágios do desmantelamento das políticas ambientais se originaram parcialmente de decisões de baixa visibilidade, tomadas ainda durante os governos Dilma Roussef e Michel Temer, implicando assim certa dificuldade para serem entendidas como estratégias de desmantelamento.

Argumentamos aqui que a Abordagem de *Policy Dismantling*, ou Abordagem de Desmantelamento de Políticas (ADP), como uma abordagem e um ferramental de pesquisa para a compreensão do desmantelamento de políticas públicas concebido fundamentalmente a partir de contextos outros, que não o de nosso país, precisa ser reenquadrado à luz da realidade brasileira. No caso do PPCDAm, esse reenquadramento requer o reconhecimento da realidade das transformações das políticas públicas nas áreas do meio ambiente em geral e, particularmente, sobre o caso das políticas voltadas aos recursos florestais e ao controle do desmatamento.

Visando um panorama geral durante todo o período do PPCDAm, o presente capítulo busca analisar os acontecimentos que podem ter auxiliado na mudança e enfraquecimento das políticas ambientais de preservação na Amazônia, com foco no PPCDAm. As informações foram coletadas a partir da clipagem de notícias na base Pro Quest, estruturada a partir de palavras chaves que abarcam o PPCDAm, desmonte e desmantelamento de políticas, no período de 2004 a 2020.

#### **4.1 ELEMENTOS DE REENQUADRAMENTO DA ADP A PARTIR DO CONTEXTO DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS DE LULA E DILMA**

O governo Lula (2003-2010) foi marcado pelo destaque dado a pauta ambiental, com a criação de políticas de enfrentamento ao desmatamento como o PPCDAm, mas também pelo modelo neo-desenvolvimentista com grandes investimentos feitos pelo Estado em infraestrutura, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Jardim e Silva, 2015).

O PAC foi lançado em janeiro de 2007, tendo como objetivo acelerar o crescimento econômico do país através de um conjunto de medidas, entre elas: incentivos aos investimentos privados, investimento público em obras de infraestrutura e redução dos obstáculos ao crescimento, tais como burocráticos, normativos ou administrativos. O programa contava com três eixos de investimentos, o eixo logístico com obras de transporte terrestre e fluvial, o eixo de energia com obras do setor elétrico e o eixo de infraestrutura social abarcando obras de habitação e saneamento (Verdum, 2012).

De acordo com a Folha de São Paulo em 10 de outubro de 2010 na manchete “PT tenta apagar a fama “antiverde de Dilma”<sup>5</sup>”, durante o governo Lula, a então Ministra do Meio Ambiente Marina Silva, antagonizou com Dilma Rousseff então Ministra da Casa Civil, em algumas questões relacionadas a obras de infraestrutura. Em 2005 antes do lançamento do PAC o governo excluiu o eixo temático de infraestrutura do PPCDAm e o transferiu para o PAS, desta forma o PPCDAm deixava de abordar alguns dos principais vetores do desmatamento, como as hidrelétricas e estradas. Tal mudança, se configura um exemplo de desmantelamento por mudança de arena, de acordo com as estratégias propostas por Bauer e Knill (2013).

Também podemos observar pontos controversos quando em 2007, no âmbito do PAC, o Ministério do Meio Ambiente foi pressionado pela Presidência da República, bem como pela Casa Civil durante o processo de licenciamento das Hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, ambas no rio Madeira (RO). Como divulgado pelo O ECO<sup>6</sup> o parecer inicial assinado por oito técnicos da Diretoria de Licenciamento do IBAMA, era contrário ao Licenciamento prévio e destacavam a necessidade de fazer um novo estudo ambiental. Os técnicos, em seu parecer técnico afirmaram

---

<sup>5</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1010201009.htm>

<sup>6</sup> [https://oeco.org.br/reportagens/1920-oeco\\_21677/](https://oeco.org.br/reportagens/1920-oeco_21677/)

“Dado o elevado grau de incerteza envolvido no processo; a identificação de áreas afetadas não contempladas no Estudo;(…) a equipe técnica concluiu não ser possível atestar a viabilidade ambiental dos aproveitamentos Hidrelétricos Santo Antônio e Jirau, sendo imperiosa a realização de novo Estudo de Impacto Ambiental, mais abrangente, tanto em território nacional como em territórios transfronteiriços, incluindo a realização de novas audiências públicas. Portanto, recomenda-se a não emissão da Licença Prévia”.

Segundo Fearnside (2014), uma reestruturação de pessoal nos bastidores do IBAMA, inclusive com a exoneração<sup>7</sup> do Chefe de Departamento de Licenciamento do IBAMA, Luiz Felipe Kunz Jr., pela então Ministra da Casa Civil, e a exoneração de Marcos Luiz Barros presidente do IBAMA, ambas no dia 30 de abril de 2007, configuravam-se como um sinal claro contra o parecer negativo quanto ao licenciamento das usinas. Após a exoneração de Marcos Luiz Barros, no seu lugar assume como presidente interino, em 03 de maio, Bazileu Alves Margarido Neto, ex-chefe de gabinete da Ministra do Meio Ambiente, efetivado como presidente do IBAMA só em 2008. Fearnside (2014) aponta que tal substituição feita para garantir a aprovação das Licenças. Tais mudanças de pessoal, realizadas de forma deliberada a fim de “flexibilizar” o licenciamento ambiental, configura-se como um exemplo de desmantelamento ativo.

Ademais, em julho de 2007 foi aprovada Licença Prévia das usinas, e em agosto de 2008 a Licença de Instalação.

Outro ponto elencado pela Folha de São Paulo (2010), foi a morosidade nos tramites para a criação de áreas protegidas após o lançamento do PAC. Em dois de junho de 2009, um grupo de 36 ONGs entregaram ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva uma carta em que solicitavam atenção do presidente para a criação das áreas de proteção do Baixo Rio Branco-Jauaperi (em Roraima e no Amazonas), Renascer (no Pará) e Montanha Mangabal (no Pará), no qual criticavam a morosidade indesejável apresentada pelos órgãos do governo federal, que apresentavam parecer desfavorável a criação de UCs sempre que estas fossem consideradas empecilho para a exploração de recursos naturais (WWF, 2009). Esta morosidade, pode ser classificada como uma estratégia de omissão, que é quando ocorre uma abstenção do poder público em realizar uma medida ou política. Cabe ressaltar que na primeira fase do PPCDAm (2004-2008) foram implementados 50 milhões de hectares de área protegida, já na sua segunda fase (2009-2011) foram aprovados somente 6 milhões de hectares de área protegida, e nas fases três e quatro a uma estagnação na criação e aprovação de novas áreas.

---

<sup>7</sup><https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=1&data=30/04/2007&totalArquivos=36>

Ademais, Marques (2012) destaca as perdas significativas das áreas de proteção ambiental durante o segundo mandato do presidente Lula e o primeiro mandato de Dilma Roussef. Um estudo feito por Bernard et al (2014) apontava que entre 1981 e 2011 o Brasil tinha perdido mais de 45 mil quilômetros quadrados de áreas protegidas, com 48 eventos de redução, desclassificação e reclassificação (RDR) registrados. O estudo apresentou os eventos de RDR nas unidades de conservação no Brasil, e apontava que 70% dos casos de RDR ocorreram a partir de 2008. Só em 2010 aconteceram 14 eventos de RDR, e nos dois primeiros anos do governo Dilma (2011-2016) foram 10 eventos. Em entrevista disponibilizada pela OESP no Caderno Especial (2012) Bernard aponta o setor de geração e transmissão de eletricidade como o setor mais associado aos casos de RDR.

Cabe ainda ressaltar que em maio de 2008, Marina Silva se demite do Ministério do Meio Ambiente, em sua carta de demissão enviada ao Presidente da República, veiculada no Estadão em 13 de maio de 2008, ela diz:

“Caro presidente Lula, Venho, por meio desta, comunicar minha decisão em caráter pessoal e irrevogável, de deixar a honrosa função de Ministra de Estado do Meio Ambiente, a mim confiada por V. Excia desde janeiro de 2003. Esta difícil decisão, Sr. Presidente, decorre das dificuldades que tenho enfrentado há algum tempo para dar prosseguimento à agenda ambiental federal”.

De acordo com Andreas Novy (2008), a renúncia de Marina reflete uma disputa entre o crescimento econômico e a política ambiental.

Entre 2008 e 2012 os debates sobre a revisão do Código Florestal (CF) dividiram as opiniões quanto ao uso e proteção de áreas de florestas e outras formas de vegetação. De um lado, ambientalistas argumentavam que, apesar dos problemas do CF de 1965, era fundamental avançar na implementação da lei; de outro estavam os ruralistas, que defendiam que o código prejudicava o desenvolvimento econômico e a produção de alimentos (IPEA, 2016).

Cabe ressaltar que o Código Florestal de 1965, apesar de ser promulgado no período da ditadura militar no Brasil, um período de expansão do desmatamento na Amazônia Legal, como abordado no primeiro capítulo dessa dissertação, teve melhoras significativas frente ao código anterior, referente ao Decreto nº 23.793/1934, o qual estabelecia as diretrizes iniciais e penalidades “para o manejo de florestas e vegetação nativa, protegendo recursos vitais para a subsistência urbana e rural” (Naidhig, 2023,

p.77). Quanto aos avanços, destacam-se o aumento da área a ser preservado nas propriedades localizadas no bioma Amazônia, subindo de 25% para 50%, bem como a designação aos proprietários de terra da responsabilidade para a restauração de áreas já degradadas (propriedades que não tinham 50% da área preservada).

Ademais, a partir dos anos 80, tem-se um crescimento e desenvolvimento das políticas ambientais no Brasil, com destaque a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA Lei nº 6.938/1981), a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (em 1985), a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), do sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), a promulgação da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1988) e a inclusão do capítulo verde a Constituição Federal de 1988, a qual assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

E nos anos 1990 através de uma série de decretos presidenciais o Código Florestal de 1965 se torna mais robusto. De acordo com Soares-Filho et al (2014), em 2001 o código passou a exigir que os proprietários rurais conservassem a vegetação nativa em suas propriedades rurais, constituindo assim uma Reserva Legal (RL). Neste ano também foi estipulado uma RL de 80% para a Amazônia e 20% para os demais biomas, também designaram áreas ambientalmente sensíveis (mata ciliar, topos de morro, encostas íngremes, áreas de altitude elevada) como Áreas de Preservação Permanente (APPs) visando a conservação dos recursos hídricos e prevenção da erosão do solo. O CF restringiu o desmatamento em propriedades privadas, contudo revelou-se difícil de aplicar, principalmente na Amazônia.

Com o aumento da fiscalização ambiental, fruto de políticas ambientais como o PPCDAm, aumentou-se a pressão sobre o setor agrícola desencadeando uma reação contra o Código Florestal. Aproveitando de um momento político favorável, devido as reduções nas taxas de desmatamento pós 2004, o lobby do agronegócio propôs a criação de um novo Código Florestal (Soares-Filho et al, 2014). E em 25 de maio de 2012, foi aprovada a Lei 12.651 conhecida como o novo Código Florestal, revogando o Código Florestal de 1965. O novo Código Florestal, “acrescentou e modificou vários instrumentos de política florestal que estavam previstos anteriormente em decretos, resoluções do CONAMA, instruções normativas, entre outras formas jurídicas” (Naidhig, 2023, p.100).

Entre as principais diferenças do novo Código Florestal, destacam-se a “alteração das métricas (com redução) das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a

revogação da obrigatoriedade de restauração de áreas de vegetação – seja em APPs ou de Reserva Legal -, que haviam sido degradadas antes de 22 de julho de 2008” (Naidhig, 2023, p.100). Roriz e Fearnside (2015, p.52) apontam que tais mudanças de grosso modo “reduzem as áreas protegidas e permitem o uso de maiores extensões pelo proprietário rural e pelo poder público”.

West e Fearnside (2021) apontam que a concessão de anistia para o desmatamento ilegal anterior a 2008, reduzia consequentemente a área a ser restaurada de 50 para 21 milhões de hectares, bem como gera a possibilidade de desmatamento legalizado em propriedades privadas, somando um total de 88 milhões de hectares, de acordo com a nova versão do Código Florestal. Ademais, alguns estudos (Matos, 2016; Ricci e Batista, 2021) apontam para a relação entre as mudanças no CF e o aumento das taxas de desmatamento na Amazônia Legal observados a partir de 2012.

Tais mudanças no Código Florestal brasileiro, configuram-se, quanto as estratégias apresentadas por Bauer e Knill (2013), como ações de desmantelamento ativo, visto que são planejadas a fim de diminuir ou desmantelar o escopo da regulamentação existente.

Apesar dos exemplos enquadrados nas estratégias de desmantelamento por mudança de arena e desmantelamento ativo ainda durante os governos Lula e Dilma, Milhorange (2021) destaca que os objetivos dessas políticas (da área ambiental) não mudaram e permaneceram centrais no governo, diferente do que se é observado após o impeachment de Dilma em 2016.

#### **4.2 ELEMENTOS PARA O REENQUADRAMENTO DA ADP A PARTIR DO CONTEXTO DOS GOVERNOS CONSERVADORES DE TEMER E BOLSONARO**

Após o *impeachment*, assume a presidência Michel Temer, que substitui 13 anos de governo progressista por um governo de orientação conservadora, contudo essa mudança atinge seu auge com a vitória em 2018 do candidato de extrema direita Jair Bolsonaro. Essas mudanças desencadearam o desmantelamento de uma grande gama de políticas públicas, sendo elas sociais, ambientais ou culturais (Milhorange, 2021).

O governo Temer foi marcado por controvérsias e retrocessos no campo ambiental. Na matéria de Bruno Calixto, publicada pela ÉPOCA em 2017, intitulada “O desmanche ambiental do Governo Temer”<sup>8</sup>, são apresentadas algumas ações controversas que podem ser interpretadas, no contexto da proposta desta dissertação, com medidas de desmantelamento tomadas durante o governo Temer, dentre as quais se destaca, inicialmente, a tentativa de extinção da Reserva Nacional do Cobre e Associados (RENCA). É preciso salientar que Reserva corresponde a uma extensão expressiva, cuja biodiversidade conta com espécies endêmicas, formando o maior corredor de áreas protegidas contínuas no panorama global. São 32 milhões de hectares de áreas protegidas envolvendo a Reserva, onde ainda habitam povos tradicionais, quilombolas e indígenas, cuja sobrevivência está condicionada aos recursos da floresta.<sup>9</sup>

Apesar disso, a Reserva, cuja área total é de 46.500 km<sup>2</sup>, foi extinta em 2017 pelo então presidente que, em razão de grande pressão dos movimentos sociais, indigenista e ambientalista, voltou atrás. Contudo, logo em 2018, por meio do decreto n° 9.406, Temer autorizou a pesquisa ou a concessão de lavra em reservas nacionais, permitindo assim a possibilidade de exploração mineral desde que não seja da substância específica da reserva. No caso da RENCA, o recurso principal não é o cobre que, apesar de dar nome a reserva, não é encontrado de forma expressiva; há, outrossim, grandes quantidades de ouro, nióbio e ferro.

Estes ataques às reservas, como a RENCA, não se deram de forma isolada. Pelo menos desde o período de gestão de Dilma Rousseff, havia no congresso e em setores do governo tentativas de flexibilizar o licenciamento ambiental e reduzir áreas protegidas na Amazônia. Em dezembro de 2016, Temer editou três medidas provisórias que podem ser consideradas medidas infralegais de desmantelamento ativo. A primeira delas, apelidada de MP da Grilagem (MP N° 759, de 2016), permitiu a regularização de áreas públicas invadidas até 2016. A esse propósito, Calixto (2017) ressalta que um dos vetores do desmatamento na Amazônia é a invasão e ocupação de terras públicas. As outras duas MPs de Temer (MP N° 756 e 758, de 2016) visavam, por sua vez, alterar os limites da Unidade de Conservação da Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim em Novo Progresso no Pará, desmembrando parte de sua área para a criação da Área de Proteção Ambiental

---

<sup>8</sup> <https://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/09/o-desmanche-ambiental-do-governo-temer.html>

<sup>9</sup> <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-reserva-nacional-do-cobre-e-seus-associados-renca-e-as-areas-protegidas/>

(APA) que, apesar de constituir legalmente um tipo de unidade de conservação, conta com critérios mais flexíveis para exploração econômica.

A proposta de Temer visaria reduzir muito expressivamente a área de proteção, dos então 1,3 milhões de hectares da FLONA do Jamanxim para 561 mil hectares, o que resultaria em uma perda de mais da metade do seu tamanho original. Lourenço e Nascimento (2017), em matéria divulgada pela Agência Brasil<sup>10</sup>, destacam que

“entre as principais diferenças de uma Flona para uma APA, a floresta nacional permite apenas a presença de populações tradicionais, sendo que as áreas particulares incluídas no seu limite devem ser desapropriadas. A APA admite maior grau de ocupação humana e a existência de área privada, nos termos da Lei 9.985”.

Na mesma matéria, é apresentado o posicionamento do então deputado Alessandro Molon (Rede-RJ), integrante da oposição no Congresso “esse texto retira áreas de parques nacionais e de florestas nacionais e os transforma em áreas de preservação ambiental (APAs), cujas restrições para exploração são menores”. Também foi divulgada uma nota do MMA, posicionando-se contrariamente à medida

“O texto representa também um retrocesso nos esforços do governo brasileiro para cumprir com os compromissos que assumiu sob o Acordo de Paris para combater o aquecimento global, por meio de metas de redução de emissões nas quais o combate ao desmatamento e a valorização da floresta em pé têm importância central” e de acordo com o ministério, a Flona está localizada “em área que concentra as maiores taxas de desmatamento ilegal em unidades de conservação federais (...) tem sido palco de frequentes conflitos fundiários, de atividades ilegais de extração de madeira e minérios, associadas à grilagem de terra e à ausência de regramento ambiental, com reflexos na escalada da criminalidade e da violência contra agentes públicos”.

Foi apontado que as alterações na Flona visavam atender ao projeto de construção da ferrovia Ferrogrão, ligando Sinop, no Mato Grosso, ao Porto de Miritituba, no Pará (Lourenço e Nascimento, 2017). Devido à intensa e negativa repercussão na mídia, as duas MPs não foram sancionadas.

De acordo com Barcelos (2020), durante o governo Temer também foram observados ataques à FUNAI, colocando em risco os trabalhos de monitoramento e fiscalização dos impactos de grandes projetos sobre terras indígenas. Por meio do Decreto Nº 9.010, de 23 de março de 2017, o governo Temer extinguiu “87 cargos comissionados específicos da FUNAI, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da ação de grandes empresas em terras indígenas, especialmente na Amazônia” atingindo

---

<sup>10</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/camara-aprova-mp-que-reduz-area-de-floresta-nacional-no-para>

especialmente áreas estratégicas como a Coordenação Geral de Licenciamento (CGLIC) e as Coordenações Técnicas Regionais (CTLs) “responsáveis por analisar grandes empreendimentos em terras indígenas, cuidar do licenciamento, as contrapartidas e fazer o trabalho de receber e levar demandas ao poder público” (Barcelos, 2020, p. 319-320). Esta diminuição de cargos ligados a fiscalização na FUNAI, configura-se um exemplo de ação de desmantelamento ativo, feito por meio de um decreto que modifica e reduz o quadro de servidores gerando impacto direto nas atividades de fiscalização.

Já no governo Bolsonaro (2019-2022), suas ações e omissões trouxeram retrocessos à governança ambiental de uma forma geral (Souza, 2023). O discurso de Bolsonaro, antes mesmo do início de seu governo, deixava bem evidente que a preservação do meio ambiente e uso sustentável dos recursos naturais não seriam prioridades em seu governo (Milhorange, 2022; Souza, 2023). Ademais, apresentou um discurso de negação as mudanças climáticas, condicionando-as a questões ideológicas. Também apresentou a visão de preservação ambiental como obstáculo ao desenvolvimento econômico (Pinsky et al, 2019). Tal discurso, melhor apresentado no capítulo seguinte, é um excelente exemplo de desmantelamento simbólico, pois sinaliza suas pretensões no que diz respeito a pauta ambiental durante sua gestão.

As eleições de 2018, favoreceram o aumento do poder da coalizão Desenvolvimentista Tradicional<sup>11</sup> representada pelo governo Bolsonaro, por exemplo com o aumento do número de representantes da Bancada Ruralista, os quais alcançaram 44% das cadeiras da Câmara e 39,5% do Senado Federal. Este aumento da influência política possibilitou que fosse restaurada “a Comissão Especial do Congresso sobre Mudanças Climáticas e, em seguida, nomearem como presidente desta comissão alguém que não acredita na urgência de medidas voltadas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas” (Capelari et al, 2020, p. 1697).

---

<sup>11</sup> De acordo com Capelari et al (2020) coalizões são alianças informais formadas no âmbito de questões políticas “sendo seus membros unidos pelo compartilhamento de um conjunto de convicções e ideologias que orientam a forma como observam o mundo e como as políticas públicas devem ser moldadas” (p.1693). A coalizão dos Desenvolvimentistas Tradicionais, é formada pelos os sucessores do legado de modelo agroexportador, formado atualmente por poderosos complexos produtores de commodities agrícolas e minerais, e tendem a pressionar pelo relaxamento ou flexibilização de importantes normas e leis, como licenciamento ambiental, uso e liberação de agrotóxicos, redução de áreas protegidas e de terras indígenas. Essa coalizão também reúne “uma representação expressiva de militares, evangélicos, poderosos empresários que compartilham crenças, como anti-esquerdismo, autoritarismo, redução da intervenção estatal e das políticas sociais e abertura de mercado” (p. 1696).

Capelari et al (2020) destacam que além da redistribuição de assentos no Congresso, houve mudanças significativas no Poder Executivo que reforçam os princípios e discursos da coalizão Desenvolvimentista Tradicional. Bolsonaro e seus indicados políticos já manifestaram oposição às políticas e instituições ambientais mesmo antes de assumirem seus cargos, e rotulavam os grupos ligados ao movimento ambientalista como oportunistas e corruptos. O presidente se apresentava contrário “à maioria das regulamentações ambientais existentes e frequentemente denuncia[va] os órgãos ambientais existentes relatando que fazem parte de um grupo de “indústria de multas ambientais” (Capelari et al, 2020, p.1698) que, ao seu ver, inibia os investimentos e o crescimento econômico do país.

Desde a redemocratização do Brasil, em 1985, não havia sido observada uma transformação tão abrangente na política ambiental como a que se deu durante o governo Bolsonaro. O ressurgimento de ideologias conservadoras e liberais, representadas pela coalizão de governo liberal-conservadora (liberal em termos da defesa de valores de “livre-mercado”; conservadora do ponto de vista dos costumes), impulsionaram mudanças significativas na política ambiental, combinando esforços para desmontar políticas existentes e reprimir o aprendizado, as negociações, a participação da sociedade civil, a informação científica e os especialistas (Capelari et al, 2020).

A gestão Bolsonaro se aproveitou, em sua estratégia de comunicação e em suas articulações políticas para sustentar o governo, da imagem desgastada e ligada à corrupção que uma parte da população tinha do Partido dos Trabalhadores, para empreender uma série de ataques às políticas estabelecidas anteriormente, como aqui interessa particularmente a esta tese, no caso da temática ambiental. Como abordado por Milhorange (2022), Bolsonaro apresentou a promessa de substituir tudo o que estava em vigor, apresentando uma justaposição do povo contra uma ameaça, que em certo momento era a esquerda, em outro, uma conspiração marxista internacional para se apossar da Amazônia.

### 4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO CAPÍTULO

Neste capítulo, investiga-se o enfraquecimento das políticas de preservação ambiental, com foco no período do PPCDAm (2004-2020), por meio da identificação de medidas que configuram ações de desmantelamento. Como já destacado, a abordagem de desmantelamento de políticas, idealizada originalmente por Bauer e Knill (2013) e aplicada por uma diversidade de pesquisadores, conforme mapeamento empreendido neste capítulo, pode ser concebida como uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica, que produz corte, redução ou remoção de uma política.

A execução do PPCDAm, se desdobra ao longo de quatro gestões governamentais, em seis mandatos consecutivos: o governo Lula (2002-2010, nos períodos Lula I e Lula II), o governo Dilma (2010-2016, nos mandatos Dilma I e Dilma II, este último interrompido por meio de um *impeachment*), o governo Temer (2016-2018) e o governo Bolsonaro (2019-2022). O governo Lula destacou-se, por um lado, pelo fortalecimento da pauta ambiental, especialmente com ações efetivas no combate ao desmatamento na Amazônia Legal, principalmente a partir da consolidação do PPCDAm, um Plano que demonstrou grande eficácia na redução das taxas de desmatamento na região. Por outro, esse período também foi marcado pela implementação de grandes empreendimentos de infraestrutura no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que gerou controvérsias e questionamentos quanto ao processo de concessão de licenças. Destaca-se, nesse contexto, a reestruturação no quadro de lideranças no IBAMA, cuja composição anterior foi responsável pela elaboração de um parecer contrário à liberação de licença prévia das usinas do Rio Madeira. Após essas mudanças, as licenças foram aprovadas em sequência, gerando críticas e continuados questionamentos.

Durante o governo Dilma, destaca-se a revisão do Código Florestal, aprovada em 2012. Como anteriormente analisado, o Código Florestal passou por um longo processo de aprimoramento desde a sua primeira versão em 1932. No entanto, especialistas apontam que alguns pontos do novo código podem ser considerados como retrocessos, entre eles sobressaem a possibilidade de redução das APPs e a concessão de anistia para o desmatamento ilegal anterior a 2008, algo que reduz consequentemente a área a ser restaurada de 50 para 21 milhões de hectares.

Como observados nos destaques apontados acima, referentes aos governos Lula e Dilma, é possível identificar, ainda nessas gestões, o uso de estratégias de desmantelamento por mudança de arena e desmantelamento ativo, em especial a fim de favorecer o desenvolvimento de projetos na Amazônia, os objetivos dessas políticas (da área ambiental) não mudaram e permaneceram centrais no governo.

Durante o governo Temer, destacam-se ações de desmantelamento ativo principalmente através do uso de Medidas Provisórias e Decretos Presidenciais. Entre as medidas, observa-se a tentativa de extinção da reserva RENCA, a elaboração de medidas provisórias no intuito de regularizar áreas públicas invadidas até 2016 (MP N° 759, de 2016), e as tentativas de diminuir a área de proteção da Flona do Jamaxim (MP N° 756 e 758, de 2016). Nestes momentos destacam-se a resistência contra essas ações, representadas pela da pressão dos movimentos sociais, sobretudo associados aos povos tradicionais e aos ambientalistas. Também mereceu destaque os ataques da gestão Temer à FUNAI, por meio do Decreto N° 9.010, que reduziu o quadro de servidores alocados em atividades de fiscalização ambiental.

Por fim, no governo Bolsonaro, o discurso anti-ambientalista se tornou uma marca evidente desde antes do início de sua gestão. Bolsonaro deixava evidente que a preservação do meio ambiente e uso sustentável dos recursos naturais não seriam prioridades em sua administração, promovendo a ideia de que a preservação ambiental se apresentava como um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Durante o seu mandato, o Brasil se tornou, conforme evidencia amplamente o mapeamento da literatura especializada, um exemplo emblemático de desmantelamento das políticas ambientais. No próximo capítulo, exploraremos em detalhes estas ações.

## **CAPÍTULO 5. DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS: APANÁGIO DA GESTÃO BOLSONARO E O CASO DO PPCDAM**

Como apresentado no capítulo anterior, os governos Lula, Dilma e Temer apresentaram, em diferentes momentos, ações e omissões no âmbito das políticas públicas que resultaram no enfraquecimento das políticas ambientais, incluindo o PPCDAm. No entanto, foi durante o governo Bolsonaro que o Brasil se destacou no cenário global, e na literatura especializada, como um caso emblemático de desmantelamento da governança ambiental em geral (Souza, 2023). Aqui, nos alinhamos a Souza (2023), para dar atenção especial ao que diz respeito ao PPCDAm, o instrumento historicamente mais bem-sucedido no controle do desmatamento na Amazônia Legal

Este capítulo tem por objetivo reunir e interpretar, a partir do estudo da Abordagem sobre o Desmantelamento de Políticas (*Policy Dismantling Framework*), apresentado no segundo capítulo desta dissertação, as ações governamentais tomadas no período de 2019 a 2022, no âmbito Federal, e nas esferas dos poderes Executivo e Legislativo, voltadas ao desmantelamento das políticas ambientais com foco na Amazônia e conseqüentemente o PPCDAm.

Com base na literatura mapeada sobre a Abordagem de Desmantelamento de Políticas, podemos afirmar que esta abordagem tem sido eficaz para apoiar as análises de desmantelamento de políticas, uma vez que permite identificar e examinar as estratégias distintas e complementares que instrumentalizam o desmantelamento (Souza, 2023). Sendo assim, nos apoiaremos nas estratégias propostas por Bauer e Knill (2013) e seguida pela literatura especializada dedicada ao tema, conforme mapeamos nesta dissertação, para ilustrar o desmantelamento de políticas, sendo elas: a) desmantelamento por omissão; b) desmantelamento por mudança de arena; c) desmantelamento por ação simbólica; e d) desmantelamento ativo, descritas em detalhe no segundo capítulo desta dissertação.

Este capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Cada seção aborda uma das estratégias de desmantelamento. Como já mencionado, o discurso de Bolsonaro, antes mesmo de seu mandato, deixava claro que a preservação ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais não seriam prioridades em sua gestão, incluindo a promessa de substituir tudo o que estava em vigor (Milhorange, 2022; Souza, 2023). Dado que o desmantelamento observado no governo Bolsonaro tem

como ponto de partida o discurso, começaremos a análise pelo desmantelamento simbólico, uma vez que essa estratégia estabelece o tom e forja, junto a seus apoiadores e aliados, uma suposta “legitimidade” para a implementação das demais ações de desmonte.

## 5.1 O DESMANTELAMENTO SIMBÓLICO

No desmantelamento por ação simbólica, estratégia proposta por Bauer e Knill (2013), os atores políticos declaram de forma explícita suas intenções de desmantelar as políticas existentes. Todavia, quanto às suas implicações, não apresentam necessariamente um efeito correspondente, devido principalmente à resistência das próprias instituições ao desmantelamento.

Esta estratégia se configura como sendo de alta visibilidade por conta da clareza discursiva e do uso de diversos canais para propagação do discurso.

Para apresentar as ações referentes a esta estratégia durante o período de análise, a gestão Bolsonaro (2019-2022), foram recuperadas as falas (discurso) de atores políticos relacionados a ações de desmantelamento simbólico. Para a checagem quanto à veracidade das informações, foram identificadas as falas com repercussão nacional e internacional, conforme publicadas em diferentes sites jornalísticos, e/ou tiveram o registro em vídeo, visto que essas informações não se encontram em documentos oficiais.

Antes mesmo de assumir a presidência, em vídeo publicado no seu canal do YouTube<sup>12</sup> em 14 de março de 2018, Bolsonaro já defendia a transformação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) em uma secretaria subordinada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). O trecho a seguir reproduz a fala de Bolsonaro:

“O futuro do Ministério da Agricultura, que é importantíssimo, a Agricultura tá levando o Brasil nas costas. E olha os problemas que esse pessoal do campo está tendo, além do MST, além do problema do fundo rural, o problema da Lei Kandir. As multagens (sic), é um absurdo o que estão fazendo, as multagens (sic) que estão fazendo junto aos produtores, em especial os do Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, também no Pará estão fazendo a mesma coisa, no Brasil todo, mas nesses estados com muito mais ênfase, com muito mais força. Querem matar o homem do campo. Nós inclusive pensamos em fundir o Ministério da Agricultura com o Meio Ambiente. Aí vai acabar a brincadeira, vai acabar a brincadeira dessa briga entre ministérios, e quem vai indica vão ser o homem do campo, vai ser as entidades quem vão indicar”.

---

<sup>12</sup> <https://youtu.be/g34GTfcKMbU?si=chT6nLldmxG-NIED>

Como destacado no vídeo, bem como na matéria divulgado pelo portal O ECO<sup>13</sup>, Bolsonaro propunha o fim das “multagens” da “indústria das multas”, expressões que usava em referência às penalidades aplicadas pelo IBAMA a infratores ambientais; ele apontava a fiscalização ambiental e as eventuais multas por não conformidade com a legislação ambiental como entraves aos produtores rurais.

Após ganhar as eleições, em sua proposta de transição de governo, a equipe de Jair Bolsonaro adotou um tom alinhado ao discurso do já então presidente, no que diz respeito à política ambiental:

“A política do clima é o maior cabide de empregos dissimulado na política governamental – está em todos os órgãos e, ao mesmo tempo, não é determinada por nenhum – ISSO É FATOR DE RISCO À SOBERANIA DO PAÍS. Vale a pena reestruturar a Política Nacional de Mudança do Clima – desautorizando organismos incontroláveis (como observatórios) e trazendo para mais próximo do controle ministerial os demais órgãos do Sistema (Comissão Interministerial e Fórum)” (Miranda, 2019, p.3, ênfase da equipe de Bolsonaro).

Aproveitando-se da imagem desgastada e ligada à corrupção que uma parte da população imputava ao Partido dos Trabalhadores, como evidenciado por Milhorange (2022), Bolsonaro fez a promessa de substituir tudo o que estava em vigor, apresentando uma justaposição do povo contra uma ameaça, que em certo momento era a esquerda e, em outro, uma suposta conspiração marxista internacional para se apossar da Amazônia. Desta forma, é evidente que o desmantelamento observado, principalmente na área ambiental, tem início pela dimensão simbólica, na qual se destacam três vértices principais: i) o descrédito atribuído às instituições, tanto do ponto de vista técnico quanto informacional; ii) as tentativas de colocar sob suspeita a gestão de órgãos de renome nacional; e iii) a promoção de uma teoria conspiracionista relacionada à soberania da Amazônia. Esses três aspectos serão detalhados a seguir.

Em seu primeiro ano de governo, Bolsonaro tentou deslegitimar a ciência e os resultados científicos ao negar abertamente os dados do desmatamento elaborados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE. O INPE é uma Unidade de Pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações que, dentre outras funções, realiza o monitoramento dos biomas brasileiros, gerando dados espaciais para monitorar queimadas e desmatamento (Gov.Br, 2024). Como observado no terceiro capítulo desta

---

<sup>13</sup> <https://oeco.org.br/reportagens/bolsonaro-defende-o-fim-do-ministerio-do-meio-ambiente/>

dissertação, o INPE está ligado as atividades de monitoramento e fiscalização do PPCDAm.

Analisaremos a seguir as falas de Bolsonaro sobre os dados do INPE, proferidas em reunião com correspondentes internacionais em Brasília, destacadas no quadro 15, a seguir.

**Quadro 15** - Desmantelamento simbólico: deslegitimação dos dados do INPE

<b>Manchete</b>	<b>Data</b>	<b>Fonte</b>
Bolsonaro questiona dados do próprio governo sobre desmatamento na Amazônia	19/07/2019	O Globo <sup>14</sup>
Fala (ex-presidente Bolsonaro)	“Com toda a devastação que vocês nos acusam de estar fazendo e de ter feito no passado, a Amazônia já teria se extinguido”	
Fala (ex-presidente Bolsonaro)	“Isso acontece com muitas revelações, como a de agora (...), e inclusive já mandei ver quem está à frente do Inpe [Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais] para que venha explicar em Brasília esses dados que foram enviados à imprensa”	
Fala (ex-presidente Bolsonaro)	"nosso sentimento é que isso não coincide com a verdade, e parece até que [o presidente do Inpe] está a serviço de alguma ONG"	

Fonte: Elaboração própria a partir de O Globo (2019).

O então diretor do INPE, Ricardo Magnus Osório Galvão, em entrevista à TV Vanguarda afiliada da Globo<sup>15</sup> e também divulgada pelo G1<sup>16</sup>, rebate as críticas:

“Esses dados sobre desmatamento da Amazônia, feitos pelo Inpe, começaram já em meados da década de 70 e a partir de 1988 nós temos a maior série histórica de dados de desmatamento de florestas tropicais respeitada mundialmente (...) Tenho 71 anos, 48 anos de serviço público e ainda em ativa, não pedi minha aposentadoria. Nunca tive nenhum relacionamento com nenhuma ONG, nunca fui pago por fora, nunca recebi nada mais do que além do meu salário como servidor público (...) Ao fazer acusações sobre os dados do Inpe, na verdade ele faz em duas partes. Na primeira, ele me acusa de estar a serviço de uma ONG internacional. Ele já disse que os dados do Inpe não estavam corretos segundo a avaliação dele, como se ele tivesse qualidade ou qualificação de fazer análise de dados”.

E sobre o seu histórico como cientista e as escolhas para cargo de pesquisa feitas pelo Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, Galvão acrescenta:

<sup>14</sup> <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-questiona-dados-do-proprio-governo-sobre-desmatamento-na-amazonia-23818978>

<sup>15</sup> <https://g1.globo.com/jornal-nacional/video/diretor-do-inpe-rebate-criticas-de-bolsonaro-7781357.ghtml>

<sup>16</sup> <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2019/07/20/diretor-do-inpe-nega-acusacoes-de-bolsonaro-reafirma-dados-sobre-desmatamento-e-diz-que-nao-deixara-cargo.ghtml>

"O presidente Bolsonaro tem que entender que eu sou um senhor de 71 anos, professor titular da Universidade de São Paulo, membro da Academia Brasileira de Ciências, fui presidente da Sociedade Brasileira de Física durante três anos, membro do Conselho Científico da Sociedade Europeia de Física durante três anos (...) Todos os diretores dessas unidades de pesquisa não são escolhidos por indicação política ou porque o pai deles quis dar um filé mignon pra eles. Eles são escolhidos por um comitê de busca nomeado pelo governo, por cinco especialistas de renome nacional, tanto na área científica quanto na área tecnológica".

Em defesa do INPE, sete líderes de entidades acadêmicas do país, dentre eles Luiz Davidovich, presidente da Academia Brasileira de Ciências (ABC), Reinaldo Centoducatte, presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e Ildeu de Castro Moreira, presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), assinaram uma carta em defesa da atuação do INPE, como apresentado em matéria divulgada pelo portal O Globo<sup>17</sup>, na qual são apresentados alguns destaques do texto:

"O Inpe produz, desde 2010, mapas complementares aos dados do Prodes, com polígonos de desmatamento com áreas menores que 6 hectares. Adicionalmente, mantém, desde 2016, um sistema de alerta diário (Deter-B) com desmatamentos identificados acima de 1 hectare, para dar suporte a ações de fiscalização por parte dos órgãos ambientais federais e estaduais. A qualidade de seus dados é constantemente monitorada, resultando em um índice superior a 95% de precisão, e a política de transparência adotada pelo Inpe permite acesso irrestrito a todas as informações geradas pelos sistemas de monitoramento, possibilitando avaliações independentes pela comunidade usuária e acadêmica".

Os esclarecimentos feitos por Galvão e endossados pelos líderes de entidades acadêmicas do país, diante das acusações falaciosas de Bolsonaro, "salientam o caráter fundamentado em evidências científicas e assistidos pela tecnologia de monitoramento por satélite que, ao longo de décadas, tem norteado a governança ambiental e a atuação do INPE" (Souza, 2023, p. 199).

Outro exemplo de desmantelamento simbólico, envolvendo a confiabilidade e a transparência da gestão de um órgão nacional, tem a ver com a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Nacional e Social (BNDES) quanto à gerência do Fundo Amazônia.

O Fundo Amazônia foi criado em 1º de agosto de 2008, tendo o PPCDAm, como uma de suas políticas norteadoras. Além disso, outras duas políticas orientam suas ações:

---

<sup>17</sup> <https://oglobo.globo.com/saude/ciencia/cientistas-escrevem-bolsonaro-em-defesa-do-instituto-que-mede-desmatamento-no-pais-23797758>

- i) a Estratégia Nacional para Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+), cujo objetivo consiste em promover ações para mitigar as mudanças climáticas. Entre essas ações, estão a eliminação do desmatamento, a promoção da conservação e regeneração dos ecossistemas florestais, bem como a promoção de atividades sustentáveis. A ENREDD+ utiliza o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), que remunera aqueles que preservam as florestas, evitando as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) oriundos do desmatamento e degradação florestal, em conformidade com os acordos estabelecidos na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).; e
- ii) os Planos Estaduais de Combate ao Desmatamento, elaborados pelos estados amazônicos com orientação do governo federal, que visam atender às metas definidas no âmbito do PPCDAm (Fundo Amazônia, 2024).

Além do mais, o Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em conservação, reflorestamento, ações de prevenção e monitoramento ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável dos recursos florestais, por meio do apoio financeiro a projetos independentes (West e Fearnside, 2021). O Fundo foi estabelecido pelo governo brasileiro em parceria com a Noruega, o principal doador, e também com contribuições da Alemanha, visando a redução efetiva de emissões de gases de efeito estufa oriundas do desmatamento. É estruturado em quatro eixos de atuação: I) Produção sustentável, II) Monitoramento e controle, III) Ordenamento territorial e IV) Ciência, inovação e instrumentos econômicos (Amazon Fund, 2024).

Naquele momento, em 2019, o desmantelamento foi operacionalizado pelo então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, conforme destacado na manchete de G1 apontada no quadro 16 a seguir, republicada por diversos sites de notícia, bem como pelo Requerimento nº 27 de 2019<sup>18</sup>, do então Senador Jaques Wagner (PT-BA).

---

<sup>18</sup><https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=7962666&ts=1671816715150&disposition=inlin>  
e

**Quadro 16** - Desmantelamento simbólico: deslegitimação dos dados do INPE

<b>Manchete</b>	<b>Data</b>	<b>Fonte</b>
Ministro do Meio Ambiente diz ter analisado 1/4 dos contratos do Fundo Amazônia e verificado inconsistências	17/05/2019	G1 <sup>19</sup>
Fala (ex-ministro Ricardo Salles)	“Há problemas em 100% dos contratos de ONGs”	
Fala (ex-ministro Ricardo Salles)	“Nós verificamos liberações de crédito sem prestação de contas, o que nos parece um ponto a ser analisado pelos órgãos de controle, já que para a liberação de novas parcelas [as entidades] precisam enviar as prestações de contas anteriores”	

Fonte: Elaboração própria a partir do G1 (2019).

Ricardo Salles, então Ministro do Meio Ambiente, lançou dúvidas quanto à gerência do Fundo. Em entrevista coletiva à imprensa em São Paulo no dia 17 de maio de 2019, apresentou uma análise na qual teria supostamente identificado fragilidades na governança e implementação de projetos do Fundo. Salles afirmava que teria sido feita uma análise em 1/4 (um quarto) dos 103 (cento e três) projetos apoiados pelo Fundo, sendo que trinta deles teriam apresentado indícios de irregularidades. O Fundo tem contratos com Organizações não Governamentais (ONGs) e entes governamentais; a despeito das acusações de Salles, o MMA não divulgou, à época, a proporção exata de contratos entre os parceiros e o total que teria sido supostamente analisado; tampouco foram divulgados os critérios que teriam sido supostamente levados em conta para a verificação dos contratos.

Dentre os supostos indícios de irregularidades sugeridas pelo ex-ministro, referente aos contratos com ONGs, Salles apontava que a maior parte dos recursos (40% a 60%) teriam sido empregados no pagamento de pessoal (funcionários próprios da organização ou terceirizados). No entanto, nem Salles, nem o MMA divulgaram informação alguma sobre o teor dos contratos, nem o nome das ONGs envolvidas.

Ainda de acordo com a notícia, a Controladoria Geral da União, anteriormente citada como participante da auditoria feita pelo MMA, afirmou que não tomara parte de nenhuma análise envolvendo as contas do Fundo Amazônia. Ressalte-se, ainda, que no ano anterior (2018), o Tribunal de Contas da União, responsável pela

<sup>19</sup> <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/17/ministro-do-meio-ambiente-diz-ter-analisado-14-dos-contratos-do-fundo-amazonia-e-verificado-inconsistencias.ghtml>

auditoria do Fundo, aprovou as últimas contas, consideradas satisfatórias (Tribunal de Contas da União, 2018).

Após as acusações de Salles, ocorreu o afastamento da Diretora do Departamento de Meio Ambiente, Daniela Baccas, responsável pelo Fundo Amazônia desde 2017. Em resposta as afirmações levantadas por Salles, cerca de 300 (trezentas) pessoas, dentre os quais servidores do BNDES e do IBAMA e representantes dos povos indígenas, se manifestaram contra o que denominaram de ingerência e desmonte na estrutura do Fundo. A seguir, tomamos um excerto da fala de Arthur Koblitz, vice-presidente da AFBNDES (Associação dos Funcionários do Banco Nacional de Desenvolvimento BNDES), divulgada pelo OECO<sup>20</sup>, a respeito desse episódio, ele diz :

“É inadmissível o BNDES ficar sujeito à ingerência política, ou seja, não pode um ministro passar numa quinta-feira aqui, fazer um monte de denúncias vazias sobre o Fundo Amazônia e no dia seguinte ser afastada uma técnica séria do BNDES por conta de denúncias vazias. E foi exatamente o que aconteceu aqui no banco”.

Ainda segundo Arthur Koblitz, o protesto foi em defesa da governança do BNDES:

“O técnico do BNDES não pode ser afastado das suas funções por conta de denúncias vazias. Depois de 15 dias dessas declarações e do afastamento da Daniela, não tem nem um horizonte de uma apuração interna, de uma averiguação interna porque não há nada, não há nenhum material encontrado. É uma situação esdrúxula” e complementa “Na verdade o ministro quer subverter alguns propósitos do Fundo. Ele vem com essa história de irregularidades, mas ele quer fazer uma mudança em toda a estrutura do Fundo, mudar os órgãos de governança, o comitê que determina as funcionalidades do fundo para poder indenizar proprietários de terra que seja impactada por áreas de proteção ambiental. Isso significa, como dizem os ambientalistas, premiar criminosos ambientais, isso pode até estimular o desmatamento. O ministro está tão empenhado em fazer isso que está disposto a colocar o fundo em risco, atropelar os doadores que podem se cansar desse desrespeito e sair do Fundo”.

Na mesma matéria também foi entrevistado Carlos Minc, ex-ministro do Meio Ambiente, que também participou do protesto e lembrou da criação do Fundo, que ocorreu ainda durante a sua gestão:

“O Decreto Presidencial que eu e o Lula assinamos e que cria o Fundo Amazônia estabelece as regras e põe a gestão para o BNDES. Assumimos o compromisso de reduzir [as emissões] e garantir a participação da sociedade civil. A gente ganha cinco dólares por tonelada de emissão de carbono evitada. Na verdade, nós temos que primeiro reduzir para depois poder utilizar esse recurso”.

Com relação às declarações de Salles, Minc afirma:

---

<sup>20</sup> <https://oeco.org.br/noticias/servidores-do-bndes-e-ibama-protestam-contra-ataques-ao-fundo-amazonia/>

“Agora, eles querem mudar a medição, mudar os projetos, mudar a composição do Conselho e mudar a destinação, inclusive usar isso para indenizar proprietários da Amazônia. Mas já existe a compensação ambiental e isso está no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O Fundo Amazônia não tem essa previsão. O que vai acontecer é que o Salles vai mudar a composição e o destino, eles não vão aceitar e se tiver esse impasse, eles vão tirar 2,2 bilhões que não foram usados ainda”.

As acusações levantadas quanto à gestão do Fundo Amazônia, sem que se apresentassem quaisquer evidências factuais- acusações prontamente refutadas pela manifestação feita pelos servidores do BNDES, IBAMA e representantes dos povos indígenas, assim como pelas falas do vice-presidente da AFBNDES e do ex-ministro Carlos Minc, conforme pontuado acima - constitui um excelente exemplo de como o discurso pode ser usado para desacreditar um importante instrumento de política ambiental contra o desmatamento, como o Fundo Amazônia, cuja atuação se dá em consonância com o PPCDAm. As acusações minaram, ainda que temporariamente, mas de modo importante para a continuidade dos projetos apoiados, a participação das ONGs e colocando sob suspeita, junto à opinião pública, a credibilidade dos projetos executados com o apoio do Fundo.

Por fim, baseando-se na ideia de que a Amazônia seria cobiçada por outros países, Bolsonaro deu apoio e visibilidade a uma teoria conspiracionista sobre a soberania da Amazônia, como é destacado pela manchete “Teoria conspiratória da ditadura guia Bolsonaro na Amazônia” de 23 de agosto de 2019, divulgada pela Folha de São Paulo<sup>21</sup>. A matéria sinaliza que Bolsonaro usou de falas de líderes internacionais, subtraindo-as de seus contextos originais, de modo a construir (ou resgatar) uma narrativa de tentativa internacional de apoderamento da Amazônia.

Para exemplificar, destaca-se no quadro 17, mais abaixo, as falas de Bolsonaro quando questionado sobre o corte das doações alemãs a projetos de preservação na Amazônia.

As falas de Bolsonaro foram divulgadas em reportagem do G1 e transmitidas no formato de vídeo pelo Boletim de Notícias do Globo News, disponível na reportagem. Cabe ressaltar que o recuo das doações da Alemanha a projetos de preservação na Amazônia correspondera, à época, ao valor de 35 milhões de euros (cerca de R\$ 155 milhões); a redução dos valores doados pela Alemanha ao Fundo Amazônia foi consequência do aumento do desmatamento na Amazônia Legal à época, conforme

---

<sup>21</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/08/teoria-conspiratoria-da-ditadura-guia-bolsonaro-na-amazonia.shtml>

reportado pelo portal El País<sup>22</sup>. A reportagem destacou a declaração da Ministra do Meio Ambiente da Alemanha, Svenja Schulze, à Deutsche Welle: “apoiamos a região amazônica para que haja muito menos desmatamento. Se o presidente não quer isso no momento, então precisamos conversar. Eu não posso simplesmente ficar dando dinheiro enquanto continuam desmatando”.

**Quadro 17** - Desmantelamento simbólico: teoria conspiratória fala I

<b>Manchete</b>	<b>Data</b>	<b>Fonte</b>
Bolsonaro diz que Brasil não precisa de dinheiro da Alemanha para preservar Amazônia	11/08/2019	G1 <sup>23</sup>
Fala (ex-presidente Bolsonaro)	“Investir? Ela não vai comprar a Amazônia. Vai deixar de comprar a prestação a Amazônia. Pode fazer bom uso dessa grana. O Brasil não precisa disso”	
Fala (ex-presidente Bolsonaro)	"Você acha que grandes países estão interessados com (sic) a imagem do Brasil ou em se apoderar do Brasil?", indagou.	

Fonte: Elaboração própria a partir do G1 (2019).

Outro momento no qual Bolsonaro faz acusações quanto aos interesses internacionais na Amazônia pode ser observado no incidente com o então presidente Francês Emmanuel Macron. Durante a cúpula do G7 em 26 de agosto de 2019, divulgada pelo G1<sup>24</sup>, bem como pelo Jornal Nacional<sup>25</sup>, Macron anunciou doações do grupo no valor de R\$ 90 milhões para auxiliar no combate às queimadas. A reportagem menciona fala mentirosa de Bolsonaro quanto à proteção do meio ambiente e ao cumprimento das metas do Acordo de Paris.

Na sequência, em entrevista proferida na frente do Palácio da Alvorada, Bolsonaro fala sobre a referida ajuda do G7 à Amazônia, apresentada no quadro 18 a seguir.

<sup>22</sup> [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219\\_277747.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html)

<sup>23</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/11/bolsonaro-diz-que-brasil-nao-precisa-de-dinheiro-da-alemanha-para-preservar-amazonia.ghtml>

<sup>24</sup> <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/26/questionado-sobre-status-internacional-da-amazonia-macron-diz-que-pode-ser-uma-questao-se-algum-pais-tomar-medidas-contra-o-planeta.ghtml>

<sup>25</sup> <https://g1.globo.com/jornal-nacional/video/macron-relembra-desentendimentos-que-teve-com-bolsonaro-7873424.ghtml>

**Quadro 18** - Desmantelamento simbólico: teoria conspiratória fala II

<b>Manchete</b>	<b>Data</b>	<b>Fonte</b>
Bolsonaro questiona interesse de Macron em ajudar no esforço contra queimadas na Amazônia	26/08/2019	G1 <sup>26</sup>
Fala (ex-presidente Bolsonaro)	“Macron promete ajuda de países ricos à Amazônia’. Será que alguém ajuda alguém – a não ser uma pessoa pobre, né? – sem retorno? [...] O que que eles querem lá há tanto tempo?”, questionou.	

Fonte: Elaboração própria a partir da G1 (2019).

Novamente, Bolsonaro questiona os interesses internacionais em auxiliar em ações de combate ao desmatamento e às queimadas. A matéria do G1 também destaca que, no mesmo dia, Bolsonaro retomava a acusação nas redes sociais

“Não podemos aceitar que um presidente, Macron, dispare ataques descabidos e gratuitos à Amazônia, nem que disfarce suas intenções atrás da ideia de uma "aliança" dos países do G-7 para "salvar" a Amazônia, como se fôssemos uma colônia ou uma terra de ninguém”.

Na noite do dia 26 de agosto de 2019, o Palácio do Planalto informou oficialmente que rejeitaria e aceitaria a ajuda do G7.

Entretanto, como se tornou característica de sua atuação, em *live* divulgada no Facebook<sup>27</sup> no dia 29/08/2019, bem como na matéria do Poder 360<sup>28</sup>, Bolsonaro retoma sua teoria conspiracionista e volta a citar o incidente com Macron, afirmando que o francês teria colocado em xeque a soberania da Amazônia

“O G7 fez uma reunião lá em Paris [o encontro, na verdade, foi em Biarritz] e o Macron, o presidente lá da França, aproveitou, né, e fez um escarcéu, me acusou de mentiroso. E depois, uma coisa gravíssima, né, ele colocou em jogo a nossa soberania sobre a Amazônia, dizendo que ela estava em aberto, inclusive” e sobre a recusa da doação do G7 diz: “Tivemos um encontro na terça-feira com os governadores da região da Amazônia e ali só um falou em dinheiro, aquele dinheiro, esmola oferecida pelo Macron. O Brasil vale mais que US\$ 20 milhões, pelo amor de Deus”.

Ramos (2021) observa que Bolsonaro se fundamentou, nesse momento, nas mesmas teorias conspiratórias que circulavam entre os meios militares na década de 1970, quanto a cobiça internacional pela Amazônia e de que “a defesa do meio ambiente e dos direitos territoriais dos povos estaria por trás de planos estrangeiros para impedir o desenvolvimento do país e desmembrar as terras indígenas do território brasileiro” (p. 291). Com a construção dessa retórica, Bolsonaro apresenta uma solução, alinhada à

<sup>26</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/26/bolsonaro-questiona-interesse-de-macron-em-ajudar-no-esforco-contraqueimadas-na-amazonia.ghtml>

<sup>27</sup> [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=481394389360908](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=481394389360908)

<sup>28</sup> <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-chama-us-20-milhoes-oferecidos-pelo-g7-de-esmola/>

“perspectiva que motivou as maiores transformações que promoveram a retirada da floresta a partir da década de 1970: incentivo à infraestrutura e promoção da expansão agrícola e da mineração (Ramos, p. 292).

Tal perspectiva de desenvolvimento para a Amazônia pode ser observada no controverso projeto nomeado de Barão de Rio Branco, revelado inicialmente pelo Intercept<sup>29</sup> em setembro de 2019, e republicado por diversos sites de notícias. Conforme exposto na matéria, o projeto já vinha sendo discutido em sigilo pelo governo Bolsonaro desde janeiro de 2019, e que seria o maior plano de ocupação e desenvolvimento da Amazônia desde o período da ditadura. Com o acesso a documentos inéditos obtidos pelo Intercept, o projeto foi exposto ao público, no país e no mundo.

De acordo com a matéria, o projeto foi apresentado em fevereiro de 2019 pelo “coronel reformado Raimundo César Calderaro, seu coordenador, sem alarde, em reuniões fechadas com políticos e empresários locais”. Em abril do mesmo ano, em uma reunião organizada pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos na sede da Federação da Agricultura do Pará, a FEAPA, em Belém, a própria Secretaria afirmava ter reunido representantes da sociedade, academia e autoridades locais para ouvir opiniões e sugestões a fim de guiar os estudos sobre o projeto, deixando de lado indígenas, quilombolas e ambientalistas. Durante a apresentação, foi relatada a preocupação do governo com a “campanha globalista”, que usa como instrumentos “as ONGs, a população indígena, quilombola e os ambientalistas” para relativizar a soberania na Amazônia.

O Intercept também recebeu um áudio<sup>30</sup> gravado durante esta mesma reunião, no qual o General Santa Rosa destacava que o Brasil precisaria agir para garantir a soberania na fronteira com o Suriname, devido aos investimentos e imigrantes chineses na região, que poderiam se tornar uma ameaça de invasão na fronteira norte do País. Para Mauricio Santoro, professor de Relações Internacionais na Universidade Estadual do Rio de Janeiro, em resposta ao Intercept quando questionado se essa preocupação encontra respaldo na realidade, ele explica que a China não possui uma política de imigração de seus cidadãos e ainda afirma

“Os militares tendem a ver a presença de estrangeiros na Amazônia, sobretudo de países de fora da América do Sul, como um problema e um risco à segurança

---

<sup>29</sup> <https://www.intercept.com.br/2019/09/19/plano-bolsonaro-paranoia-amazonia/>

<sup>30</sup> <https://youtu.be/iVvr5ywmEiY>

nacional. Isso diz mais sobre a visão de mundo das Forças Armadas brasileiras do que sobre os objetivos de outras nações na região”.

Ainda segundo áudio recebido pelo Intercept, o mesmo General Santa Rosa afirma que para proteger as fronteiras é necessário desenvolver a região. O projeto tinha como prioridade explorar as riquezas da região, como os minerais, implantar grandes obras de infraestrutura - como “uma hidrelétrica em Oriximiná, uma ponte sobre o Rio Amazonas na cidade de Óbidos e a extensão da BR-163 até o Suriname” - além de atrair novos habitantes.

Devido à falta de clareza e transparência do projeto, a bancada do PSOL solicitou, em julho de 2019, ao Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, General Augusto Heleno, por meio do Requerimento de Informação nº 1368/2019<sup>31</sup>, informações detalhadas sobre o projeto que visava a ocupação e o desenvolvimento da região. E em setembro de 2019, a Secretaria Geral da Presidência da República divulgou uma matéria intitulada “O que é o Programa Barão do Rio Branco?”<sup>32</sup>, no qual respondem que o programa ainda se encontrava em fase de discussão.

A respeito dessas teorias conspiratórias sobre a Amazônia, Adriana Marques, professora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisadora de questões relacionadas às Forças Armadas há mais de duas décadas, em entrevista concedida A Pública<sup>33</sup> em março de 2023, explica que Bolsonaro replicou para a Amazônia o ideário do período da ditadura militar. Sobre os militares na Amazônia, Adriana ressalta

“A influência é total, tanto que os próprios órgãos de proteção ambiental e os povos indígenas, como a Funai e o ICMBio, foram militarizados. Isso não é trivial, não é uma coincidência, é um projeto. A Amazônia é vista como um lugar para ser ocupado militarmente, e que isso é sinônimo de proteção e defesa da região. E militarizar não é só ter um número grande de unidades militares, o que é compreensível do ponto de vista de defesa da soberania, mas é colocar os militares como atores centrais da gestão da Amazônia. A Amazônia Legal é praticamente metade do território brasileiro, e os militares têm um poder enorme na região. A gente começa a ver isso na ditadura militar, mas mesmo naquela época isso não era tão evidente, porque o movimento de criação de unidades militares na Amazônia se intensifica a partir do processo de redemocratização, principalmente na década de 1990”.

---

<sup>31</sup> [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1812606](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1812606)

<sup>32</sup> <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2019/setembro/o-que-e-o-programa-barao-do-rio-branco>

<sup>33</sup> <https://apublica.org/2023/03/visao-da-ditadura-sobre-amazonia-operou-totalmente-na-gestao-bolsonaro-diz-pesquisadora/>

Ainda sobre o papel dos militares na região, a Professora acrescenta

“Os militares desempenham, em sua visão, um papel de civilizadores, de conquistadores da Amazônia, são os novos bandeirantes. Achem que a estão desbravando e que são eles que a protegem. O projeto Calha Norte, por exemplo, que começou na calha norte do rio Amazonas e agora vai até o Mato Grosso do Sul, teve um impulso enorme no governo Bolsonaro. É um projeto de desenvolvimento regional, mas está alocado no Ministério da Defesa justamente por essa percepção de que desenvolvimento e segurança são binômios, inseparáveis. Além do “integrar para não entregar”, o outro lema da época da ditadura, “segurança e desenvolvimento”, não foi abandonado. É um lema central nos documentos de defesa escritos desde a década de 1990. Desde então, temos um deslocamento de unidades militares para a Amazônia, e no governo Bolsonaro vemos o movimento de militarização de órgãos que não eram militares”.

Com base no exposto, percebe-se que os discursos de Bolsonaro e de integrantes de seu governo deixaram evidentes, desde o início, suas intenções para com a área ambiental. A seguir, serão apresentadas as demais estratégias por meio das quais o desmantelamento é concretizado.

## 5.2 DESMANTELAMENTO POR OMISSÃO

O desmantelamento por omissão, considerado por Bauer e Knill (2013) a estratégia mais “sutil” de desmantelamento, ocorre por meio da abstenção de ajustar os níveis políticos existentes às condições externas, por exemplo, não ajustar os orçamentos com base na inflação ou até mesmo a redução sumária ou o corte orçamentário.

A “sutileza” desta estratégia de desmantelamento pode residir na dificuldade em acessar os dados orçamentários, a eventual falta de transparência com relação à aplicação dos recursos, à diferença entre os montantes previstos por meio do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e os montantes liquidados efetivamente, bem como à complexidade do tema. Contudo, especialistas e analistas costumam estar atentos à questão orçamentária. Como exemplo, destacam-se no quadro 19, mais abaixo, as notícias que apresentam ações de redução orçamentária no MMA e suas autarquias.

Visando checar a veracidade das informações divulgadas em relação aos cortes orçamentários do MMA, analisamos primeiramente a notícia divulgada pelo ECO em 2019, fazendo assim uma busca a fim de comprovar a procedência e a precisão das informações. Em primeiro lugar constatou-se que a notícia “Governo corta R\$ 187 milhões do MMA. Saiba como o corte foi dividido” também foi divulgada pelos seguintes

veículos: Brasil de Fato<sup>34</sup>, WWF<sup>35</sup> e o SINASEFE<sup>36</sup>. Este último, incluiu em sua matéria a menção ao decreto n° 9741 de março de 2019 no qual é apontado o corte orçamentário, resultado do contingenciamento de gastos.

**Quadro 19** - Manchetes de desmantelamento por redução orçamentária no MMA e suas autarquias

Manchete	Data	Fonte
<b>Governo corta R\$ 187 milhões do MMA. Saiba como o corte foi dividido</b>	07/05/2019	O ECO
<b>Apesar de incêndios, governo corta orçamento do Ibama e ICMBio em 2021<sup>37</sup></b>	13/09/2020	Folha de São Paulo
<b>Orçamento do Meio Ambiente é o menor em 21 anos<sup>38</sup></b>	22/01/2021	Observatório do Clima

Fonte: Elaboração própria a partir de O Eco (2019), Folha de São Paulo e Observatório do Clima (2021)

Já a notícia divulgada pelo Observatório do clima em 2021 com a manchete “Orçamento do Meio Ambiente é o menor em 21 anos”, verificou-se que também foi divulgada pelo O Globo<sup>39</sup>, G1<sup>40</sup>, UOL<sup>41</sup>, dentre outros veículos. Esta redução (referente ao PLOA) do orçamento do MMA foi apontada como a maior redução dos 20 anos anteriores. Para validar as informações referentes ao orçamento, foi realizada uma busca no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, no qual foram coletadas informações referentes ao orçamento do MMA, conforme plotados no gráfico 10 a seguir.

<sup>34</sup> <https://www.brasildefato.com.br/2019/05/03/bolsonaro-corta-95-do-orcamento-das-acoes-destinadas-a-combater-mudancas-climaticas/>

<sup>35</sup> <https://www.wwf.org.br/?770862/Mesmo-com-revisao-dos-cortes-orcamento-do-MMA-sera-insuficiente>

<sup>36</sup> <https://www.sinasefeifsul.org.br/noticias/na-cupula-do-clima-bolsonaro-mente-sobre-verba-para-fiscalizacao-ambiental-no-brasil/4461>

<sup>37</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/09/apesar-de-incendios-governo-corta-orcamento-do-ibama-e-icmbio-em-2021.shtml>

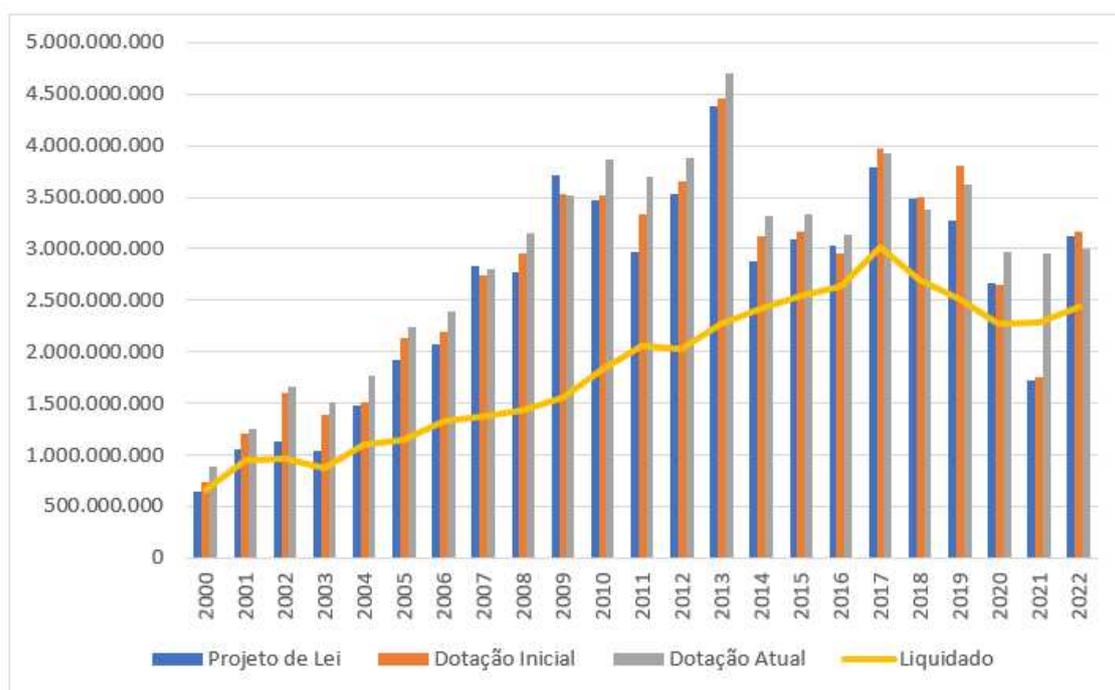
<sup>38</sup> <https://www.oc.eco.br/orcamento-meio-ambiente-e-o-menor-em-21-anos/>

<sup>39</sup> <https://oglobo.globo.com/um-so-planeta/meio-ambiente-tem-menor-orcamento-em-21-anos-em-meio-ao-avanco-do-desmatamento-1-24913996>

<sup>40</sup> <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2021/01/22/atual-proposta-de-orcamento-para-ministerio-do-meio-ambiente-e-a-menor-em-21-anos-aponta-relatorio.ghtml>

<sup>41</sup> <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2021/01/22/orcamento-do-meio-ambiente-e-o-menor-em-21-anos-diz-observatorio-do-clima.htm>

**Gráfico 10** - Evolução Orçamentária do MMA através dos exercícios (Projeto de Lei, Dotação Inicial, Dotação Atual e Liquidado) (2000-2022)



Fonte: Elaboração própria a parti de SIOP – Painel do Orçamento Federal (2024). Órgão Orçamentário: 44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

Para entender o gráfico acima, é importante compreender alguns aspectos do Orçamento Público. O ciclo orçamentário é dividido em três etapas: planejamento, execução e avaliação. Para o entendimento da evolução do orçamento apresentado, nos atentaremos às duas primeiras etapas. Sendo assim, a primeira refere-se ao planejamento do orçamento, que tem início no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), conforme ilustrado no gráfico acima. Antes de se transformar na Lei Orçamentária Anual (LOA), o projeto é submetido à análise e aprovação pelo Poder Legislativo, processo que deve ser finalizado até o final de dezembro do ano anterior. O PLOA estima as receitas e despesas previstas para o ano seguinte, tendo como base o Plano Plurianual (PPA), com vigência de quatro anos, que define as estratégias, diretrizes e metas da administração pública, bem como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual apresenta as regras para elaborar e executar o orçamento do ano seguinte (Inesc, 2020).

Quando o valor do orçamento inicial é fixado pela Lei Orçamentária Anual (LOA), este é caracterizado como Dotação Inicial. Já a Dotação Atual é composta pelo valor inicial (Dotação Inicial) “acrescido e/ou reduzido pelos créditos e/ou alterações aprovados” (Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, 2011, p. 1). Na segunda etapa, de execução, tem-se a liquidação “que consiste na verificação do direito adquirido pelo

credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tem por objetivo apurar a origem e o objeto do que se deve pagar” (Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, 2011, p. 1) estipulando o valor e a quem se deve pagar, representando a *execução financeira do orçamento planejado* (Inesc, 2020, grifos nossos).

Sendo assim, em uma perspectiva de longo prazo, como observado no gráfico acima, constata-se que os montantes, tanto do Projeto de Lei como o Liquidado, apresentam um crescimento constante entre 2000 e 2013, período este que coincide com o de maior eficácia do PPCDAm, seguido por queda entre os anos de 2014 e 2016 referente ao Projeto de Lei, seguida por queda tanto do Projeto de Lei como os montantes Liquidados entre 2017 e 2021. Ademais, é interessante observar que os valores liquidados são consistentemente inferiores aos valores previstos no Projeto de Lei, o que evidencia uma prática constante na gestão do MMA, independente do governo do momento.

Ademais, os dados orçamentários evidenciam dois pontos importantes: i) a partir de 2013, os valores aprovados para o MMA no Projeto de Lei são reduzidos de forma substancial, saindo da ordem de R\$ 4,3 bilhões em 2013 chegando a R\$ 1,7 bilhões em 2021; e ii) a partir de 2014 as diferenças entre os valores projetados e o executado ficam menor, evidenciando que, desde a elaboração do Projeto de Lei, há a intenção explícita de redução orçamentária para o MMA (Souza, 2023).

O ano de 2021, se caracteriza como o único em que o valor liquidado supera o PLOA. Uma das razões pode estar relacionada com o conjunto de emendas (instrumento que permite a deputados e senadores direcionarem recursos para áreas ou projetos específicos) que foram apresentadas pelo o Congresso Nacional ao LOA de 2021, somando um total de R\$ 47 bilhões. Ainda sob efeito da pandemia, a maior parte dos recursos, cerca de 60%, ficaram concentradas nas áreas de saúde, desenvolvimento regional e economia. O Ministério do Meio Ambiente também apresentou algumas emendas, por exemplo, a Comissão de Meio Ambiente (CMA) recebeu 68 (sessenta e oito) sugestões de emenda, sendo 54 (cinquenta e quatro) de acréscimo, 12 (doze) de inclusão e 2 (duas) de remanejamento. Como destacado pelo Senado Notícias<sup>42</sup>, o relator, senador Fabiano Contarato (Rede-ES), a respeito das emendas, recomendou

---

<sup>42</sup> [https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/02/26/mais-tres-comissoes-aprovam-emendas-a-orcamento?utm\\_source=chatgpt.com](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/02/26/mais-tres-comissoes-aprovam-emendas-a-orcamento?utm_source=chatgpt.com)

“a liberação de R\$ 100 milhões para o Ministério do Meio Ambiente investir na redução da vulnerabilidade aos efeitos da desertificação. Outra emenda destina R\$ 112 milhões para o Instituto Chico Mendes apoiar criação, gestão e implementação de unidades de conservação federais. A terceira emenda destina R\$ 300 milhões para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) aplicar em prevenção e controle de incêndios florestais nas áreas federais prioritárias. A última indicação, também para o Ibama, libera R\$ 300 milhões para gestão do uso sustentável da biodiversidade e recuperação ambiental”.

A seguir é apresentado o valor em emendas aprovadas pelo Relator Geral em 2021, com especificação por unidade orçamentária.

**Figura 11** - Execução orçamentária das dotações rp2 emendadas à LOA 2021

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CONGRESSO NACIONAL  
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DOTAÇÕES RP2 EMENDADAS À LOA 2021

Orçamento Fiscal, Seguridade Social e Investimentos Estaduais

Acumulado até: 27/12/2024

Em R\$ 1,00

UO	Funcional	Título	Execução da Funcional					Emendas (Autógrafo)	
			Dotação Atualizada (RP2)	Empenhado (RP2)	Liquidado Despesa+RPG (RP2)	Despesa Paga em 2021 (RP2)	RPG Pago até 2024 (RP2)	Emendas Aprovadas	Valor Aprovado da Emenda (RP2)
Inst.bras.do Meio Amb.e Rec.nat.renovaveis - 44201	18.125.6014.214N.0001 Vlr. PL: 0	Controle E Fiscalizacao Ambiental - Nacional	219.420.000	217.259.758	200.164.648	88.982.221	1.340.700	81000008 Relator Geral	82.900.000
	18.542.6014.214M.0001 Vlr. PL: 0	Prevencao E Controle De Incendios Florestais Nas Areas Federais Prioritarias - Nacional	57.374.000	55.237.962	54.468.940	37.754.049	311.927	81000007 Relator Geral	29.700.000
Inst.chico Mendes De Conser.da Biodiversidade - 44207	18.122.0032.2000.0001 Vlr. PL: 40.075.887	Administracao Da Unidade - Nacional	54.016.845	53.791.047	50.503.624	47.028.653	154	81000430 Relator Geral	9.147.725
	18.125.6014.214P.0001 Vlr. PL: 0	Fiscalizacao Ambiental E Prevencao E Combate A Incendios Florestais - Nacional	87.181.233	87.119.891	86.115.213	57.663.293	0	81000009 Relator Geral	13.884.812
	18.541.1041.20WM.0001 Vlr. PL: 74.965.626	Apoio A Criacao, Gestao E Implementacao Das Unidades De Conservacao Federais - Nacional	117.336.623	117.186.018	109.895.255	95.221.402	28.967	81000431 Relator Geral	17.511.882
Instituto De Pesquisas Jardim Botânico Do Rj - 44206	18.541.1041.219K.0033 Vlr. PL: 3.305.486	Gestao Da Colecao Viva, Do Patrimonio Historico-cultural E Das Atividades De Disseminacao Do Conhecimento No Jardim Botânico Do Rio De Janeiro - No Estado Do Rio De Janeiro	4.202.296	4.202.296	4.159.978	3.421.300	0	81000429 Relator Geral	1.571.434
Recursos Sob Supervisao Do Icmbio - 93398	18.125.6014.214P.0001 Vlr. PL: 0	Fiscalizacao Ambiental E Prevencao E Combate A Incendios Florestais - Nacional	0	0	0	0	0	81000010 Relator Geral	8.096.421
<b>TOTAL DO RELATÓRIO:</b>			<b>539.530.997</b>	<b>534.796.971</b>	<b>505.307.657</b>	<b>330.070.918</b>	<b>836.020</b>		

Fonte: Câmara dos Deputados (2024), a partir de Tesouro Gerencial/STN consultado em 29/11/2024.

Quanto ao PLOA de 2021, as análises dos especialistas, empregadas nesta dissertação para a checagem da procedência, veracidade e precisão das informações, apontam que as reduções orçamentárias durante a gestão Bolsonaro, que atingiram os níveis mais baixos desde os anos 2000 (a partir da correção dos valores, por exemplo com o uso do Índice de Preços ao Consumidor - IPCA), estavam alinhadas à sua declaração de fechar o MMA. Isso pode ser confirmado com informações organizadas no Relatório *Nunca Mais Outra Vez*<sup>43</sup>, elaborado pelo Observatório do Clima, que apresenta que

“A média anual de liquidação orçamentária do governo Bolsonaro na área ambiental, R\$ 2,8 bilhões, também é a mais baixa dentre sete mandatos presidenciais analisados (embora a série de dados só contemple três anos do governo FHC 2). A própria Controladoria-Geral da União havia apontado, em 2020, que a execução orçamentária do ministério em três rubricas avaliadas no ano anterior não passava de 14% e que não fora possível sequer avaliar se os resultados eram consistentes porque não havia um instrumento de planejamento. No mesmo ano uma nota técnica do Observatório do Clima mostrou que, até agosto de 2020, o MMA havia executado em sua administração direta apenas R\$ 105 mil, o que denuncia uma opção deliberada por não fazer política pública” (Leal et al, 2022, p. 29).

Em conformidade com estes dados, um estudo realizado pelo Inesc –, intitulado *Balanço do Orçamento Geral da União*<sup>44</sup>, no qual analisam os gastos orçamentários da União de 2019-2021, aponta que a redução do orçamento na “área ambiental são parte do cenário de terra arrasada da política ambiental brasileira, cuja expressão mais evidente, mas não única, é o maior aumento do desmatamento dos últimos 15 anos” (p.57).

Além do mais, Suely Araújo, ex-presidente do IBAMA e especialista sênior em políticas públicas do Observatório do Clima, durante mesa-redonda na 74ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), divulgada pelo *O Eco*<sup>45</sup>, analisa:

“O Ministério do Meio Ambiente como administração direta, sem suas autarquias, está paralisado. A maior parte dos programas está sem andamento e o orçamento, e o pouco orçamento que tem, não é liquidado, não é executado (...). Mais de 90% [do orçamento] é ação orçamentária 2000. O que é isso? Ação orçamentária 2000 tem em todos os órgãos, é o que paga o cafezinho, a conta de luz, o aluguel, a segurança. É só isso que o Ministério administração direta gasta atualmente, só isso. Isso significa que é um órgão paralisado e isso é intencional”

<sup>43</sup> [https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/AF\\_reduzido\\_20220323\\_individuais\\_nunca-mais-outra-vez-1.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/AF_reduzido_20220323_individuais_nunca-mais-outra-vez-1.pdf)

<sup>44</sup> <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrçamento2021-Inesc-1.pdf?x12453>

<sup>45</sup> <https://oeco.br/salada-verde/ministerio-do-meio-ambiente-e-um-ministerio-ficticio-diz-suely-araujo/>

Os cortes do orçamento do MMA influenciam sua Administração Direta, bem como suas autarquias, sendo elas: o Serviço Florestal Brasileiro – SBF, o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA, o Instituto de Pesquisa Jardim Botânico do Rio de Janeiro – JBRJ, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, e também o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

Das autarquias mencionadas, o IBAMA, que atua na operacionalização das ações de monitoramento e fiscalização do desmatamento na Amazônia Legal, e o ICMBio que atua na gestão das unidades de conservação, inclusive no âmbito do PPCDAm (como já apresentado no terceiro capítulo desta dissertação), foram os mais impactados como destaca a terceira manchete do quadro 19, apresentado anteriormente.

A notícia divulgada pela Folha de São Paulo indicava corte nas verbas para o IBAMA e para o ICMBio, no ano de 2021, apesar do aumento das taxas de desmatamento e dos números de incêndios. A notícia também foi divulgada pelo Valor Econômico<sup>46</sup>, Casa Ninja Amazônia<sup>47</sup>, dentre outros veículos da mídia.

Para verificar as informações referentes ao orçamento, novamente foi realizada uma busca no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP. Os gráficos 11 e 12, a seguir, apresentam, respectivamente, dados sobre valores e variações dos orçamentos do IBAMA e do ICMBio.

De acordo com os dados apresentados nos gráficos sobre as evoluções orçamentárias do IBAMA e do ICMBio<sup>48</sup>, nota-se que, dentro do período analisado, há um crescimento até o ano de 2019, particularmente no caso do IBAMA. Entretanto, observa-se queda nos anos de 2020 e 2021. O IBAMA apresenta redução de quase 6% de 2019 (R\$ 1,7 bilhões) para 2020 (R\$ 1,6 bilhões), e de 2020 para 2021 (R\$ 1,1 bilhão) a queda é de quase 30%. Já para o ICMBio a redução de 2019 (R\$ 834.160 milhões) para 2020 (R\$ 621.805 milhões) é de aproximadamente 25%, e de 2020 para 2021 (R\$ 348.853 milhões) a redução é de mais de 40%.

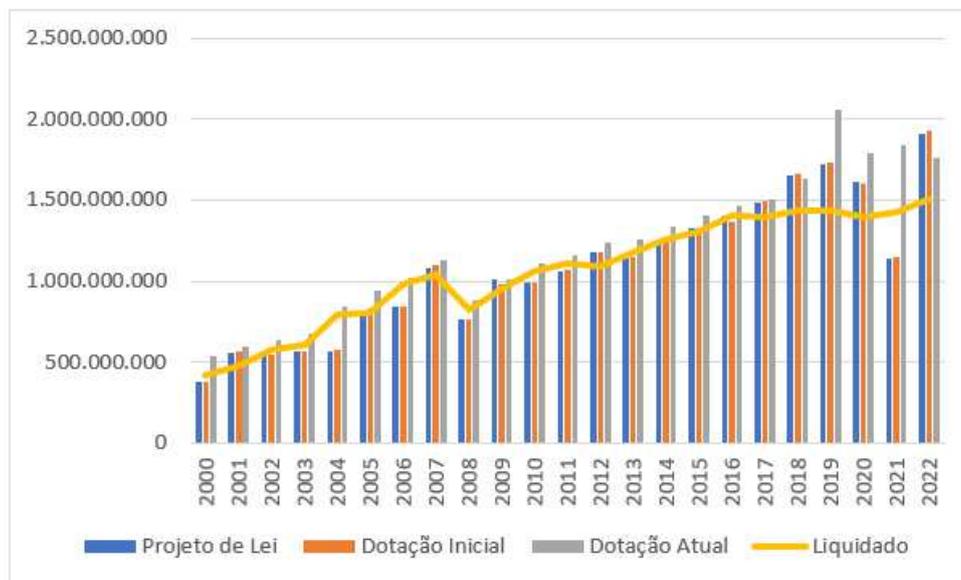
---

<sup>46</sup> <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/13/apesar-de-incndios-governo-corta-oramento-do-ibama-e-icmbio-em-2021.ghtml>

<sup>47</sup> <https://casaninjaamazonia.org/2020/09/16/apesar-de-alta-nos-incendios-bolsonaro-corta-verba-do-icmbio-para-2021/>

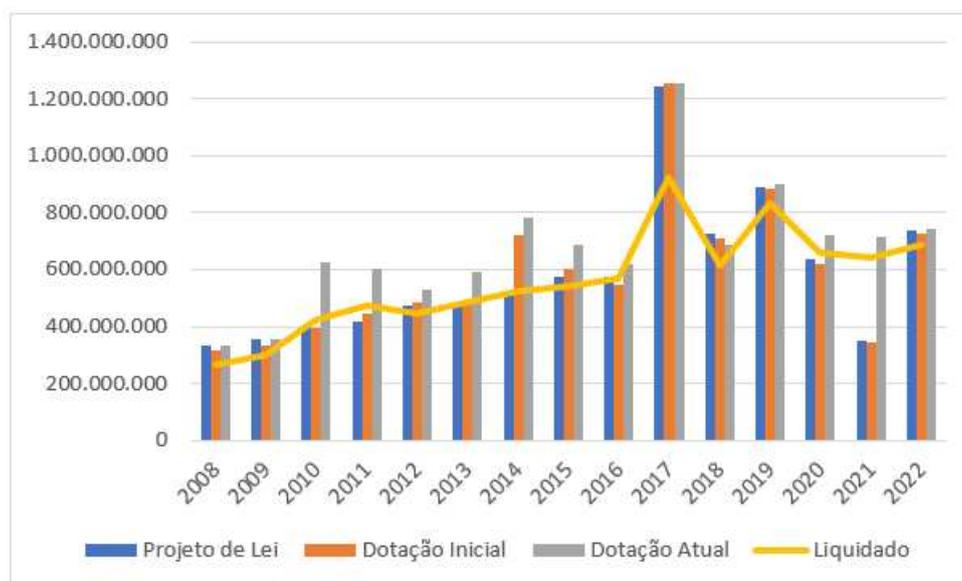
<sup>48</sup> Criado em agosto de 2007. Possuindo orçamento a partir de 2008.

**Gráfico 11 - Orçamento do IBAMA**  
(Projeto de Lei, Dotação Inicial, Dotação Atual e Liquidado) (2000-2022)



Fonte: Elaboração própria a partir de SIOP – Painel do Orçamento Federal (2024). Unidade Orçamentária: 44201 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

**Gráfico 12 - Orçamento do ICMBio**  
(Projeto de Lei, Dotação Inicial, Dotação Atual e Liquidado) (2008-2022)



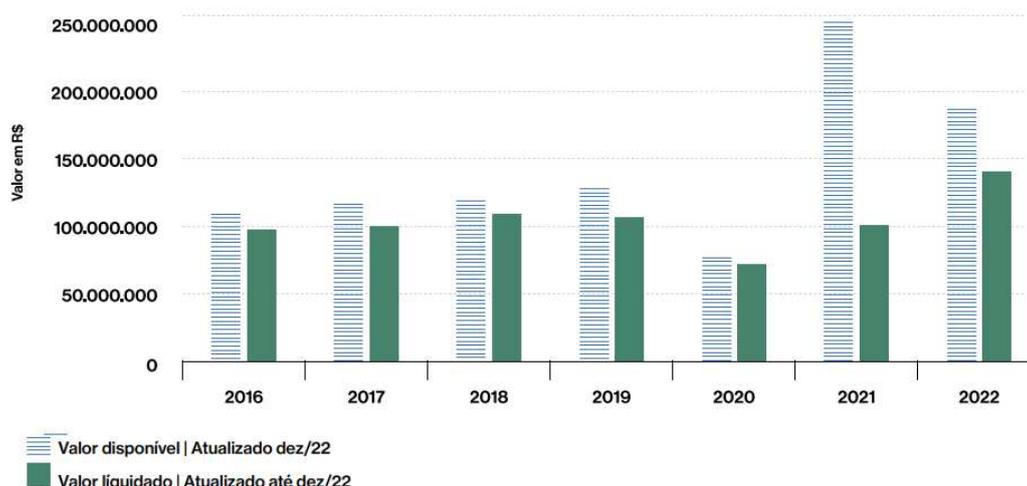
Fonte: Elaboração própria a partir de SIOP – Painel do Orçamento Federal (2024). Unidade Orçamentária: 44207 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Os cortes dos orçamentos do IBAMA e do ICMBio foram objeto de debate no dia 28 de outubro de 2020, em reunião virtual da Frente Parlamentar Ambientalista,

conforme divulgação da Agência Câmara de Notícias<sup>49</sup>. Como noticiado, o consultor de orçamento da Câmara Tiago Almeida apontava a queda acentuada de recursos destinados às despesas não obrigatórias (discricionárias). Quanto às despesas discricionárias, Araújo (2022) destaca no tocante ao IBAMA, as ações relacionadas diretamente com a fiscalização ambiental, combate ao desmatamento e a prevenção e combate aos incêndios.<sup>50</sup>

Ainda quanto à fiscalização ambiental, no tocante ao IBAMA, destaca-se para o ano de 2020 as reduções tanto do orçamento quanto do valor liquidado (comparado a 2019), seguidas por um aumento do orçamento em 2021, contudo com percentual liquidado muito menor (apenas cerca de 40%), como pode ser observado no gráfico 13 a seguir.

**Gráfico 13** – Redução orçamentária para a fiscalização ambiental do IBAMA, aprovado e liquidado



Fonte: Leal et al (2023), a partir de SIOP (2022).

Outro exemplo que ilustra as ações pertinentes à estratégia de desmantelamento por omissão pode ser observado a partir diminuição do número de autos de infração do IBAMA na Amazônia, conforme destacado no quadro 20, mais abaixo.

A primeira manchete apresenta um levantamento feito pela Folha no sistema público de registros de multas do IBAMA, apontando redução de 23% no número de multas por crimes contra a flora (desmatamento, incêndio, entre outros) nos primeiros

<sup>49</sup> <https://www.camara.leg.br/noticias/703644-frente-detalha-queda-no-orcamento-ambiental-e-busca-solucoes-parareverter-o-rombo>

<sup>50</sup> Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11391/1/protecao\\_ambiental\\_cap23.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11391/1/protecao_ambiental_cap23.pdf).

seis meses do governo Bolsonaro, na comparação com a média registrada do mesmo período nos cinco anos anteriores. Nos seis primeiros meses de 2019 foram registradas 5.826 autuações, sendo que em 2017 o ano com o menor número de autuações da série analisada, somou 7.051 multas.

**Quadro 20** - Manchetes de dismantelamento por redução dos autos de infração do IBAMA

<b>Manchete</b>	<b>Data</b>	<b>Veículo</b>
Sob Bolsonaro, multas contra desmatamento caem 23% <sup>51</sup>	30/07/2019	UOL
Autos de infração do Ibama na Amazônia caem 43,5% com Bolsonaro <sup>52</sup>	17/06/2021	Colabora

Fonte: elaboração própria a partir de UOL (2019) e Colabora (2021).

A queda no número de autuações do IBAMA, está ligada ao discurso anti-IBAMA de Bolsonaro, como aponta Carlos Rittl, pesquisador sênior do Instituto para Estudos Avançados de Sustentabilidade de Potsdam, e ex-secretário do Observatório do Clima

“Bolsonaro foi eleito com uma agenda antiambiental, com discursos de ataque aos órgãos ambientais. Ele e Ricardo Salles [ministro do Meio Ambiente] constroem os órgãos e agentes de fiscalização ambiental. As mensagens de tolerância aos crimes ambientais são muito fortes”.

Nota-se, portanto, que embora as estratégias de dismantelamento simbólico e por omissão sejam apresentadas de forma analiticamente separadas, não é possível, na prática, considerá-las de forma independente. O discurso anuncia a intenção do dismantelamento, cortes orçamentários e retração da atividade fiscalizadora concretizam essa intenção. Como será visto, essa interdependência e organicidade entre as estratégias de dismantelamento são constituintes da expressão de um modo intencional, que vai sendo progressivamente instituído, planejado e organizado visando o dismantelamento das políticas ambientais. Esta é uma observação que está alinhada a outros estudos sobre o dismantelamento de políticas (Sabourin et al, 2021; Milhorange, 2022; Souza, 2023).

Já a segunda manchete aponta redução de 43,5%, entre 2019 e 2020, na média de autos de infração contra a flora na Amazônia Legal em relação ao período de 2012 e 2018. Estes dados são resultados de um estudo realizado pelo Centro de Sensoriamento

<sup>51</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/07/sob-bolsonaro-multas-contr-desmatamento-caem-23.shtml>

<sup>52</sup> <https://projetcocolabora.com.br/ods15/autos-de-infracao-do-ibama-na-amazonia-caem-435-sob-bolsonaro/>

Remoto (CSR) e do Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais (Lagesa), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais, no qual apontam

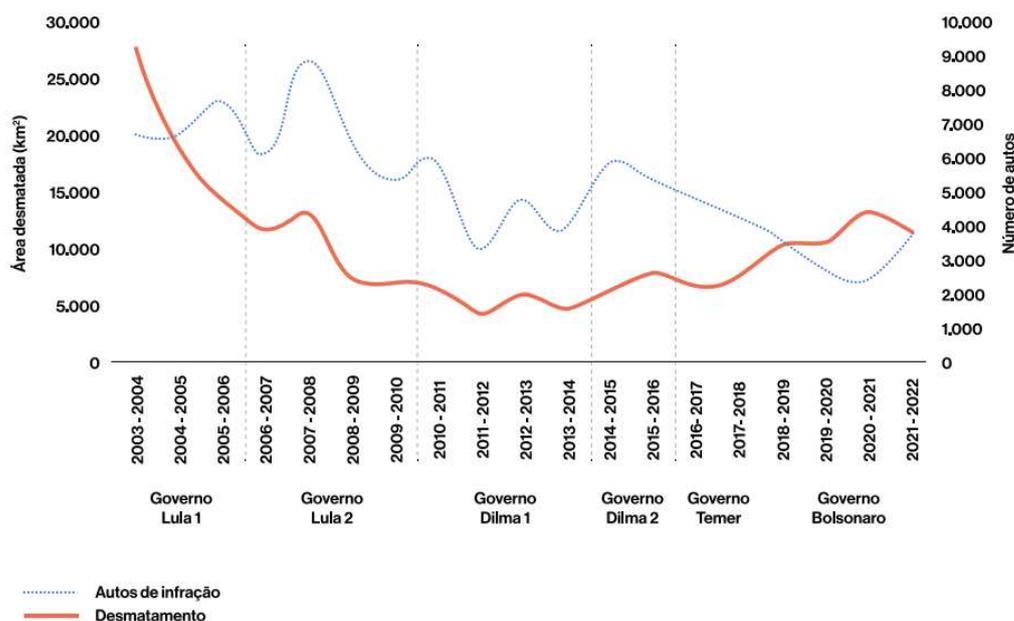
“No período de 2012-2018 foram lavrados na Amazônia Legal em média 4.620 autos anuais por infração contra a flora e no período 2019-2020 apenas 2.610, uma redução de 43,5% apesar de elevação das taxas de desmatamento. É também notável a redução drástica no número de embargos ambientais que caíram de 2.589 em 2018 para 385 em 2020. Essa redução ainda mais acentuada nos embargos do que nas infrações é preocupante, pois indica a adoção de uma estratégia de fiscalização que evita causar sanções econômicas imediatas para os infratores através da vedação da comercialização de produtos derivados da área onde ocorreu o dano ambiental” (Rajão et al, 2021, p. 5; grifos nossos).

Os autores explanam sobre as possíveis causas desta redução

“Essa redução poderia ser em parte explicada pelas restrições orçamentárias e em 2020, pela pandemia de COVID-19. Porém, se considerarmos os investimentos adicionais em fiscalização realizados por intermédio da Operação Verde Brasil e a possibilidade de realizar multas e embargos remotamente, torna-se indefensável a redução tão drástica observada no número de multas e embargo nos últimos dois anos” (Rajão et al, 2021, p. 7).

Ademais, a diminuição dos autos de infração coincide com o aumento nas taxas de desmatamento na Amazônia Legal a partir de 2015-2016, contudo evidenciadas durante os primeiros anos da gestão Bolsonaro (2019-2020), conforme ilustrado pelo gráfico 14 abaixo.

**Gráfico 14** - Área desmatada e número de autos de infração do IBAMA (2003 – 2022)



Fonte: Leal et al (2023) a partir de Inpe (2022) e Ibama (2022). Portal de dados abertos (29.11.2022)

Francisco José Barbosa de Oliveira Filho, servidor do IBAMA, e ex-Diretor do Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento na Secretaria de Mudanças Climáticas, em entrevista a esta pesquisa, avalia a diminuição dos estímulos e recursos para a fiscalização

“no momento em que você começa a diminuir o estímulo ou o os recursos para que a fiscalização mantenha a sua presença no campo. Você tá fazendo o primeiro movimento? Esse é um primeiro movimento. Você começa a drenar os recursos de ações de comando e controle. Você já tá dando o primeiro sinal. Né? Porque se tem menos fiscalização, as pessoas começam a perceber que o espaço está aberto para você atuar da forma que você bem entender, porque eles não estão mais presentes”.

A fala de Oliveira Filho evidencia a conexão entre a redução dos recursos para fiscalização e a sinalização que esta redução coloca à ação dos segmentos que se engajam em atividades degradadoras. Desta forma, entende-se que a redução do monitoramento e da fiscalização funcionam como estímulos ao desmatamento.

### **5.3 DESMANTELAMENTO POR MUDANÇA DE ARENA**

A terceira estratégia proposta por Bauer e Knill (2013), o desmantelamento por mudança de arena, é apresentada como uma estratégia de baixa visibilidade e que consiste na decisão ativa de deslocamento de um órgão ou política para uma outra arena política, manipulando assim suas bases organizacionais ou processuais. É considerada de baixa visibilidade uma vez que normalmente não costumam chamar atenção as transferências das atribuições entre ministérios e secretarias com relação ao controle ambiental (Souza, 2023).

Apesar de ser classificada como de baixa visibilidade, durante o período analisado no âmbito desta dissertação, muitas dessas ações não passaram despercebidas pelos analistas, especialistas e pela grande mídia em geral. Desta forma, no quadro 21 a seguir está organizado um conjunto de notícias pertinentes às ações de desmantelamento por mudança de arena que impactam a governança ambiental e as políticas de preservação e controle ambiental, como no caso do PPCDAM.

**Quadro 21-** Manchetes de notícias de ações que ilustram o desmantelamento por mudança de arena

<b>Manchete</b>	<b>Notícia</b>	<b>Data</b>	<b>Fonte</b>	<b>Documentação oficial</b>
<b>Serviço Florestal Brasileiro passa a integrar o Ministério da Agricultura</b> <sup>53</sup>	“O presidente empossado, Jair Bolsonaro, editou nesta terça-feira (01/01) uma medida provisória que estabelece a organização básica dos órgãos do Executivo. A norma transfere competências de Ministérios para outros, extingue cargos e criação de órgãos. Nela, ficou definido que o Serviço Florestal Brasileiro ficará a cargo do Ministério da Agricultura. Antes, o SFB era ligado ao Ministério do Meio Ambiente”	02/01/2019	O ECO	Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 <sup>54</sup> Convertida na Lei nº 13.844 de junho de 2019 <sup>55</sup>
<b>Mourão forma Conselho da Amazônia com 19 militares e sem Ibama e Funai</b> <sup>56</sup>	“O Conselho tem por objetivo, segundo o decreto de fevereiro assinado pelo presidente Jair Bolsonaro, que o transferiu do MMA (Ministério do Meio Ambiente) para a Vice-Presidência, "coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal". Suas competências são amplas e genéricas, como "coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal" e "coordenar ações de prevenção, fiscalização e repressão a ilícitos", hoje uma atribuição do Ibama”	18/04/2020	UOL	Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020 <sup>57</sup>
<b>Bolsonaro autoriza uso das Forças Armadas contra focos de incêndio na Amazônia</b> <sup>58</sup>	“A autorização prevê o uso da GLO no combate a focos de incêndio e ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, direcionada ao desmatamento ilegal”	07/05/2020	CNN Brasil	Decreto nº 9.985, de 23 de agosto de 2019 Decreto nº 10.341, de 06 de maio de 2020 <sup>59</sup>
<b>Zambelli acelera projeto de Bolsonaro que militariza fiscalização ambiental</b> <sup>60</sup>	“O projeto de lei nº 6289/2019, assinado pelo deputado bolsonarista Coronel Tadeu (PSL-SP), aprofunda a militarização do sistema de fiscalização de crimes ambientais no país, mas agora por policiais militares, e não pelas Forças Armadas”	14/04/2021	UOL	Projeto de Lei 6289/2019 <sup>61</sup>

Fonte: elaboração própria a partir de O Eco (2019), UOL (2020), CNN Brasil (2020) e UOL (2021).

<sup>53</sup> <https://oeco.org.br/noticias/servico-florestal-brasileiro-passa-a-integrar-o-ministerio-da-agricultura/>

<sup>54</sup> <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-870-1-janeiro-2019-787588-publicacaooriginal-157192-pe.html>

<sup>55</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm)

<sup>56</sup> <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2020/04/18/conselho-amazonia-mourao.htm>

<sup>57</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm)

<sup>58</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-autoriza-uso-das-forcas-armadas-contra-focos-de-incendio-na-amazonia/>

<sup>59</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10341.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10341.htm)

<sup>60</sup> <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/04/14/policia-militarizacao-amazonia-desmatamento.htm>

<sup>61</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231979#:~:text=PL%206289%2F2019%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=70%2C%20da%20Lei%209.605%2C%20de,das%20atividades%20de%20policiamento%20ambiental.>

Na primeira manchete apresentada no quadro 21 acima observa-se que em 01 de janeiro de 2019 Bolsonaro editou a Medida Provisória nº 870, convertida na Lei nº 13.844 em junho de 2019, na qual transfere competências de Ministério para outros, como é o caso do Serviço Florestal Brasileiro, antes ligado ao MMA, e que passa para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Com essa transferência o Cadastro Ambiental Rural (CAR), um registro público e obrigatório para imóveis rurais, que tem por finalidade “integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (Gov.br, 2024), também deixa de estar sob a tutela do MMA e passa para o MAPA.

Nutrit Bensusan, especialista em biodiversidade associada ao Instituto Socio Ambiental (ISA), explica em entrevista do ISA<sup>62</sup>, que essas mudanças na configuração dos ministérios não mostram apenas a perda de poder do MMA, mas também sua subordinação a interesses econômicos e a outras áreas da administração, “isso sinaliza que esses assuntos não são prioridade para o governo. É quase como se tivessem decidido acabar com o MMA sem ter o ônus de fazer isso”.

E em 13 de maio de 2020, a partir do Decreto nº 10.347<sup>63</sup>, a concessão de florestas públicas federais é transferida do MMA para a pasta do MAPA, transferindo assim a competência de formular estratégias e políticas para a gestão de florestas públicas. Trata-se de medida considerada uma ilegalidade por especialistas como Flávio Ahmed, presidente da Comissão de Direito Ambiental da OAB-RJ, conforme sua declaração em entrevista ao O Globo<sup>64</sup>:

“O modo adequado para substituir a lei é através de um novo projeto de lei, que tramite pelo Congresso Nacional — explica Ahmed. — A concessão da gestão de florestas é o modo como governo federal cede para terceiros a exploração de recursos ambientais de uma determinada área, mas impondo a obediência a normas de sustentabilidade. Para seguir este processo, o ministério precisa dominar diversas informações, como zoneamento da área concedida, as espécies que vivem ali e sua situação de vulnerabilidade. Não sei se o MAPA tem expertise para fazer este trabalho”.

<sup>62</sup> <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-muda-ou-resta-no-meio-ambiente-com-a-reforma-de-bolsonaro>

<sup>63</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10347.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.347%2C%20DE%2013%20DE%20MAIO%20DE%202020&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20compet%C3%Aancias%20para,vista%20o%20disposto%20nos%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10347.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.347%2C%20DE%2013%20DE%20MAIO%20DE%202020&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20compet%C3%Aancias%20para,vista%20o%20disposto%20nos%20art.)

<sup>64</sup> <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-transfere-concessao-de-florestas-publicas-para-ministerio-da-agricultura-24427684>

Ahmed considera esta transferência como um retrocesso na política ambiental pois, a floresta, nas últimas décadas vista como um bem natural, volta a ser encarada a partir de uma perspectiva mercantil.

A transferência de competência do Conselho Nacional da Amazônia para a Vice-Presidência, antes a cargo do MMA desde 1995, configura-se como outro exemplo do esvaziamento da pasta do MMA. Ademais, como se nota na manchete do UOL “Mourão forma Conselho da Amazônia com 19 militares e sem Ibama e Funai”, voluntariamente houve a exclusão de órgãos federais de fiscalização ambiental como o IBAMA. Márcio Santilli, ex-presidente da FUNAI e sócio fundador do ISA, discorre na matéria citada da UOL sobre a grande participação de militares no Conselho:

“Uma concepção tutelar militar de desenvolvimento regional, que já se mostrou insuficiente e ineficaz no passado”

Sobre a nova configuração e perspectivas de atuação do Conselho, Santilli acrescenta

“tanto o Conselho quanto as suas comissões são instâncias de articulação interministerial, que excluem órgãos executivos federais, estados, municípios, academia, setor privado, sociedade civil ou movimentos sociais. Parecem destinadas a fazer muitas reuniões e poucas ações efetivas”.

Na sequência, a manchete “Bolsonaro autoriza uso das Forças Armadas contra focos de incêndio na Amazônia”, é um exemplo bem ilustrativo da transferência das competências do MMA, no tocante a fiscalização e combate ao desmatamento, para o Ministério da Defesa. Isto se torna evidente, visto que as principais ações de fiscalização e combate ao desmatamento na Amazônia durante a gestão Bolsonaro foram as operações Verde Brasil I (de agosto a outubro de 2019) e II (de maio a julho de 2020). Tais operações representaram um conjunto de atividades realizadas pelo Governo Federal, que empregaram efetivos das Forças Armadas (FA) na Garantia da Lei e da Ordem (GLO). De forma geral, a coordenação de Operações de GLO fica a cargo do Ministério da Defesa, conforme previsto no art. 15, §§5º e 6º da LC 97/1999 e no art. 7º, inciso I, alínea ‘b’, do Decreto 3.897/2001 (Tribunal de Contas da União, 2021).

Segundo auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (2021) “em anos anteriores, em diversas situações as Forças Armadas atuaram em cooperação com o Ibama no bojo de operações regularmente planejadas pela agência ambiental” (p. 33), contudo durante a GLO os militares assumem a coordenação dessas atividades, e sobre tal ponto é exposto, no documento da auditoria:

“Os militares, além de não deterem a competência legal para fazer a fiscalização ambiental e aplicar sanções, também não possuem treinamento específico para isso, uma vez que não se trata de atividade típica e ordinária das Forças Armadas. Nesse sentido, além da questão legal, já tratada anteriormente, sob o ponto de vista técnico parece não ser adequado que a coordenação das ações seja feita pelas Forças Armadas, conforme estabelecem as normas de regência das Operações de GLO em geral e, em relação à Operação VB2, especificamente o art. 4º, parágrafo único, do Decreto 10.341/2020, que expressamente estabelece que os órgãos e entidades públicas federais de proteção ambiental serão coordenados pelos comandos militares” (p. 34).

Na sequência, o relatório aborda resultados das operações

“o emprego das Forças Armadas em Operação de Garantia da Lei e da Ordem, alternativa escolhida pelo Governo Federal para combater o desmatamento ilegal na Amazônia Legal de maio de 2020 a abril de 2021 (e com sinalizações de que ela poderia ter sido estendida até final de 2022), além de não ter amparo no ordenamento jurídico vigente para ações de polícia ambiental administrativa), não induz a criação de soluções para tratar de forma mais estruturante do problema. Como se apontou no Achado 5.1, até o momento não houve a adoção de medidas concretas no sentido de melhor estruturar as agências ambientais, em especial o Ibama. Os aumentos projetados das taxas de desmatamento na região ao longo do ano de 2020 também indicam que a Operação de GLO empregada neste ano surtiu efeito aquém do esperado em provocar redução das taxas de desmatamento” (p. 36).

Sobre o emprego das Forças Armadas para a GLO, a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (Ascema Nacional), em matéria veiculada pelo Globo Rural<sup>65</sup> declara que “coordenadores da fiscalização do Ibama e técnicos experientes foram substituídos por militares sem experiência na temática ambiental” e acrescenta que o comando do Ibama e do ICMBio está nas mãos de

“cumpridores de ordens do ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, e do presidente Jair Bolsonaro. Pessoas que não têm conhecimento da importância da agenda ambiental que estava sendo desenvolvida e aprimorada desde a criação do MMA”.

Na mesma matéria, Ananda Santa Rosa, consultora da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), afirma “essa operação veio tirar a autonomia dos órgãos fiscalizadores, apresentando resultados enfraquecidos. Falou-se muito de preservação durante a Cúpula do Clima, mas a sensação é de um discurso falso”.

Outro exemplo da militarização na fiscalização ambiental, pode ser observado na manchete do UOL “Zambelli acelera projeto de Bolsonaro que militariza fiscalização ambiental”. A deputada, ao presidir a Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos

---

<sup>65</sup> <https://globo.rural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2021/04/operacao-verde-brasil-2-sai-da-amazonia-com-legado-negativo-dizem-especialistas.html>

Deputados”, deu andamento ao projeto de lei nº 6289/2019, cujo objetivo consistia em aprofundar a militarização do sistema de fiscalização de crimes ambientais no Brasil.

Desta forma, a partir das informações analisadas nesta seção, como a devida verificação da procedência, veracidade e precisão das informações coletadas a partir de documentos oficiais e a coleta da opinião de especialistas sobre os assuntos em pautas, foi possível identificar, caracterizar e analisar as estratégias de desmantelamento por mudança de arena. No caso dessa estratégia de desmantelamento, os resultados foram o esvaziamento do MMA, a transferência de competências de fiscalização e combate ao desmatamento para o Ministério de Defesa, bem como a militarização da governança ambiental brasileira, com o recrutamento de quadros militares para a substituição de recursos humanos altamente capacitados e treinados em órgãos centrais da política ambiental como o IBAMA e o ICMBio.

#### **5.4 DESMANTELAMENTO ATIVO**

A quarta estratégia de desmantelamento sugerida originalmente por Bauer e Knill (2013) e amplamente empregada pela literatura especializada, conforme mapeamento produzido no âmbito desta dissertação, o desmantelamento ativo é considerado de alta visibilidade, no qual as decisões são ativas e com forte preferência por parte dos tomadores de decisões públicas por desmantelar. É no desmantelamento ativo que converge mais fortemente a intenção (discurso) com ações concretas de desmantelamento. Tal estratégia visa atender os interesses de grupos de atores, como em coalizões, que possuem influência nos poderes Executivo e Legislativo, e que estão convencidos, por demandas políticas ou questões ideológicas, de que o desmantelamento é a melhor solução. Ações de desmantelamento ativo podem ser facilitadas quando não há fortes restrições institucionais, apesar de não ser uma condição necessária, podendo ser concretizadas por meio de reformas incrementais, ou seja, mudanças no desenho e operação de uma política (Souza, 2023)

Como já mencionado, as ações de desmantelamento ativo possuem alta visibilidade, sendo geralmente destacadas pela grande mídia. Para ilustrar o período analisado, apontam-se as seguintes notícias amplamente divulgadas à época, no quadro 22 a seguir.

**Quadro 22** - Manchetes de notícias sobre ações de desmantelamento ativo pertinentes aos órgãos de proteção ambiental e o PPCDAm

Manchete	Data	Fonte	Documentação oficial
Decreto faz 'revogação' de normas; objetivo é simplificar legislação, diz governo	11/04/2019	G1 <sup>66</sup>	Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019 <sup>67</sup>
Ricardo Galvão é exonerado do cargo de diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)	02/08/2019	Revista Galileu <sup>68</sup>	Portarias de 06 de agosto de 2019: Órgão: Presidência da República/Casa Civil <sup>69</sup>
Norma imposta por Salles “paralisa Ibama”, afirmam servidores	20/04/2021	Observatório do Clima <sup>70</sup>	Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO de 12 de abril de 2021 <sup>71</sup>
Câmara aprova projeto que flexibiliza o licenciamento ambiental, ainda falta votar emendas	13/05/2021	O ECO <sup>72</sup>	PL 3.729/2004 <sup>73</sup>

Fonte: elaboração própria a partir de G1 (2019), Revista Galileu (2019), Observatório do Clima (2021) e O Eco (2021).

Um dos primeiros movimentos de desmantelamento ativo do governo Bolsonaro ocorre através do Decreto nº 9.759/2019, evidenciado na primeira manchete do quadro 22 acima. Conhecido como “revogação”, este decreto extinguiu e estabeleceu regras que limitaram os colegiados da administração pública federal, incluindo conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas entre outros. De acordo com a notícia divulgada pela Secretária Geral da Presidência da República<sup>74</sup> o decreto

“tem o objetivo de controlar a proliferação de colegiados no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Para tanto, promoveu a extinção em massa de colegiados criados antes de 1º de janeiro de 2019, cuja recriação não fosse proposta de imediato, e segundo rígidas regras destinadas a evitar colegiados supérfluos, desnecessários, de resultados práticos positivos desconhecidos e com superposição de atribuições com as de autoridades singulares ou de outros colegiados”

<sup>66</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/11/decreto-faz-revogaco-de-normas-objetivo-e-simplificar-legislacao-diz-governo.ghtml>

<sup>67</sup> [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm)

<sup>68</sup> <https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/noticia/2019/08/ricardo-galvao-e-exonerado-do-cargo-de-diretor-do-inpe.html>

<sup>69</sup> <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-6-de-agosto-de-2019-209288438>

<sup>70</sup> <https://www.oc.eco.br/norma-imposta-por-salles-paralisa-ibama-afirmam-servidores/>

<sup>71</sup> <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-1-de-12-de-abril-de-2021-314019923>

<sup>72</sup> <https://oeco.org.br/noticias/camara-aprova-projeto-que-flexibiliza-o-licenciamento-ambiental-materia-vai-ao-senado/>

<sup>73</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>

<sup>74</sup> <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2020/outubro/modernizacao-e-desburocratacao#:~:text=Na%20linha%20da%20racionaliza%C3%A7%C3%A3o%20administrativa,fe deral%20direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional.>

Por meio deste decreto, literalmente da noite para o dia, foram paralisadas reuniões de comitês e colegiados “importantes para a continuidade de políticas públicas, para a execução de projetos com fundos internacionais” (Talanoa, 2022, p.21). Só na área ambiental foram extintos mais de 20 colegiados, entre eles o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial e a Comissão Executiva do PPCDAm, o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) e sua respectiva Comissão (Conaveg), a Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio) e a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor), bem como o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), levando à paralisação do Fundo (Leal et al, 2023).

O decreto, evidentemente, não repercutiu bem entre as organizações e entidades ambientais brasileiras. Em matéria publicada pelo Instituto Ethos<sup>75</sup>, Carlos Bocuhy, presidente do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (Proam) e conselheiro do CONAMA, denuncia que o decreto, que acaba por restringir a garantia da participação popular contemplada no capítulo 225 da Carta Magna, se mostra inconstitucional “Com essa medida, o governo está entrando no pântano da insegurança jurídica, porque é uma forma de tentar revogar a Constituição por decreto”, e afirma ainda que “a medida do governo carece de motivação e justificativa, apresentando-se de forma superficial e ideológica, sem apresentar dados, números e, muito menos, critérios para uma efetiva avaliação do funcionamento dos conselhos”.

Em matéria publicada pelo O ECO<sup>76</sup>, Mauricio Guetta, advogado do Instituto Socio Ambiental (ISA), aponta que o decreto deixa clara

“A visão autoritária do governo de eliminar a participação social na construção de políticas públicas e privilegiar o lobby às escuras, e a sua incompetência em, após 100 dias, não conseguir definir os conselhos que considera ineficientes”.

Alguns comitês foram recriados durante o governo Bolsonaro, por exemplo o Comitê Gestor do Fundo Clima, recriado em novembro de 2019. Contudo se tornaram pouco ativos, com sua primeira reunião acontecendo em agosto de 2020. Quanto à sua composição, vale observar que, antes das mudanças, esse Comitê incluía representantes do governo federal, estadual e dos municípios, de trabalhadores (rural e urbano), do setor privado, da academia e de Organizações não Governamentais ambientais; após ser

---

<sup>75</sup> <https://www.ethos.org.br/ambientalistas-criticam-extincao-de-conselhos-determinada-pelo-governo/>

<sup>76</sup> [https://oeco.org.br/reportagens/revogaco-extingue-orgaos-colegiados-do-ministerio-do-meio-ambiente/?](https://oeco.org.br/reportagens/revogaco-extingue-orgaos-colegiados-do-ministerio-do-meio-ambiente/)

recriado, passa a ser dominado pelo governo, contando com seis membros do governo e cinco do setor privado, e apenas um membro titular e um suplente representam a sociedade civil, por meio do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, um órgão paraestatal, presidido pelo próprio Presidente da República.

Outro conselho recriado em novembro de 2019 foi a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG). De acordo com auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (2021), é mencionado que o PPCDAm foi encerrado em 23/04/2020 conforme decisão da CONAVEG, e destacam que no mesmo dia foi aprovado o Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, abrangendo todos os biomas, não sendo, portanto, específico para a Amazônia Legal.

Por meio da auditoria foram detectadas deficiências no Plano 2020-2023, como “a falta de definição clara das competências dos principais atores responsáveis pela formulação e coordenação da política; e a diminuição, ao longo do tempo, da participação das partes interessadas na elaboração e execução dessa política”, e ainda destacam que o seu plano operativo “não contém os elementos mínimos necessários para sua adequada configuração” (TCU, 2021, p.10). Além do mais,

“O Plano Nacional Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (Plano 2020-2023) aprovado pela Conaveg em 23/4/2020 é geral, abrangendo todos os biomas, não sendo específico para o bioma Amazônia ou para a Amazônia Legal, apesar de o plano, em seu contexto, falar da importância de se eliminar o desmatamento ilegal, principalmente na Amazônia Legal ou citar a Amazônia em alguns trechos do texto. Esse plano é genérico e não traz uma série de informações fundamentais para que a sociedade e os próprios órgãos de governo envolvidos na sua implementação soubessem exatamente como o Governo Federal iria enfrentar problema tão grave e complexo” (TCU, p.11)

O relatório, além de apontar “evidências de que, mesmo antes do seu encerramento, o PPCDAm não estava mais guiando efetivamente a política de combate ao desmatamento” (TCU, 2021, p.10), ainda destaca a falta de “adequada publicação” e transparência sobre o encerramento do PPCDAm, bem como a aprovação do novo plano, como pode ser observado no trecho a seguir

“O MMA criou uma página específica para tratar do tema combate ao desmatamento ([combateadesmatamento.mma.gov.br](http://combateadesmatamento.mma.gov.br)), mas no texto que aparece nessa página nenhuma referência é feita seja ao encerramento do PPCDAm, seja à aprovação do Plano 2020-2023. Era possível acessar a ata da reunião da Conaveg que aprovou essas medidas esmiuçando o conteúdo do site, clicando em ‘Comissão Executiva’, depois em ‘Arquivos’, quando se abria uma lista de informações sobre reuniões tanto da extinta Comissão Executiva do PPCDAm seja da Conaveg

([http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc\\_ComissaoExecutiva/Ata-Reuniao-Conaveg23.04.2020.pdf](http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Ata-Reuniao-Conaveg23.04.2020.pdf), acesso em 15/12/2020 - peça 107). Quanto ao texto do Plano 2020-2023, ele podia ser acessado em outro local do antigo site do MMA, novamente sem nenhuma menção no texto da página que houve a aprovação de um novo plano para controle do desmatamento. O acesso era possível clicando em ‘florestas’ na página inicial do site antigo, depois no hyperlink referente ao PPCDAm (<https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/616.html?Itemid=1155>, acesso em 15/12/2020, peça 113). O Plano 2020-2023 também está disponível no site da Vice-Presidência da República, que exerce a Presidência do Conselho Nacional da Amazônia Legal. Também nesse site, o acesso ao plano não é imediato – não há texto na página chamando a atenção para ele. O acesso se dá na seção de ‘Comunicado à Imprensa’, no anexo do Resumo Informativo 3 ([https://www.gov.br/planalto/ptbr/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/anexo-ao-resumo-informativo-no-3\\_de-29-5-2020.pdf/view](https://www.gov.br/planalto/ptbr/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/anexo-ao-resumo-informativo-no-3_de-29-5-2020.pdf/view), acesso em 7/12/2020)” (TCU, 2021, p.13).

Ainda sobre o “revogaço”, comitês criados por lei, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), não foram extintos pelo decreto. Contudo, por meio do Decreto nº 9.806 de 28 de abril de 2019, o número de integrantes na composição do colegiado foi reduzido de 93 (noventa e três) para 23 (vinte e três). Com esta mudança “o governo aumentou seu peso no conselho em 13%, enquanto os Estados perderam 7% e a sociedade civil, 6% da representação. Como resultado, o governo e o setor produtivo passaram a ter a maioria dos votos” (Werneck, 2021, p.5). Não surpreende, pois, que, na sequência dos eventos, o CONAMA tenha aprovado a revogação da Resolução 303/2002 que protegia áreas de dunas, restingas e manguezais, entre outras medidas de proteção ambiental, “como a dispensa de licenciamento para empreendimentos de irrigação e a revogação de norma que definia a faixa mínima de distância ao redor de Áreas de Preservação Permanente (APPs) de reservatórios artificiais” (Werneck, 2021, p.5).

Na segunda manchete, é apresentada a exoneração do diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), Ricardo Galvão, após uma “disputa” entre o negacionismo e os dados científicos. Segundo Souza (2023) a exoneração pode ser entendida como “forma de retaliação do governo aos dados disponibilizados pelo INPE, que evidenciavam o aumento gigantesco das queimadas na Amazônia, que haviam crescido espantosos 88% em junho de 2019 em comparação ao mesmo período ano anterior” (p. 204).

Ricardo Galvão não foi o único servidor exonerado por “retaliação” do governo devido aos resultados de seu trabalho. Como divulgado pelo G1<sup>77</sup>, o Ministério do Meio Ambiente, na pessoa do então ministro Ricardo Salles, exonerou o coordenador-

<sup>77</sup> <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/04/30/governo-exonera-chefes-de-fiscalizacao-do-ibama-apos-operacoes-contragarimpos-ilegais.ghtml>

geral Renê Luiz de Oliveira, de Fiscalização Ambiental, da Diretoria de Proteção Ambiental do IBAMA, sendo que o Policial Militar aposentado Walter Mendes Magalhães Junior assumiu o cargo. Também foi divulgado que o Presidente do IBAMA, Eduardo Bim, exonerou o coordenador de operação de fiscalização, Hugo Ferreira Netto Loss, de Operações de Fiscalização, da Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental da Diretoria de Proteção Ambiental, do IBAMA. Os atos foram publicados no Diário Oficial da União<sup>78</sup>, no dia 30 de abril de 2020. As exonerações ocorreram duas semanas após a realização de uma grande operação organizada pelos servidores para fechar garimpos ilegais e proteger as aldeias de terras indígenas no sul do Pará. A operação, divulgada pelo Fantástico, “resultou na destruição de dezenas de equipamentos usados por garimpeiros, provocando reação de lideranças políticas ligadas aos criminosos” (Werneck, 2021, p.16).

Em matéria publicada no G1<sup>79</sup>, foi divulgado que um grupo de 16 (dezesesseis) fiscais ambientais do IBAMA encaminhou uma carta à presidência do órgão solicitando a suspensão dos processos de exoneração de Renê e Hugo, chefes dos setores responsáveis pelas operações de repressão a crimes ambientais. Nessa carta, os fiscais informam

"esse processo, além de caracterizar retaliação, caminha no sentido de dificultar com eventual obstrução do regular o andamento das investigações em curso. Isso, pois neste momento a CGFIS (coordenação-geral de fiscalização ambiental) e a Cofis (coordenação de operações de fiscalização) vêm atuando de maneira efetiva em processo de fiscalização e investigação das causas do desmatamento em terras indígenas, objeto de competência primária do Ibama".

Além disso, também se destaca como retaliação do governo a dispensa do delegado da Polícia Federal, Alexandre Silva Saraiva, do cargo de Superintendente Regional de Polícia Federal no Amazonas. A dispensa, publicada no Diário Oficial da União em dia 19 de abril de 2021, ocorreu após o delegado encaminhar uma notícia-crime contra o então ministro Ricardo Salles e o então Senador Telmário Mota (Pros-RR) ao Supremo Tribunal Federal (STF). Conforme destacado na Petição 9.595<sup>80</sup> do STF, divulgada em 02 de junho de 2021, pelo portal Notícias STF<sup>81</sup>, a notícia-crime apresentada pelo delegado expôs

<sup>78</sup><https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=30/04/2020&jornal=529&pagina=48&totalArquivos=77>

<sup>79</sup> <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/04/22/servidores-acusam-ibama-de-buscar-exoneracao-de-chefes-por-causa-de-aco-es-de-fiscalizacao-em-terras-indigenas.ghtml>

<sup>80</sup> <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/PET9595deciso.pdf>

<sup>81</sup> <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/ministra-carmen-lucia-envia-inquerito-sobre-ricardo-salles-ao-trf-1/>

“com o escopo de demonstrar interferências indevidas ... pela prática, em tese, dos crimes previstos no artigo 69 da Lei 9605/98, art. 321 do Código Penal e artigo 2o, § 1o. Da lei 12.850/2013 no âmbito da Operação HANDROANTHUS – GLO (2020.00121686) da Polícia Federal, Superintendência Regional no Amazonas, responsável pela apreensão recorde de aproximadamente 200.000 m<sup>3</sup> (duzentos mil metros cúbicos) de madeira em toras extraídas ilegalmente por organizações criminosas ... além disso, há fortes indícios de terem incorrido no tipo penal de advocacia administrativa (art. 321 do CP), consistente em 'patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário', assim como de embaraçarem investigação de infração penal que envolva organização criminosa – operação androanthus – GLO (art. 2o. § 2o da 1o., da Lei n. 12.850/2013)” e acrescenta “em razão da magnitude dos resultados, apreensão de madeiras com valor estimado em R\$ 129.176.101,60 (CENTO E VINTE E NOVE MILHÕES, CENTO E SETENTA E SEIS MIL, CENTO E UM REAIS E SESSENTA CENTAVOS), o setor madeireiro iniciou a formação de parcerias com integrantes do Poder Executivo, podendo-se citar o Ministro do Meio Ambiente RICARDO SALLES e o Parlamentar TELMÁRIO MOTA (PROS), no intento de causar obstáculos à investigação de crimes ambientais e de buscar patrocínio de interesses privados e ilegítimos perante a Administração Pública”.

A Ministra Carmem Lúcia, relatora da petição, determinou a instauração de inquérito em desfavor de Salles com o objetivo de apurar os crimes tipificados

“no art. 321 do Código Penal (advocacia administrativa), no art. 69 da Lei 9.605/1998 (obstar ou dificultar a fiscalização ambiental) e no art. 2º, § 1º, da Lei 12.850/2013 (impedir ou embaraçar a investigação de infração penal que envolva organização criminosa)”.

Em relação ao senador Telmário, a ministra decidiu pelo arquivamento do caso devido à ausência de justa causa. Já no dia 23 de junho de 2021, foi publicada uma edição extra do Diário Oficial da União<sup>82</sup> anunciando a exoneração de Ricardo Salles, atribuída a uma decisão pessoal do próprio ministro.

Na terceira manchete, observa-se que a partir da Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO N° 1, de 12 de abril de 2021, ocorre o comprometimento e a paralisação da fiscalização e apuração de infrações ambientais do IBAMA. Na mesma matéria, foi divulgada uma carta assinada por mais de 600 (seiscentos) servidores, que afirmam que a norma, formulada sem consulta à área técnica, resultaria em prejuízos sem precedentes a proteção ambiental. Na declaração dos servidores:

“É importante dizer que os servidores viram com perplexidade a paralisação de todo o processo sancionador ambiental ocasionado pela publicação desta norma. As medidas necessárias para implementação das mudanças trazidas junto aos sistemas corporativos não foram tomadas previamente pela administração central do IBAMA e ICMBio, antes da entrada em vigor da INC MMA/IBAMA/ICMBIO 01/2021. Em face disso, todos os servidores que

<sup>82</sup> <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1132774337/dou-secao-2-edicao-extra-a-23-06-2021-pg-1/pdfView>

assinam a presente carta declaram que estão com suas atividades paralisadas pelas próprias autarquias, IBAMA e ICMBio, que não providenciaram os meios necessários junto aos sistemas e equipamentos de trabalho disponíveis para o exercício da atividade de fiscalização ambiental federal, análise e preparação para julgamento de processos de apuração de infrações ambientais”.

Quanto às mudanças no processo de apuração de crimes ambientais e cobrança de multas, destacam que os servidores precisam apresentar um relatório antes de uma ação de fiscalização, e não depois, como era de costume e quanto a aplicação de multas “mesmo que o agente constate a infração em flagrante, este não deverá lavrar a multa ou qualquer outro termo e sim emitir um relatório”, que deverá ser submetido à aprovação por um superior.

Desta forma, com a nova norma todo o trabalho realizado pelos agentes de fiscalização do IBAMA (a apuração de ilícito e imposição de sanções) fica submetido a uma validação de autoridade hierarquicamente superior, conforme abordam na carta

“(conforme art. 15 da INC 01/2021), traz na autoridade hierarquicamente superior a existência de uma espécie de censor, com ampla e irrestrita discricionariedade, no âmbito dos órgãos de fiscalização ambiental federal, IBAMA e ICMBio; dada a comprovação de que todo ato praticado, toda propositura de apuração de ilícito e imposição de sanções pelos fiscais, deve ser validado por esta figura administrativa, apresentando um pressuposto que todo trabalho realizado pelo fiscal deva ser saneado. Consideramos isso significativamente inovador e estranho aos resultados comprovados das atividades de fiscalização ambiental feitas por nós, servidores do IBAMA e ICMBio imbuídos na função de fiscais, além de ser uma regra que inviabiliza ações de combate ao desmatamento na Amazônia, ações de fiscalização de pesca em mar aberto e zona costeira, de combate às infrações contra a fauna, entre outras, realizadas de forma costumeira em áreas remotas pela fiscalização ambiental federal”.

A quarta manchete, divulgada pelo O ECO, aborda o PL 3729/2004, que tem por intuito a criação de uma Lei Geral para o licenciamento Ambiental. O relatório apresentado pelo então deputado Neri Geller (PP-MT), que solicitou a tramitação em regime de urgência, propõe a dispensa do licenciamento treze tipos de atividades, como obras dos sistemas e estações de tratamento de água e de esgoto sanitário e obras de manutenção de infraestrutura em instalações preexistentes, como estradas. Também é proposto que a definição das regras sobre o que se deve ser licenciado ficará a cargo dos estados e municípios.

Em uma carta conjunta<sup>83</sup>, enviada ao Congresso Nacional, nove ex-ministros entre eles Izabela Teixeira, Marina Silva e Carlos Minc, sinalizam:

“Manifestamos nesta Carta nossa forte apreensão e rejeição a vários aspectos do novo texto e à votação precipitada, sem um debate público aberto com a sociedade. O licenciamento ambiental existe não para impedir as atividades econômicas, mas para através de dados e informações atuais e consistentes sobre a localização e os impactos dos empreendimentos, serve para orientar e decidir as condições de viabilidade dos empreendimentos com segurança ambiental, e adoção das melhores tecnologias disponíveis para minimizar e mitigar os impactos. Portanto, essa função básica precisa ser garantida na nova legislação” e complementam “Dentre os graves problemas que distorcem e fragilizam um dos principais instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, o Substitutivo ora comentado abre uma série de exceções ao licenciamento de inúmeras atividades econômicas e à aplicação de instrumentos fundamentais para o licenciamento de forma a praticamente criar um regime geral de exceção ao licenciamento, com forte ênfase ao auto licenciamento, uma novidade até então sequer debatida com a sociedade”.

Em entrevista realizada ao Brasil de Fato<sup>84</sup> sobre o PL 3729/2004, Suely Araújo, a já mencionada ex-presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), e analista sênior de políticas públicas do Observatório do Clima, afirma:

“Os órgãos ambientais deixarem de ter controle sobre a parte do saneamento básico é um absurdo. É inaceitável uma estação de esgoto ser isenta de licença e de outorgas de afluentes para o lançamento [dos rejeitos]. Não é porque são empreendimento importantes que podem simplesmente deixar de ser controlados”.

Sobre a redação genérica do texto, a especialista acrescenta:

“O projeto cita o melhoramento de infraestruturas pré-existentes, o que pode se referir a um bueiro em uma rodovia ou um alteamento de uma hidrelétrica que pode inundar outras áreas. As redações são bem perigosas”.

O PL também propõe a criação de uma licença auto declaratória por meio da nacionalização da Licença por Adesão e Compromisso (LAC), a respeito disso Suely Araujo diz

“Na forma como [a proposta] foi redigida significa simplesmente um autolicensing pela internet. Um registro que sequer obriga a análise do relatório de caracterização do empreendimento que é o único documento entregue. Soma-se a não licença com o autolicensing e sobre pouca coisa para se licenciar no país. Basicamente os megaempreendimentos”.

Além do mais, muitos são os exemplos de Projetos de Lei e medidas infralegais (portarias, instruções normativas, decretos, entre outros) realizados durante a

<sup>83</sup>[https://www.greenpeace.org.br/hubfs/Carta\\_ExMInistrosMMA\\_PL3729.pdf?\\_gl=1\\*yt6m0e\\*\\_gcl\\_au\\*MTIwMzIwNjc1MC4xNzM0NDg1Mjgw&\\_ga=2.71753491.1830676083.1734485281-1878415412.1734485280](https://www.greenpeace.org.br/hubfs/Carta_ExMInistrosMMA_PL3729.pdf?_gl=1*yt6m0e*_gcl_au*MTIwMzIwNjc1MC4xNzM0NDg1Mjgw&_ga=2.71753491.1830676083.1734485281-1878415412.1734485280)

<sup>84</sup> <https://mst.org.br/2021/05/13/organizacoes-ambientais-repudiam-aprovacao-de-pl-do-nao-licenciamento-ambiental/>

gestão Bolsonaro a fim de dismantelar as políticas públicas, em especial na área ambiental. O quadro 23, a seguir, apresenta um compilado com os principais projetos de lei e medidas infralegais que afetam as políticas ambientais no âmbito da conservação e preservação da vegetação nativa.

**Quadro 23** - Principais atos normativos durante a gestão Bolsonaro

<b>Ato Normativo</b>	<b>Teor da ação de dismantelamento</b>
PL 6.289/2019	Prevê a militarização da fiscalização ambiental
PL 2.633/2020	Conhecido como PL da Grilagem. Estende o benefício de dispensa de vistoria de pequenas ocupações (até 4 módulos fiscais, já previsto na legislação em vigor) para áreas médias de até 6 módulos; permite, por meio de licitação, regularização futura de terras públicas invadidas a qualquer momento (artigo 38, § 2º)
PL 6.299/2020 e PL nº 1.459/2022	Pacote do Veneno. Determina que o Ministério da Agricultura será o único órgão a registrar novos agrotóxicos, reduzindo Ibama e Anvisa a órgãos homologatórios; viabiliza o registro de agrotóxicos comprovadamente nocivos e cancerígenos, ao excluir vedação nesse sentido que consta na legislação atualmente em vigor
PL 191/2020	Possibilita liberação para mineração e construção de hidrelétricas sem entraves em TIs ainda em processo de demarcação
PL 510/2021	Prevê anistia a quem invadiu e desmatou ilegalmente terra pública até maio de 2012; amplia a área passível de regularização para até 2.500 hectares; dispensa vistoria prévia da área a ser regularizada, permitindo a substituição por declaração do próprio ocupante
PL 4.546/2021	Afeta a Política Nacional de Recursos Hídricos, ferindo os princípios da descentralização e da gestão participativa da água; retira autonomia dos Comitês de Bacias na aprovação dos Planos de Bacias Hidrográficas
PL 3.729/2004 e PL 2.159/2021	Visa simplificar o processo de avaliação e aprovação ambiental, reduzindo as três fases do atual processo de licenciamento para apenas uma; estabelece uma lista de atividades isentas de licenciamento ambiental (artigos 8º e 9º, que concedem isenção a 14 atividades)
Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019	“Revogação” extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, incluindo diversos colegiados do Ministério do Meio Ambiente
DECRETO Nº 9.760, DE 11 DE ABRIL DE 2019	O governo passa a ter como obrigação "estimular a conciliação" nos casos de infrações administrativas por danos ao meio ambiente, proporcionando flexibilidade a infratores multados pelo Ibama
Decreto nº 9.806 de 28 de abril de 2019	Reduz o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e diminui participação da sociedade (redução de quase 100 cadeiras para 22, sendo que somente 4 serão destinadas a sociedade civil organizada, este número antes do Decreto era de 22 cadeiras)
DECRETO Nº 10.347, DE 13 DE MAIO DE 2020	A partir desse decreto o Serviço Florestal Brasileiro é transferido do MMA para o MAPA atribuindo o “poder concedente” das florestas públicas, e transfere a Comissão de Gestão de Florestas Públicas do MMA ao MAPA
Decreto Presidencial nº 9.760	Cria “centros de conciliação” para investigar multas ambientais
PORTARIA Nº 411, DE 13 DE MAIO DE 2020	É apresentado novo código de ética do ICMBio que, dentre outros pontos, veda aos servidores a divulgação de estudos, pareceres e pesquisas, ainda não tornados públicos, sem prévia autorização.

<b>Ato Normativo</b>	<b>Teor da ação de desmantelamento</b>
Conjunto de Portarias n° 107 a 127, de 25 de fevereiro de 2019	Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles exonera 21 dos 27 regionais do Ibama
Medida Provisória 910	Fornece ampla anistia a grileiros
Medida Provisória 870 de 1° de janeiro de 2019	Foi transferida a competência para a demarcação de terras indígenas da Funai para o Mapa
Resolução CPPI n° 126	Opina pela criação da Política de Apoio ao Licenciamento Ambiental de Projetos de Investimentos para a Produção de Minerais Estratégicos
Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO N° 1, de 12 de abril de 2021	A norma traz mudanças significativas no processo de apuração de crimes ambientais e cobrança de multas, além de uma maior concentração de poder no que chamam de "autoridade hierarquicamente superior"

Fonte: elaboração própria a partir da clipagem de notícias.

Observam-se, portanto, uma sequência importante de ações de desmantelamento ativo por parte do governo Bolsonaro. Em diálogo com a literatura, é possível concordar com os especialistas na Abordagem de Desmantelamento de Políticas no ponto em que, diferentemente do que retrata a literatura internacional, na qual as estratégias de desmantelamento mais sutis ganham a preferência dos políticos liderando os processos de desmanche, o que se observa no Brasil, em especial no período da gestão Bolsonaro, o desmantelamento ativo foi empregado amplamente, precedido e acompanhado por medidas simbólicas, mas implementado com o recurso a mudanças infralegais, como regras processuais, medidas provisórias, instruções normativas, portarias, além de avançar para projetos de lei e até mesmo com o início de propostas de emendas constitucionais, no âmbito do Legislativo.

## **5.5 A RESILIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES FRENTE AO DESMONTE**

Como apresentado, a gestão Bolsonaro implementou um conjunto significativo de ações e omissões direcionadas ao desmantelamento das políticas ambientais, com destaque nesta pesquisa as relacionadas a Amazônia Legal. Como destacado por Bauer e Knill (2013), o desmantelamento de políticas é facilitado em contextos de baixa resistência institucional. No entanto, apesar dos danos substanciais promovidos durante este período, é importante ressaltar a resistência de pesquisadores e cientistas, dos servidores de carreira em órgãos como o IBAMA, da grande mídia em

geral e das representações políticas que apresentaram ações e esforços para enfrentar e contestar o desmonte em curso.

Destaca-se o chamado “Pacote Verde”, um conjunto de sete ações relacionadas ao enfrentamento do desmantelamento da política ambiental, e a desproteção do meio ambiente, em especial da Amazônia, julgadas pelo STF. Quanto às ações, observa-se:

- i) duas são Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), são ações que abordam a omissão do Poder Público, seja total ou parcial, no cumprimento de seu dever de legislar, ou em adotar alguma providência administrativa;
- ii) três Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), são ações que tem como objetivo reparar o descumprimento praticado pelo Poder Público de normas ou princípios fundamentais básicos; e
- iii) duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), que tem como objetivo averiguar se uma lei ou ato normativo é inconstitucional.

Nos parágrafos abaixo, cada uma delas é explicada.

A ADO 54<sup>85</sup> foi movida pelo Partido Rede Sustentabilidade, com data de petição em 23 de agosto de 2019. A ação trata da “omissão inconstitucional do poder público no combate às queimadas e ao desmatamento na Amazônia”. Já a ADO 59<sup>86</sup>, foi movida pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, pelo Partido dos Trabalhadores - PT e pelo Partido Rede Sustentabilidade, junto ao STF com data de petição em 05 de maio de 2020. No despacho inicial<sup>87</sup>, é apresentado o pedido dos partidos pela:

“procedência da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a fim de que sejam confirmadas as medidas cautelares requeridas, e declarada a inconstitucionalidade do comportamento omissivo lesivo do Poder Público em não dar andamento ao funcionamento sistemático do FUNDO AMAZÔNIA, vedando-se novos atos omissivos nas programações futuras (p. 5).

A ADPF 651, por sua vez, foi peticionada também pelo pelo Partido Rede Sustentabilidade, em 10 de fevereiro de 2020. Segundo publicação no Diário da Justiça

---

<sup>85</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5757017>

<sup>86</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766>

<sup>87</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343458509&ext=.pdf>

Eletrônico (DJE)<sup>88</sup>, a arguição trata da “exclusão da sociedade civil do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente”<sup>89</sup>. Enquanto a ADPF 760, peticionada pelo PSB, pelo Partido Rede Sustentabilidade, pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, pelo Partido Verde, pelo PT, pelo PSOL e pelo Partido Comunista do Brasil – Pcdob em 11 de novembro de 2020, conforme publicado no (DJE)<sup>90</sup>, aponta atos de ação e omissão por parte do governo que impedem a execução do PPCDAm, uma “política pública existente e há anos aplicada para o combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal” e pedem a sua retomada. Já a ADPF 735, peticionada pelo Partido Verde em maio de 2020, contesta o Decreto n° 10.341, de 6 de maio de 2020, que autorizava o emprego das Forças Armadas na GLO “para promover a execução das ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais”, sob coordenação do Ministério da Defesa “usurpando competências dos órgãos de proteção ambiental, especialmente o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)”<sup>91</sup>.

Finalmente, a ADI 6148, requerida pelo Procurador Geral da República em 25 de maio de 2019, na qual contesta a Resolução Conama n° 491, de 19 de novembro de 2018. Em publicação do DJE<sup>92</sup>, o autor apresenta que a resolução “não regulamenta de forma minimamente eficaz e adequada os padrões de qualidade do ar”<sup>93</sup>. E a ADI 6808, requerida pelo Partido PSB, protocolado em 20 de abril de 2021, que contesta a Medida Provisória 1.040/2021 que prevê “a concessão automática, sem análise humana, de alvará de funcionamento e licenças - inclusive licenciamento ambiental - para empresas enquadradas em atividade de grau de risco médio”<sup>94</sup>.

O julgamento deste pacote de ações teve início em 30 de março de 2022, com a apreciação conjunta da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF

<sup>88</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342416263&ext=.pdf>

<sup>89</sup> Na decisão final do STF, declarou-se a inconstitucionalidade quanto a extinção da participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, determinando o seu reestabelecimento. Mais informações sobre a arguição, está disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468755/false>.

<sup>90</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344989771&ext=.pdf>

<sup>91</sup> A ação foi julgada prejudicada pela perda superveniente do objeto, devido a natureza transitória das normas impugnadas e o exaurimento dos respectivos efeitos. Mais informações sobre esta arguição está disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1907111752/inteiro-teor-1907111754>.

<sup>92</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340312160&ext=.pdf>

<sup>93</sup> O tribunal do STF julgou a ação improcedente, no entanto determinou que, o CONAMA edite nova resolução sobre a matéria, levando em consideração as atuais orientações da Organização Mundial da Saúde sobre os padrões adequados da qualidade do ar, entre outros pontos. Mais informações sobre a ação está disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur469803/false>.

<sup>94</sup> O STF decidiu por unanimidade, pela inconstitucionalidade da concessão automática de licença (em matéria ambiental) a empresas com atividades classificadas de risco médio. Mais informações sobre a ação em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467360/false>.

760 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão - ADO 54, como noticiado pelo O Eco<sup>95</sup>. A relatora das ações foi a Ministra Carmem Lúcia, durante a leitura de seu relatório destaca:

“Procede-se a uma destruição institucional pela ‘cupinização’ silenciosa e invisível a olhos desatentos quanto à dinâmica necessária de atuação democrática. Com relação ao meio ambiente especificamente, as instituições são destruídas por dentro, sem que se mostre exatamente o que se passa. Promovem-se políticas públicas ineficientes, ineficazes. Chamo atenção a esse processo de destruição, que é acentuado por esse processo que estou chamando de cupinização democrática”.

Em 08 de abril de 2022, referente ao julgamento da ADPF 760 e ADO 54, que cobra a retomada do PPCDAm e a omissão por parte do governo federal no combate aos incêndios e desmatamento, respectivamente, a ministra Carmem Lucia, durante o seu voto<sup>96</sup> explana:

“Pelo apresentado pelos arguentes, composto de relatórios de órgãos ambientais que demonstram o aumento de queimadas e desmatamentos na região da Amazônia Legal em 2019, 2020 e 2021, acrescida de importantes demonstrações de ineficiência da política ambiental em curso, tem-se quadro estrutural de ofensa massiva, generalizada e sistemática dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do direito à saúde componente inarredável do direito à vida digna. A existência digna compõe-se, nos termos constitucionalmente estabelecidos (inc. VI do art. 170) também pela defesa do meio ambiente, sem o que não se legitimam as escolhas políticas do Estado. A diminuição de ações ambientais eficazes, a inexecução orçamentária e a redução de recursos em projetos ambientais, o abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm, a desregulamentação em matéria ambiental, a ausência de fiscalização efetiva e eficaz e a incompletude ou falta no fornecimento de informações relativas a metas, objetivos e resultados da “nova” política ambiental no cenário de crescente desmatamento na região da Amazônia caracterizam retrocesso ambiental inadmissível na implementação das políticas ambientais” (p.155)

A ministra finaliza:

“Pelo exposto, voto no sentido de conhecer e julgar procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado e b) determinar que (...) a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (UCs e TIs), para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, em níveis

<sup>95</sup> <https://oeco.org.br/noticias/supremo-da-inicio-a-julgamento-historico-do-pacote-verde/>

<sup>96</sup> <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>

suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos (...) (p. 156).

Na decisão final, proferida em 13 de março de 2024<sup>97</sup>, o Tribunal do STF quanto a ADPF 760 não declarou o estado de coisas institucional, mas reconheceu “a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal”. Na sequência, “julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADPF 760 e na ADO 54”, em parte, como divulgado pelo Portal STF<sup>98</sup>, devido ao fato de que o governo federal, após a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva nas eleições de 2022, ter retomado o PPCDAm e lançado as metas e diretrizes para a sua quinta fase (2023-2027), reconhecendo assim a retomada da proteção do bioma no último ano.

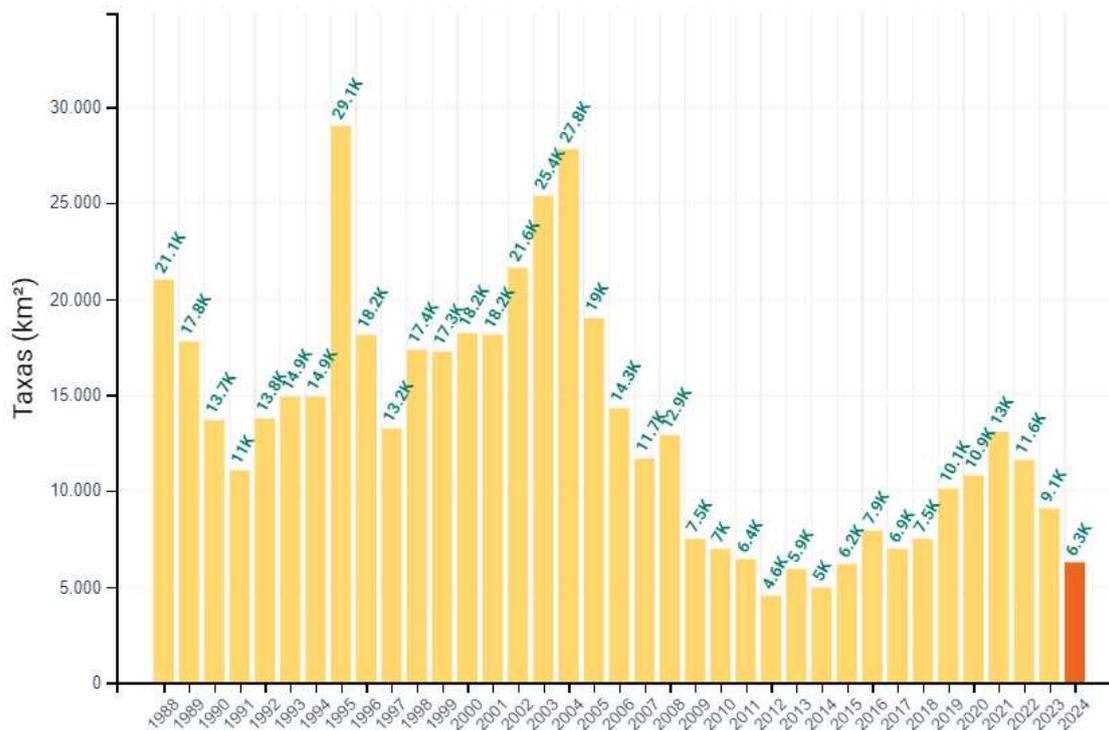
Ademais, o STF decidiu-se de acordo com o voto da relatora, a ministra Carmem Lucia, mencionado acima, quanto ao compromisso de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, visando a implementação de medidas para reduzir efetivamente o desmatamento na região, e cumprir a meta de reduzir as taxas de desmatamento na Amazônia Legal para 3.925 km anuais até 2027, representando uma redução de 80% em relação à média entre 1996 e 2005, e chegar ao desmatamento zero até 2030.

Como ilustrado no gráfico 15 a seguir, a retomada do PPCDAm já apresenta resultados positivos. Após atingir um pico de 13 mil km<sup>2</sup> em 2021 – a maior taxa desde 2006, ainda durante a primeira fase do PPCDAm –, o desmatamento foi reduzido para 9,1 mil km<sup>2</sup> em 2023. Para 2024, a estimativa é de que a taxa seja reduzida ainda mais, para pouco mais de 6 mil km<sup>2</sup>.

---

<sup>97</sup> <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506055/false>

<sup>98</sup> <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=529459&ori=1>

**Gráfico 15** - Taxas de desmatamento na Amazônia Legal (1988-2024)

Fonte: Terra Brasilis (2024)

É importante destacar, que o primeiro passo para a retomada do PPCDAm, foi o ato de revogar o Decreto 9.759 conhecido como revogaço, o qual extinguiu vários comitês e colegiados da administração pública, entre eles o do PPCDAm, e o segundo, foi o de assinar o Decreto 11.36799, de 1º de janeiro de 2023, que instituiu a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento e também a Subcomissão Executiva, responsáveis pelo PPCDAm, retomando o plano e lançando as metas e diretrizes para a sua quinta fase (2023-2027), ambos realizados pelo presidente Lula.

Em entrevista sobre o PPCDAm com a professora e pesquisadora Carolina Cristina Fernandes, Doutora pela FEA/USP em administração com foco no estudo de governança ambiental multinível para implementação da NDC brasileira, ela destaca um dos principais desafios enfrentados pelo PPCDAm nesta nova fase

“Eu acho que o maior desafio é a continuidade do plano” e destaca “E aí a gente chega à conclusão que a gente precisa realmente dar a institucionalização do PPCDAN, torná-la uma política de Estado, porque sem isso a gente não consegue manter ali, manter a política. Como a gente viu aí no governo passado, acabou aí finalizando todos os ganhos que a gente tinha tido ali num período anterior, a gente acabou perdendo. Agora, com a quinta fase, a gente acabou retomando um pouco, mas, enfim, a gente sabe que a floresta precisa

<sup>99</sup><https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=11367&ano=2023&ato=97do3YU9kMZpWT318>

de uma perenidade, que a gente está chegando no ponto de savanização e a gente não pode se dar o luxo de perder quilômetros e quilômetros de floresta (...) o maior desafio é a perenidade do plano, né? Manter ele ali. Política de Estado e não de governo”.

Embora o PPCDAm tenha sido institucionalizado com características de uma política de Estado - como estabilidade e foco no longo prazo (projetado para enfrentar um problema estrutural e complexo), ampla participação (com diferentes setores da sociedade), e articulação institucional abrangente (incluindo diversos níveis de governo e instituições para garantir sua execução e fiscalização) – (Almeida, 2016; Rojo et al, 2019), ele não mostrou total resiliência às mudanças políticas, conforme evidenciado nesta pesquisa.

Nesse sentido, conforme ressaltado pela Professora Carolina Fernandes, torna-se evidente a necessidade de fortalecer a base jurídica do PPCDAm, atualmente sustentado por um decreto presidencial. Para garantir maior estabilidade e resiliência, é essencial, em sua avaliação, que o Plano seja amparado por uma lei específica.

Por fim, Maria Cristina Oliveira Souza, doutora em Política Científica e Tecnológica pela UNICAMP e pesquisadora sobre governança ambiental e o PPCDAm, em entrevista para essa pesquisa resalta como desafio a reconstrução de tudo que foi desmantelado, como exposto a seguir

“Os maiores desafios para o Plano é integrar novamente tudo o que foi desmantelado e pensar nos passos futuros, sabe essa mudança de arena e militarização que teve nos órgãos ambientais, o governo atual precisa reverter tudo isso que foi feito ao longo desses quatro anos do governo Bolsonaro” e acrescenta “então como a gente percebeu em um ano de governo Lula não foi possível mudar toda essa perspectiva, não é? E também tem a ver com o quanto o governo propõe de orçamento para a parte ambiental”.

Conforme destacado pela pesquisadora Maria Cristina, o governo atual precisa adotar uma abordagem inversa à do governo anterior e reestruturar tudo que foi desmantelado nesse período. Além disso, é essencial ampliar os aportes a pauta ambiental, tendo como início o aumento significativo no orçamento.

## **5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO CAPÍTULO**

Este capítulo oferece contribuições pertinentes à análise das estratégias empregadas no desmantelamento das políticas ambientais no Brasil promovidas durante o governo Bolsonaro (2019-2022), com destaque para a Amazônia Legal e o PPCDAm. Destaca-se como o discurso político, as ações governamentais e omissões deliberadas

enfraqueceram instituições e políticas que por décadas, foram os pilares da preservação ambiental no Brasil.

Como destacado, o desmantelamento na área ambiental observado na gestão Bolsonaro teve como marco inicial a dimensão simbólica, caracterizada pelo uso do discurso político para enfraquecer a credibilidade de instituições e políticas ambientais. Nesse contexto, destaca-se o discurso de Bolsonaro, usado ainda antes do início de seu mandato de transformar o MMA em uma secretaria subordinada ao MAPA, bem como pôr fim a “indústria das multas” em referência as penalidades aplicadas pelo IBAMA a infratores ambientais, que ele apontava como entrave aos produtores rurais.

Ainda na dimensão simbólica destacam-se as ações como a deslegitimação dos dados científicos do INPE sobre o desmatamento na Amazônia Legal, a tentativa de colocar sob suspeitas a gestão de órgãos nacionais quanto a confiabilidade dos projetos de preservação e a promoção de teorias conspiracionistas sobre a soberania da Amazônia, evidenciando ainda o papel crescente dos militares nas questões referentes ao planejamento e gestão da região.

Como já destacado, as estratégias de desmantelamento de políticas não são estanques e podem ocorrer de forma simultânea ou complementar. No governo Bolsonaro, o desmantelamento frequentemente teve início no discurso, sinalizando a intencionalidade, e desdobrou-se em outras estratégias. Um exemplo evidente é o caso do MMA, que embora não tenha sido rebaixado a uma secretaria subordinada a outro ministério, sofreu cortes orçamentários significativos. Esses cortes impactaram tanto o Ministério como suas autarquias, como o IBAMA, o que configura um claro exemplo de desmantelamento por omissão. Além disso, a redução no número de multas aplicadas pelo IBAMA durante a gestão Bolsonaro concretizou, na prática, o discurso simbólico de enfraquecimento da fiscalização ambiental.

Também são evidentes os exemplos de desmantelamento por mudança de arena, como a transferência do Serviço Florestal Brasileiro e Cadastro Ambiental Rural (CAR) do MMA para o MAPA, além da delegação de competências de fiscalização e combate ao desmatamento do MMA para o Ministério de Defesa. Este último processo inclui o recrutamento de quadros militares para substituir recursos humanos altamente capacitados e treinados em órgãos centrais da política ambiental, como o IBAMA e o ICMBio. Na prática, essas ações concretizam o discurso de desmantelamento promovido pelo governo.

No tocante ao desmantelamento ativo, há diversos exemplos de medidas infralegais implementadas durante a gestão Bolsonaro que concretizam o desmantelamento iniciado na dimensão simbólica. Entre eles, destaca-se o Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, o qual extingue diversos colegiados do MMA, como a Comissão Executiva do PPCDAm, paralisando os trabalhos em andamento e reduzindo a participação social na construção de políticas públicas. Outro exemplo é a publicação das Portarias de 06 de agosto de 2019, que divulgam a exoneração de Ricardo Galvão, um ato interpretado como retaliação pela divulgação dos dados alarmantes sobre o desmatamento na Amazônia Legal. Além disso, a Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO Nº 1, de 12 de abril de 2021, a comprometeu e praticamente paralisou a fiscalização e apuração de infrações ambientais pelo IBAMA.

Diante da análise do processo de desmantelamento do PPCDAm, foi possível identificar ações estratégicas da gestão federal, seja no poder executivo, seja no legislativo, que enfraqueceram de forma intencional e sistemática não apenas as instituições envolvidas na governança do PPCDAM, senão das próprias políticas ambientais no Brasil. Desta forma, podemos identificar uma quinta estratégia de desmantelamento que, segundo nossa análise, emerge no contexto de uma gestão aberta e francamente orientada pela intenção do desmantelamento: o "desmantelamento escrachado"<sup>100</sup>.

Embora Bauer e Knill (2013) afirmem que as estratégias de desmantelamento não são rígidas e podem ser combinadas, o que identificamos vai além de qualquer combinação destas quatro estratégias propostas. Destaca-se, nesse contexto, uma possível quinta estratégia, marcada por uma dimensão de escárnio, imoralidade, e desrespeito as instituições. Trata-se de um desmantelando que atinge políticas construídas de forma coletiva e participativa ao longo de décadas, envolvendo diversas instituições, setores da sociedade, e atores de diversos segmentos, como acadêmicos, associações científicas, sociedade civil organizada e representantes de povos tradicionais. Então, esse processo histórico de institucionalização e construção da política ambiental, é desmantelado em função da atuação arbitrária de um grupo que, por discordar dessas políticas, promove seu desmantelamento de forma deliberada. O resultado é um verdadeiro aviltamento, uma

---

<sup>100</sup> Agradecemos à Profa. Milena Serafim, membro da banca de defesa desta dissertação, que chamou nossa atenção para essa contribuição que estava em fase embrionária e que pôde, a partir de suas contribuições, ganhar esse enunciado.

afronta e desrespeito aos processos históricos e políticos que sustentaram a construção desse arcabouço de políticas ambientais, incluindo o PPCDAm.

Com isso, destacamos duas contribuições de destaque desta dissertação. A primeira delas corresponde a um contributo de natureza empírica e conceitual, correspondente à identificação de uma quinta estratégia de desmantelamento, a ser possivelmente integrada às já consagradas quatro estratégias propostas por Bauer e Knill (2013) e francamente empregadas em estudos sobre desmantelamento de políticas públicas, em especial no caso de políticas ambientais, conforme a revisão apresentada nesta dissertação – trata-se da estratégia de “desmantelamento escrachado”. A segunda contribuição consiste na identificação dos elementos que, no caso do Brasil, configuraram, no período de análise, ações de resistência ao desmantelamento.

Quanto à estratégia de “desmantelamento escrachado”, sugerimos o enunciado a seguir.

Com a gestão Bolsonaro, entendemos que é possível falar de uma quinta estratégia de desmantelamento de políticas: "desmantelamento escrachado" é aquela estratégia de desmantelamento de políticas públicas que não apenas é aberta, evidente, cujos atores - especialmente nos poderes executivo e legislativo - não têm a intenção de ocultar; é um tipo de desmantelamento tornado evidente pela conjunção do discurso que torna pública e notória a intencionalidade de desmantelar - ou seja, a estratégia simbólica - com ações efetivas de desmantelamento, podendo combinar todas as outras três estratégias. O discurso de desmantelamento, nesse caso, é desmoralizado (ou seja, cujo emissor da mensagem, seja ele um indivíduo, seja um organismo da administração pública perde a credibilidade e o respeito com relação às suas missões e compromissos institucionais) e desmoralizante (no sentido de que causa ou provoca a desmoralização, isto é, o descrédito ou desonra, das instituições incumbidas de zelar pela política pública ora em desmantelamento). O desmantelamento escrachado também perverte a ordem institucional dos organismos envolvidos na implementação das políticas públicas em questão, pois perturba e altera, de forma intencional, sistemática e aviltante as funções normais desses organismos.

Em respeito à segunda contribuição desta dissertação, apontam-se fatores que contestam o processo de desmantelamento, oferecendo freios e contrapesos, em especial, à estratégia proposta e evidenciada nesta dissertação, de desmantelamento escrachado.

Incluem-se, entre esses fatores, a resistência de pesquisadores, servidores públicos, organizações da sociedade civil e representações políticas, que se mostrou essencial para mitigar alguns danos e manter a pauta ambiental em discussão, especialmente por meio de ações judiciais. Sendo assim, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o chamado “pacote verde” reconhecem as ações e omissões do governo federal quanto ao agravamento do desmatamento e da degradação ambiental, bem como a necessidade da retomada do compromisso da União com as políticas de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. A retomada do PPCDAm e as metas estabelecidas para sua quinta fase, lançadas em 2023, simbolizam um importante passo na recuperação da governança ambiental e no combate ao desmatamento. Apesar dos avanços recentes, como a redução significativa do desmatamento em 2023, será fundamental garantir a execução efetiva das políticas ambientais e a mobilização de recursos financeiros e humanos para sustentar esses resultados.

## CONCLUSÕES

Retomam-se, a seguir, a problemática desta pesquisa, os objetivos, a metodologia empregada, uma síntese dos principais resultados e apresentação de uma análise conclusiva.

O tema geral que circunstancia a problemática desta dissertação são as mudanças climáticas que estão no centro da mutação ecológica contemporânea. Embora a queima de combustíveis fósseis seja, em escala global, o principal fator de origem antrópica associado à causa do problema, no caso do Brasil, as emissões de gases de efeito estufa (GEE) têm origem nas transformações no padrão de uso do solo. Estas mudanças estão diretamente ligadas com práticas da agricultura e pecuária extensivas e outras atividades que impactam a mudança do uso da terra, com destaque para o desmatamento da vegetação nativa, concentrado geograficamente na Amazônia Legal.

O objeto da pesquisa é constituído pelo Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM.

O objetivo geral da dissertação foi compor um estudo sobre a institucionalização e os recentes episódios de desmantelamento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm.

Constituem objetivos específicos desta dissertação:

- a) elaborar e propor um histórico contextualizado sobre a institucionalização do PPCDAm do ponto de vista do alinhamento dos esforços domésticos de combate ao desmatamento da floresta amazônica; e
- b) identificar, codificar e analisar as ações de desmantelamento do Plano, a partir da mobilização das categorias de desmantelamento oferecidas pela Abordagem de Desmantelamento de Políticas - ADP (Bauer e Knill, 2013).

A metodologia empregada nesta dissertação para identificar e analisar as ações e omissões que levaram ao enfraquecimento das políticas ambientais, com foco no PPCDAm, baseia-se na Abordagem de Desmantelamento de Políticas – ADP (*Policy Dismantling Framework*), proposta inicialmente por Bauer e Knill. ADP caracteriza-se como uma forma distinta de mudança de política, abarcando o corte, redução ou remoção completa de uma política existente. Suas origens remetem a experiências de

desregulamentação e redução das políticas de bem estar social na Europa e nos Estados Unidos entre as décadas de 1970 e 1980 na sequência das reformas neoliberais. Bauer e Knill (2012) identificaram quatro estratégias ideais de desmantelamento empregadas na ADP, sendo elas: I) desmantelamento por omissão; II) desmantelamento por mudança de arena; III) desmantelamento por ação simbólica; e IV) desmantelamento ativo. Essas estratégias podem ser implementadas de forma deliberada, com decisões conscientes baseadas em interesses políticos claros, como podem se dar de uma forma mais passiva seguindo estratégias de omissão e evitamento de culpa, isso a depender dos interesses políticos por parte dos tomadores de decisão.

A dissertação combinou uma variedade de estratégias metodológicas conforme descrito na parte metodológica, no início da dissertação: i) Revisão bibliográfica realizada através de um levantamento bibliográfico de artigos, livros e monografias nas bases SCOPUS, BDTD e Policy Commons, seguindo os critérios da revisão de escopo (ScR), dividida em duas frentes, a primeira com foco na abordagem teórico-conceitual de ADP e a segunda com foco no objeto de estudo o PPCDAm; ii) Clipagem de notícias: Levantamento de notícias em sites especializados e na mídia em geral. Matérias referentes ao PPCDAm e às ações de desmantelamento do Plano; iii) Entrevistas com atores relacionados/envolvidos no PPCDAm, relacionados a institucionalização, eficácia ou desmantelamento do Plano.

O mapeamento da literatura sobre a abordagem teórico-conceitual de ADP, têm como destaque os contextos da União Europeia e do Brasil. Como destacado, os estudos sobre desmantelamento de políticas ambientais na União Europeia se iniciam após o período de austeridade econômica enfrentado após a crise financeira de 2008. O discurso pró desmantelamento na União Europeia cresce com a crítica à ampliação do número e da intensidade de políticas ambientais. Diante disso, os autores identificam resistências a uma suposta burocracia que poderia prejudicar as atividades empresariais e a competitividade. De acordo com os estudos analisados, destaca-se o uso do desmantelamento por omissão, principalmente associado à redução na criação de leis ambientais e ao corte e/ou redução de recursos financeiros destinados à área ambiental.

No contexto do Brasil, os estudos sobre ADP ganharam destaque sobretudo com a gestão Bolsonaro. O repertório de ações de desmantelamento de políticas ambientais nesse período no Brasil oferece à literatura um verdadeiro conjunto tipificado de exemplos para todos os tipos de estratégias.

O mapeamento da literatura dedicada à evolução da implementação do PPCDAm revela que as fases iniciais do Plano (2004-2012) foram marcadas por uma redução expressiva de aproximadamente 84% no desmatamento em 2012, em comparação a 2004. A eficácia e governança do Plano aparecem como conectadas no bojo das análises na literatura mapeada, uma vez que o sucesso do Plano resulta fortemente do sucesso do Monitoramento e Controle do desmatamento, eixo mais bem-sucedido do Plano. Também contribuiu para essa eficácia no período 2004-2012, segundo a literatura, os avanços na demarcação de áreas protegidas.

Como evidenciado, as fases iniciais contaram com uma frente voltada a ações de avaliação, o que proporcionou a atualização e adequação da fase seguinte.

Destaca-se, nesse sentido, a revisão do modelo lógico norteador das ações do PPCDAm ao final da segunda fase do Plano. A revisão desse modelo foi responsável por, de um lado, oferecer um quadro de avaliação muito crítico no que diz respeito à identificação dos “drivers” do desmatamento e, de outro lado, direcionar, ao menos em sua concepção, os esforços das duas fases subsequentes do Plano, para o fortalecimento do Eixo de Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis. É um entendimento de que o apoio a atividades sustentáveis poderia atender às necessidades de desenvolvimento da região, reduzindo a atratividade das atividades que convencionalmente pressionam os recursos e degradam a floresta, como a agricultura e a pecuária de larga escala convencionais, a extração da madeira, a mineração, a grilagem de terras, dentre outras.

Na segunda fase do PPCDAm, no âmbito do Ordenamento Fundiário e Territorial, destacou-se à controversa revisão do Código Florestal Brasileiro em 2012. Essa revisão resultou na concessão de anistia para o desmatamento ilegal anterior a 2008, o que reduziu conseqüentemente a área a ser restaurada de 50 para 21 milhões de hectares, bem como gerou a possibilidade de desmatamento legalizado em propriedades privadas, somando um total de 88 milhões de hectares, de acordo com a nova versão do Código Florestal. Ademais, alguns estudos (Matos, 2016; Ricci e Batista, 2021) apontam para a relação entre as mudanças no CF e o aumento das taxas de desmatamento na Amazônia Legal observados a partir de 2012.

Tais mudanças no Código Florestal brasileiro, configuram-se, quanto as estratégias apresentadas por Bauer e Knill (2013), como ações de desmantelamento ativo, visto que são planejadas a fim de diminuir ou desmantelar o escopo da regulamentação existente.

Apesar dos exemplos enquadrados nas estratégias de desmantelamento por mudança de arena e desmantelamento ativo ainda durante os governos Lula e Dilma, Milhorange (2021) destaca que os objetivos dessas políticas (da área ambiental) não mudaram e permaneceram centrais no governo, diferente do que se é observado após o impeachment de Dilma em 2016.

A revisão da literatura especializada e dos documentos de política permitiu identificar uma lacuna nos estudos mapeados em relação à análise da quarta fase do PPCDAm (2016-2019). Esse período é caracterizado, segundo Souza (2023), como uma fase de desmantelamento do Plano. Com base nessa constatação, o estudo destaca, a seguir, as ações e medidas que, durante esse intervalo, enfraqueceram as políticas e os órgãos ambientais, culminando na extinção do PPCDAm em 2019.

O governo Temer foi marcado por controvérsias e retrocessos no campo ambiental. Destaca-se ataques às reservas, como a RENCA, visando reduzir áreas protegidas na Amazônia. Além disso, Temer editou três medidas provisórias que podem ser consideradas medidas infralegais de desmantelamento ativo. A primeira delas, apelidada de MP da Grilagem (MP N° 759, de 2016), permitiu a regularização de áreas públicas invadidas até 2016. A esse propósito, Calixto (2017) ressalta que um dos vetores do desmatamento na Amazônia é a invasão e ocupação de terras públicas. As outras duas MPs de Temer (MP N° 756 e 758, de 2016) visavam, por sua vez, alterar os limites da Unidade de Conservação da Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim em Novo Progresso no Pará, desmembrando parte de sua área para a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) que, apesar de constituir legalmente um tipo de unidade de conservação, conta com critérios mais flexíveis para exploração econômica. Durante o governo Temer também foram observados ataques à FUNAI. Por meio do Decreto N° 9.010, de 23 de março de 2017, o governo extinguiu 87 cargos comissionados específicos da FUNAI, colocando em risco os trabalhos de monitoramento e fiscalização dos impactos de grandes projetos sobre terras indígenas.

Milhorange (2022) e Sabourin et al (2021) destacam que, durante a gestão Dilma e Temer, que as ações de desmantelamento das políticas ambientais ocorreram de forma obscura (baixa visibilidade) através de ações de desmantelamento por omissão. No entanto, durante o governo Temer, que embora sua gestão tenha sido breve e marcada pela ausência de um discurso explícito de desmantelamento (caracterizando um desmantelamento simbólico), diversas evidências apontam para a prática de

desmantelamento ativo das políticas ambientais. Esse aspecto, inclusive, diferencia a abordagem de sua gestão em relação ao governo seguinte.

Já durante o governo Bolsonaro, como destacado nesta pesquisa, observa-se um plano intencional e deliberado de desmantelamento que inicia na dimensão simbólica, caracterizada pelo uso do discurso político para enfraquecer a credibilidade de instituições e políticas ambientais. Esse discurso, por sua vez, evolui para ações concretas, abrangendo desmantelamento por omissão, por mudança de arena e ativo. Esta combinação evidencia uma abordagem sistemática e abrangente para o desmantelamento das políticas ambientais, algo até então incomum, com base na literatura analisada de ADP.

Ao analisar as estratégias adotadas pelo governo Bolsonaro, destacam-se, na dimensão simbólica, um conjunto de ações que incluíram a deslegitimação dos dados científicos do INPE sobre o desmatamento na Amazônia Legal, a tentativa de colocar sob suspeitas a gestão de órgãos nacionais quanto a confiabilidade dos projetos de preservação e a promoção de teorias conspiracionistas sobre a soberania da Amazônia, evidenciando ainda o papel crescente dos militares nas questões referentes ao planejamento e gestão da região. No que se refere ao desmantelamento por omissão, destacam-se os cortes orçamentários no Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e ICMBio, o que comprometeu diretamente a capacidade operacional desses órgãos. Além disso, houve uma notável redução da fiscalização ambiental, evidenciada pela diminuição significativa no número de autos de infração emitidos pelo IBAMA, mesmo em um período marcado pelo aumento alarmante das taxas de desmatamento na Amazônia.

No contexto da estratégia de desmantelamento por mudança de arena, as informações analisadas, devidamente verificadas quanto à procedência, veracidade e precisão das informações coletadas a partir de documentos oficiais e opinião de especialistas, indicam um esvaziamento do MMA. Essa estratégia incluiu a transferência de competências de fiscalização e combate ao desmatamento para o Ministério de Defesa, bem como a militarização da governança ambiental brasileira, com o recrutamento de quadros militares para a substituição de recursos humanos altamente capacitados e treinados em órgãos centrais da política ambiental como o IBAMA e o ICMBio.

No tocante ao desmantelamento ativo, há diversos exemplos de medidas infralegais implementadas durante a gestão Bolsonaro. Entre eles, destaca-se o Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, o qual extingue diversos colegiados do MMA, como a

Comissão Executiva do PPCDAm, paralisando os trabalhos em andamento e reduzindo a participação social na construção de políticas públicas. Outro exemplo é a publicação das Portarias de 06 de agosto de 2019, que divulgam a exoneração de Ricardo Galvão, um ato interpretado como retaliação pela divulgação dos dados alarmantes sobre o desmatamento na Amazônia Legal. Além disso, a Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO N° 1, de 12 de abril de 2021, que comprometeu e praticamente paralisou a fiscalização e apuração de infrações ambientais pelo IBAMA.

Observa-se, uma sequência significativa de ações de desmantelamento ativo por parte do governo Bolsonaro. Em diálogo com a literatura de ADP, corroboramos os dados apresentados por Milhorange (2022) e Sabourin et al (2020), no ponto em que, diferentemente do que retrata a literatura internacional, em especial na União Europeia, na qual as estratégias de desmantelamento mais sutis (desmantelamento simbólico e por omissão) ganham a preferência dos políticos liderando os processos de desmanche, o que se observa no Brasil, em especial no período da gestão Bolsonaro, o desmantelamento ativo foi empregado amplamente, precedido e acompanhado por medidas simbólicas, mas implementado com o recurso a mudanças infralegais, como regras processuais, medidas provisórias, instruções normativas, portarias, além de avançar para projetos de lei e até mesmo com o início de propostas de emendas constitucionais, no âmbito do Legislativo.

Sendo assim, com a gestão Bolsonaro, entendemos que é possível falar de uma quinta estratégia de desmantelamento de políticas: "desmantelamento escrachado é aquela estratégia de desmantelamento de políticas públicas que não apenas é aberta, evidente, cujos atores - especialmente nos poderes executivo e legislativo - não têm a intenção de ocultar; é um tipo de desmantelamento tornado evidente pela conjunção do discurso que torna pública e notória a intencionalidade de desmantelar - ou seja, a estratégia simbólica - com ações efetivas de desmantelamento, podendo combinar várias das outras três estratégias. O discurso de desmantelamento, nesse caso, é desmoralizado (ou seja, cujo emissor da mensagem, seja ele um indivíduo, seja um organismo da administração pública perde a credibilidade e o respeito no que diz respeito às suas missões e compromissos institucionais) e desmoralizante (no sentido de que causa ou provoca a desmoralização, isto é, o descrédito ou desonra, das instituições incumbidas de zelar pela política pública ora em desmantelamento. O desmantelamento escrachado também perverte a ordem institucional dos organismos envolvidos na implementação das

políticas públicas em questão, pois perturba e altera, de forma intencional, sistemática e aviltante as funções normais desses organismos.

A resistência de pesquisadores, servidores públicos, organizações da sociedade civil e representações políticas desempenhou um papel crucial na mitigação de danos e na manutenção da pauta ambiental em debate, especialmente por meio de ações judiciais. Nesse contexto, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o chamado “pacote verde” foram decisivas ao reconhecer tanto ações quanto as omissões do governo federal quanto ao agravamento do desmatamento e da degradação ambiental, reforçando a necessidade da retomada do compromisso da União com as políticas de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. A retomada do PPCDAm e as metas estabelecidas para sua quinta fase, lançadas em 2023, simbolizam um importante passo na recuperação da governança ambiental e no combate ao desmatamento. Apesar dos avanços recentes, como a redução significativa do desmatamento em 2023, será fundamental garantir a execução efetiva das políticas ambientais e a mobilização de recursos financeiros e humanos para sustentar esses resultados.

Salientam-se duas contribuições centrais desta dissertação de mestrado. Uma delas, de cunho teórico-metodológico; outra, de cunho político-institucional.

A contribuição de cunho teórico-metodológico consiste na apresentação e operacionalização da Abordagem de Desmantelamento de Políticas – ADP e seu reenquadramento para o caso brasileiro, a fim de classificar e analisar as ações e omissões de representantes do Governo Federal quanto as quatro estratégias de desmantelamento propostas por Bauer e Knill (2013), bem como a identificação de uma quinta estratégia: o “desmantelamento escrachado”.

Para o avanço na operacionalização da ADP foi implementado o uso das estratégias: i) de Revisão de Escopo (ScR), que mapeia como a abordagem vem sendo empregada em vários contextos, inclusive para o caso do Brasil, pela comunidade acadêmica para o entendimento do desmanche de políticas na temática ambiental e em áreas

afins, e ii) a Clipagem de Notícias com a devida triangulação de informações. A Clipagem, como abordagem metodológica para identificar as ações de desmantelamento de políticas ambientais, foi apresentado inicialmente por Souza (2023), e nesta pesquisa foi ampliada com a condução de entrevistas com especialistas ligados a temática das políticas ambientais e o PPCDAm.

Essa contribuição, especialmente em língua portuguesa, pode ser útil para a comunidade acadêmica interessada no conhecimento desta abordagem, de suas possibilidades e de algumas limitações com as quais nos deparamos para analisar processos de desmantelamento de políticas ambientais, a partir dos casos reportados na literatura e para o caso aqui em estudo, qual seja, o do PPCDAm.

A contribuição de cunho político-institucional tem lugar pela concretização do estudo de caso específico nesta dissertação.

Ao abordar a trajetória do PPCDAm, esta pesquisa contribui para o debate acadêmico e político-institucional sobre a eficácia das políticas públicas ambientais, os fatores determinantes para sua consolidação e as ameaças que enfrentam em contextos de mudança de governo e de orientação ideológica.

Conclui-se que embora o PPCDAm tenha sido institucionalizado com características de uma política de Estado - como estabilidade e foco no longo prazo (projetado para enfrentar um problema estrutural e complexo), ampla participação (com diferentes setores da sociedade), e articulação institucional abrangente (incluindo diversos níveis de governo e instituições para garantir sua execução e fiscalização) – (Almeida, 2016; Rojo et al, 2019), ele não mostrou total resiliência às mudanças políticas, conforme evidenciado nesta pesquisa.

Nesse sentido, conforme ressaltado pela Professora Carolina Fernandes, torna-se evidente a necessidade de fortalecer a base jurídica do PPCDAm, atualmente sustentado por um decreto presidencial. É essencial, em sua avaliação, que o Plano seja amparado por uma lei específica, proporcionando mais força e resistência a investidas de forças interessadas em seu desmantelamento e que favoreçam a resiliência das

instituições envolvidas e, por extensão, que ajudem a reforçar a importância da governança ambiental em escala nacional e internacional.

Do ponto de vista das limitações gerais deste trabalho, destacam-se:

- a) Um primeiro conjunto de limitações se refere, quanto a aplicação da metodologia de Revisão de Escopo, às definições da estrutura da estratégia de buscas, em razão, principalmente de: i) delimitação das palavras-chave de autor; e ii) cobertura das bases de dados. Nesse sentido, outros levantamentos ulteriores podem se beneficiar da ampliação do conjunto de palavras-chave e das bases cobertas para uma mais ampla varredura bibliográfica;
- b) Uma segunda limitação está associada a Revisão de Escopo sobre o PPCDAm, devido ao caráter contemporâneo e dinâmico desse campo de conhecimento; sabemos que o PPDCAM recém iniciou sua quinta fase, o que seguramente deve propiciar um estudo avaliativo sobre alcances e gargalos das fases anteriores, sobretudo a quarta fase, mais recente e, por essa razão, ainda menos investigada;
- c) Uma terceira limitação esta associada a realização de poucas entrevistas. Estudos futuros podem superar essa limitação ampliando a amostra de entrevistados;
- d) A quarta limitação está relacionada a curadoria dos dados, que, em trabalhos futuros, pode ser expandida e aprimorada, propiciando uma análise ainda mais detalhada.

A pesquisa sobre os processos de desmantelamento de políticas públicas no Brasil tem contado com esforços realizados por pesquisadores brasileiros investigando várias frentes da atuação do Estado em defesa das conquistas cidadãs, em áreas como educação, agricultura familiar, ciência e tecnologia e ampla gama de políticas sociais.

Esta dissertação investigou e reconheceu estudos de especialistas voltados mormente ao desmantelamento de políticas ambientais, identificando seus contextos e especificidades. Tendo como inspiração teórico-metodológica esse conjunto de trabalhos, esta dissertação faz um enquadramento da abordagem sobre desmantelamento de políticas ambientais para o caso do Brasil, aperfeiçoa o instrumental para a operacionalização da análise e o aplica para o estudo do caso do PPCDAM, identificando empiricamente e sugerindo conceitualmente, ainda, uma quinta estratégia de desmantelamento. O esforço ainda foi além, para identificar fatores de resistência aos processos de desmantelamento.

Que esse trabalho possa ser mais um elo nessa corrente interdisciplinar de investigação, inspirando também novos trabalhos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGÊNCIA BRASIL. **IBGE atualiza limites de municípios no mapa da Amazônia Legal.** <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-06/ibge-atualiza-limites-de-municipios-no-mapa-da-amazonia-legal#>. Acesso em 10 de janeiro de 2024.
- ALMANAQUE BRASIL SOCIOAMBIENTAL. **Brasil socioambiental.** Disponível em: <https://almanaque.socioambiental.org/>. Acesso em: 10 de setembro de 2022.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias. Disponível em: <https://institutomillennium.org.br/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>. Acesso em 01 de janeiro de 2025.
- ARKSEY, Hilary e O'MALLEY, Lisa. **Scoping studies: towards a methodological framework**, International Journal of Social Research Methodology, 8:1, 19-32, DOI: 10.1080/1364557032000119616.
- ARTAXO, Paulo. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno. Revista USP, São Paulo, n. 103, p. 13-24, 2014.
- BAUER, Michael W. et al (2012). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects.** Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199656646.003.0009.
- BAUER, Michael W. KNILL, Christophe. **A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling.** Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13876988.2014.885186>. Acesso em: 03 de dezembro de 2022.
- BARCELOS, Eduardo Alvares da Silva. **Desregulação ambiental e disputas políticas: Uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil.** AMBIENTES. Volume 2, Número 2, 2020, pp.278-329. ISSN: 2674-6816 DOI: <https://doi.org/10.48075/amb.v2i2.26589>.
- BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: a guerra na floresta.** Manaus: Editora Valer/ Editora da Universidade do Amazonas, 1992.
- BERNARD, E., Penna, L., Araújo, E., 2014. **Downgrading, downsizing, degazettement, and reclassification of protected areas in Brazil.** Conserv. Biol. 28, 939.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente - MMA. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) - 3ª Fase (2012-2015) pelo Uso Sustentável e Conservação da Floresta. 2013. Disponível em: [http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/PPCDAM\\_3aFase.pdf](http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/PPCDAM_3aFase.pdf).

Acesso em 01 de dezembro de 2023.

BRASIL. Decreto DNN 9922, de 03 de julho de 2003. Institui Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para os fins que especifica e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2003/Dnn9922.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9922.htm).

Acesso em 01 de maio de 2024.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente - MMA. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) - 3ª Fase (2012-2015) pelo Uso Sustentável e Conservação da Floresta.** 2013. Disponível em: [http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/PPCDAM\\_3aFase.pdf](http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/PPCDAM_3aFase.pdf).

Acesso em 01 de dezembro de 2023.

BONELLI, Fernandes et al. **The active dismantling of environmental policy in Brazil: paralysis and setbacks of the deforestation inspection and control.** Sustainability in Debate, 14 (1), pp. 56 – 80. DOI: 10.18472/SustDeb.v14n1.2023.44277

BURNS, Charlotte et al. (2019) **De-Europeanising or disengaging? EU environmental policy and Brexit.** Environmental Politics, 28 (2), pp. 271 – 292. DOI: 10.1080/09644016.2019.1549774

BURNS, Charlotte et al. (2020) **EU environmental policy in times of crisis.** Journal of European Public Policy, 27 (1), pp. 1 – 19. DOI: 10.1080/13501763.2018.1561741.

BURNS, Charlotte; TOBIN, Paul. **Crisis, Climate Change and Comitology: Policy Dismantling Via the Backdoor?** Journal of Common Market Studies, 58 (3), pp. 527 – 544. DOI: 10.1111/jcms.12996.

CAPOBIANCO, João Paulo R. Amazônia: uma década de esperança. Estação Liberdade, 2022.

CLEMENT, Charles R. et al. The domestication of Amazonia before European conquest. **Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences**, v. 282, n. 1812, p. 20150813, 2015.

COLETTI, Paola. **Policy Dismantling of European Environmental Policy: How to Evaluate Regional Simplification Between Policy Inertia and Policy Expansion.** Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, (1), pp. 125 – 148. DOI: 10.1483/106821.

COLETTI, Paola. **Dismantling of European environmental policy: how great expectations in Brussels are dashed by Italian subnational implementation.** Regional and Federal Studies, DOI: 10.1080/13597566.2024.2358498.

DRAKE, Evan; SKOVGAARD, Jakob. **Do Political Institutions Influence the Dismantling of Fossil Fuel Subsidies? Lessons from the OECD Countries and a Comparative Analysis of Canadian and German Production Subsidies.** Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. DOI: 10.1080/13876988.2024.2328605

ECKERSLEY, Peter; TOBIN, Paul. **The impact of austerity on policy capacity in local government.** Policy and Politics, 47 (3), pp. 455 – 472. DOI: 10.1332/030557319X1561370130351.

EVANS, S. **Analysis: Which countries are historically responsible for climate change?** Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/>. Acesso em: 19 out. 2023.

FEARNSIDE, Philip M. Barragens do Rio Madeira- Revés para a política 4: O licenciamento ambiental. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/barragens-do-rio-madeira-reves-para-a-politica-4-o-licenciamento-ambiental/>. Acesso em 06 de janeiro de 2025.

GARCÍA-HERNANDEZ, Alma Lúcia; LUCATELLO, Simone. **Climate policy integration: taking advantage of policy windows? An analysis of the energy and environment sectors in Mexico (1997–2018).** Journal of Environmental Policy and Planning, 24 (1), pp. 56 – 67. DOI: 10.1080/1523908X.2021.1940893.

GATTI, Luciana et al. **Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change.** *Nature* 595, p. 388–393 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03629-6>.

GOV BR. **Consulta Pública - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm.** Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-ppcdam>. Acesso em: 03 de dezembro de 2023.

GRAVEY, Viviane; JORDAN, Andrew. (2020). **Policy dismantling at EU level: Reaching the limits of ‘an ever-closer ecological union’?** Public Administration, 98 (2), pp. 349 – 362. DOI: 10.1111/padm.12605.

GRAVEY, Viviane; JORDAN, Andrew. (2016). **Does the European Union have a reverse gear? Policy dismantling in a hyperconsensual polity.** *Journal of European Public Policy*, 23 (8), pp. 1180 – 1198. DOI: 10.1080/13501763.2016.1186208.

GURGEL, Aline Monte et al. **Flexibilization of the pesticide regulatory policy as an opportunity for Brazilian (necro)politics: Advances in agribusiness and setbacks for health and the environment.** *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 57, pp. 135 – 159. DOI: 10.5380/dma.v57i0.79158.

IBFLORESTAS. **Bioma Amazônico.** Disponível em: <https://www.ibflorestas.org.br/bioma-amazonico#:~:text=O%20Bioma%20Amaz%C3%B4nico%20chega%20ocupar,Mato%20Grosso%2C%20Rond%C3%B4nia%20e%20Tocantins>. Acesso em 21 de agosto de 2022.

IBGE. **Amazônia Legal.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em 01 de dezembro de 2023.

IPEA. **Mudanças no código florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei/**Organizadores: Ana Paula Moreira da Silva, Henrique Rodrigues Marques, Regina Helena Rosa Sambuichi. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Danilo-Urzedo/publication/306108331\\_Arranjos\\_socioprodutivos\\_na\\_restauracao\\_florestal\\_o\\_caso\\_da\\_semeadura\\_direta\\_e\\_da\\_Rede\\_de\\_Sementes\\_do\\_Xingu/links/57b37e4b08aee0b132d8e7bf/Arranjos-socioprodutivos-na-restauracao-florestal-o-caso-da-semeadura-direta-e-da-Rede-de-Sementes-do-Xingu.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Danilo-Urzedo/publication/306108331_Arranjos_socioprodutivos_na_restauracao_florestal_o_caso_da_semeadura_direta_e_da_Rede_de_Sementes_do_Xingu/links/57b37e4b08aee0b132d8e7bf/Arranjos-socioprodutivos-na-restauracao-florestal-o-caso-da-semeadura-direta-e-da-Rede-de-Sementes-do-Xingu.pdf). Acesso em 09 de maio de 2024.

IMAZON. **Desmatamento na Amazônia cresce 29% em 2021 e é o maior dos últimos 10 anos.** Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-29-em-2021-e-e-o-maior-dos-ultimos-10-anos/>. Acesso em 20 de setembro de 2022.

INPE. **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite.** Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/>. Acesso em: 27 de setembro de 2023.

IPCC. **Relatório de Síntese AR6.** Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/summary-for-policymakers/>. Acesso em 10 de abril de 2024.

JARDIM, Maria Chaves.; SILVA, Márcio Rogério. Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo? [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, 199 p. ISBN 978-85-7983-743-2

JONES et al. With major processing by Our World in Data. Annual greenhouse gas emissions” [dataset]. Jones et al., “National contributions to climate change 2024.

JORDAN, Andrew et al. **Policy Dismantling: An Introduction**. Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199656646.003.0001

JORDAN, Andrew; TURNPENNY, John. **From Dismantling by Default to Symbolic Dismantling? Water Policy in the United Kingdom (2013)** Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199656646.003.0008

JUSTO-HANANI, Ronit. DAYAN, Tamar. **Environmental policy expansion in the EU: the intriguing case of bioinvasion regulation**. Journal of Environmental Policy and Planning, 22 (3), pp. 315 – 327. DOI: 10.1080/1523908X.2019.1705154.

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

KHALIL, H; CAMPBELL, F; DANIAL, K.; POLLOCK, D.; MUNN, Z.; WELSH, V.; SARAN A.; HOPPE, D.; TRICO, A. C. **Advancing the methodology of mapping reviews: A scoping review**. Research synthesis methods, v. 15, n. 3, p. 384-397, 2024. <https://doi.org/10.1002/jrsm.1694>

KORTE, Stefanie; JORGENS, Helge. **Active Dismantling Under High Institutional Constraints? Explaining the Bush Administration's Attempts to Weaken US Air Pollution Control Policy**. Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199656646.003.0004.

LENSCHOW, Andrea et al. **Dismantling, disintegration or continuing stealthy integration in European Union environmental policy?** Public Administration, 98 (2), pp. 340 – 348. DOI: 10.1111/padm.12661.

LENTINI, Marco et al. Fatos Florestais da Amazônia 2005. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2005. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/atos-florestais-da-amazonia-2005.pdf>. Acesso em 01 de janeiro de 2025.

LEVIS, Carolina et al. **Persistent effects of pre-Columbian plant domestication on Amazonian forest composition**. Science, v. 355, n. 6328, p. 925-931, 2017.

LOPES, Cristina L., CHIAVARI Joana. **Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e seus Reflexos no Combate ao Desmatamento na Amazônia**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

LOURENÇO, Iolando. NASCIMENTO, Luciano. **Câmara aprova MP que reduz área de floresta nacional no Pará**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/camara-aprova-mp-que-reduz-area-de-floresta-nacional-no-para>. Acesso em 10 de maio de 2024.

LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos. **Amazon tipping point: Last chance for action**. Science Advances vol 5, issue 12.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e Colapso Ambiental**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2015. ISBN 978-85-268-1274-1.

MATOS, Felipe Luis Lacerda De Carvalho Cidade. **Análise das Taxas Anuais de Desmatamento na Amazônia Legal a partir da Relação entre Autos de Infração e Área Desmatada no período entre 2000 e 2014**. 90 p. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21045/1/2016\\_FelipeLuisLacerdaCarvalhoCMatos.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21045/1/2016_FelipeLuisLacerdaCarvalhoCMatos.pdf). Acesso em: 05 de dezembro de 2023.

MELLO, Natália Girão Rodrigues de; ARTAXO, Paulo. **Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, Brasil, n. 66, p. 108-129, 2017.

MILHORANCE, Carolina. **Policy dismantling and democratic regression in Brazil under bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses**. Review of Policy Research, v. 39, n. 6, p. 752-770, 2022.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. **Projeto BR-163**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/comunicacao/itemlist/category/90-projeto-br-163.html>. Acesso em 02 de dezembro.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. PPCDAm: Balanço da 3ª fase 2012-2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/combate-ao-desmatamento->

[queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/control-de-desmatamento-e-incendios-florestais/pdf/Relatriodebalano3fase.pdf](#). Acesso em 01 de janeiro de 2025.

MOULIN, Carolina Stange Azevedo. **Building and dismantling organisational capacity and bureaucratic identity: an analysis of Ibama's civil service examinations (1989-2022)**. *Sustainability in Debate*, 14 (1), pp. 81 – 98. DOI: 10.18472/SustDeb.v14n1.2023.44346

NEVES, Estela Maria Souza Costa. **Policy change, dismantling and environmental protection in Brazil**. *Sustainability in Debate*, 14 (1), pp. 26 – 41. DOI: 10.18472/SustDeb.v14n1.2023.46600.

NOVY, Andreas. **O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil**. (Traduzido por Carlos Roberto Wincler). Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2248/2604>. Acesso em 03 de maio de 2024.

OESP. **Brasil perdeu um RJ de áreas protegidas**. *Caderno Especial*, p. H4-H5 - 19/12/2012.

PATERSON, Matthew et al. **The Rise of Anti-Net Zero Populism in the UK: Comparing Rhetorical Strategies for Climate Policy Dismantling**. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. DOI: 10.1080/13876988.2023.2242799

PETERS M.D.J. et al; Scoping Reviews. In: Aromataris E, Lockwood C, Porritt K, Pilla B, Jordan Z. (Ed.) **JBIM Manual for Evidence Synthesis**. JBI; 2024. Cap. 10. Disponível em: <https://synthesismanual.jbi.global>. <https://doi.org/10.46658/JBIMES-24-09>.

POBLACIÓN, D. A.; NORONHA, D. P. **Produção das literaturas "branca" e "cinzenta" pelos docentes/doutores dos programas de pós-graduação em ciência da informação no Brasil**. *Ciência da Informação*, v. 31, p. 98-106, 2002. <https://doi.org/10.1590/S0100-19652002000200011>

POLLEX, Jan. **Simultaneous Policy Expansion and Reduction? Tracing Dismantling in the Context of Experimentalist Governance in European Union Environmental Policy**. *Journal of Common Market Studies*, 60 (3), pp. 604 – 633. DOI: 10.1111/jcms.13277

POLLEX, Jan; LESCHOW, Andrea. **Many faces of dismantling: hiding policy change in non-legislative acts in EU environmental policy.** Journal of European Public Policy, 27 (1), pp. 20 – 40. DOI: 10.1080/13501763.2019.1574869.

PORTAL PARA A AMAZÔNIA. Como preservar a floresta. Disponível em: <https://portalparamazonia.blogspot.com/2016/06/como-preservar-floresta.html>. Acesso em 01 de janeiro de 2025.

PPCDAM. **Plano Operativo 2016-2020.** Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controladedesmatamentoeincendiosflorestais/pdf/PlanoOperativo20162020.pdf>. Acesso em 01 de dezembro de 2023.

REVISTA FAPESP. Dança da chuva. A escassez de água que alarma o país tem relação íntima com as florestas. Edição n° 226, dez 2004. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/danca-da-chuva/>. Acesso em 01 de janeiro de 2025.

RICCI, Isadora de Carvalho. BATISTA, Daniela Ferreira Dias. **A INCONSTITUCIONALIDADE DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL: A RELAÇÃO ENTRE O RETROCESSO AMBIENTAL E O DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA.** Disponível em: <https://aberto.univem.edu.br/bitstream/handle/11077/2059/TC%20-%20Isadora%20de%20Carvalho%20Ricci.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 09 de maio de 2024.

ROCKSTRÖM, Johan et al. Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and society**, v. 14, n. 2, 2009.

ROJO, J. R. et al. POLÍTICAS DE ESTADO OU POLÍTICAS DE GOVERNO? UMA ANÁLISE SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CORRIDA DE RUA EM CURITIBA-PR. Journal of Physical Education, v. 30, p. e3062, 2019.

RORIZ, Pedro Augusto Costa. FEARNSSIDE, Philip Martin. **A construção do Código Florestal Brasileiro e as diferentes perspectivas para a proteção das florestas.** Novos Cadernos Naea, vol. 18. N. 2, p. 51-68, jun-set 2015. ISSN 1516-6481 / 2179-7536.

SABOURIN, Eric et al. **The dismantling of the rural and environmental public policies in Brazil.** Cahiers Agricultures, 29, art. no. cagri200104. DOI: 10.1051/cagri/2020029.

SCHAUB, Simão et al. **Climate Action through Policy Expansion and/or Dismantling: Country-Comparative Insights: An Introduction to the Special Issue.** Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, v 26, Issue 3-4, p 215-232.

SEEG (2020). Nota Metodológica SEEG 8 Setor Mudança de Uso da Terra e Florestas. Disponível em: [https://seeg-br.s3.amazonaws.com/2019-v7.0/notas-metodologicas/SEEG8\\_NOTA\\_METODOLOGICA\\_MUT\\_2020.11.03.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/2019-v7.0/notas-metodologicas/SEEG8_NOTA_METODOLOGICA_MUT_2020.11.03.pdf). Acesso em 10 de março de 2024.

SEEG. **Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil.** Disponível em: [https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/SEEG\\_gases\\_estufa\\_2023\\_v2-1.pdf](https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/SEEG_gases_estufa_2023_v2-1.pdf). Acesso em: 05 de dezembro de 2023.

SILVA, Priscila Francisco da. **Análise constitucional dos projetos de desenvolvimento econômico da bacia do Tapajós: conflito entre o desenvolvimento e a conservação.** Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Tocantins, Tocantins, p. 119. 2017.

SILVA JUNIOR, Celso HL et al. **The Brazilian Amazon deforestation rate in 2020 is the greatest of the decade.** Nature Ecology & Evolution, v. 5, n. 2, p. 144-145, 2021.

STEINEBACH, Yves; KNILL, Christoph. **Still an entrepreneur? The changing role of the European Commission in EU environmental policy-making.** Journal of European Public Policy, 24 (3), pp. 429 – 446. DOI: 10.1080/13501763.2016.1149207

SOARES-FILHO, Britaldo, et al. **Cracking Brazil's Forest Code.** Science, vol. 344, 25 de abril de 2014.

SOUZA, Maria Cristina Oliveira. **[DES]GOVERNANÇA CLIMÁTICO-AMBIENTAL NOS SETORES AFOLU [AGRICULTURA, FLORESTAS E OUTROS USOS DA TERRA] NO BRASIL (2019-2021) SOB O REGIME DO ACORDO DE PARIS.** Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, p. 234. 2023.

TEIXEIRA, Isabela; TONI, Ana. **A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental.** Revista Cebri, Ano 1, N° 1 Jan-Mar 2022.

THE ROYAL SOCIETY. **Climate Change Evidence & Causes. An overview from the Royal Society and the US National Academy of Sciences.** Disponível em: <https://royalsociety.org/-/media/education/teacher-consultant-resources/climate-change-evidence-causes.pdf>. Disponível em 10 de abril de 2024.

TERRABRASILIS. **Taxas de desmatamento - Amazônia Legal.** Disponível em: [http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates). Acesso em 26 de novembro de 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2018). ACÓRDÃO 2147/2018 – PLENÁRIO. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1824220170.PROC/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em 01 de janeiro de 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2021). ACÓRDÃO 1758/2021 – PLENÁRIO. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/avalia%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520dos%2520planos%2520de%2520preserva%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520e%2520combate%2520ao%2520desmatamento/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/22>. Acesso em 01 de janeiro de 2025.

UNITED NATIONS. **Our Common Agenda – Report of the Secretary-General.** Published by the United Nations New York, NY 10017, United States of America. Disponível em: [https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common\\_Agenda\\_Report\\_English.pdf](https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf). Acesso em 19 de abril de 2024.

VERDUM, Ricardo. **As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia Brasileira.** Disponível em: <https://amazonia.org.br/wp-content/uploads/2012/10/Obras-de-Infraestrutura-do-PAC-e-Povos-Indigenas.pdf>. Acesso em: 03 de maio de 2024.

ZANON, Sibélia. **Desmatamento na Amazônia: passado, presente e futuro.** Disponível em: <https://infoamazonia.org/2023/03/21/desmatamento-na-amazonia-passado-presente-efuturo/#:~:text=Entre%202001%20e%202020%2C%20a,do%20Peru%20e%20da%20Col%C3%B4mbia>. Acesso em 10 de abril de 2024.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. *Administração: ensino e pesquisa*, v. 16, n. 2, p. 241-273, 2015.

WELLSTEAD, Adam M. **Mechanisms of environmental policy change in a federal system: The case of open federalism and the 2006–15 Harper government.** *Regional and Federal Studies*, 28 (2), pp. 177 – 197. DOI: 10.1080/13597566.2018.1441148

WEST, Thales A.P; FEARNSIDE, Philip M. **Brazil's conservation reform and the reduction of deforestation in Amazonia.** *Land Use Policy*, Volume 100, 2021. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105072>.

WWF. **ONGs cobram de Lula criação de reservas extrativistas na Amazônia.** Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?19920/ONGs-cobram-de-Lula-criao-de-reservas-extrativistas-na-Amaznia>. Acesso em: 03 de maio de 2024.

## ANEXOS

### ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADA

Apresentação

Prezado(a) Sr./Sra..

Meu nome é Guilherme Dourado dos Reis, sou aluno de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica da Universidade Estadual de Campinas. Agradeço antecipadamente pela disponibilidade em participar desta entrevista. O tema de minha pesquisa, à qual a entrevista está associada, tem a ver com políticas públicas para o controle do desmatamento. O título de minha pesquisa é “Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): Da Institucionalização ao Desmantelamento (2004-2020)”. O estudo tem por intuito investigar como se deu a evolução da implementação, eficácia e desmonte do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). O plano foi lançado em 2004 e até o momento foram formuladas e implementadas quatro fases. Entre 2004 e 2012, fase de maior êxito do plano, observou-se a redução de 80% do desmatamento na Amazônia Legal, seguido pela retomada do aumento do desmatamento a partir de 2015.

O projeto de pesquisa foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) número: 78800324.9.0000.8142.

Contextualização, implementação e desafios:

#### **Sobre a concepção da governança do PPCDAm:**

- Como foi articulada?
- Quais foram os atores envolvidos (órgãos governamentais, representantes da sociedade civil, entre outros)?

#### **Quanto ao papel de órgãos científicos na arquitetura de governança do PPCDAm:**

- Qual a contribuição de instituições como o INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais?

**Sobre a perda de eficiência do PPCDAm:**

- Foi um processo gradual? Quais foram as principais influências que levaram a essa perda de eficiência?
- A partir de que momento isso se tornou perceptível?

**Sobre os dados oficiais de desmatamento do INPE:**

- Esses dados referem-se apenas ao desmatamento ilegal ou abrangem tanto o desmatamento legal quanto o ilegal?

**Orçamento do PPCDAm:**

- Na última fase, o PPCDAm enfrentou problemas de falta de recursos orçamentários?
- Onde podem ser encontrados dados oficiais sobre o orçamento do plano?

**Retomada do PPCDAm em 2023:**

- Quais são os desafios previstos para a continuidade do programa?
- Como o PPCDAm está se preparando para enfrentar esses desafios e possíveis obstáculos institucionais?

## LISTA DE ENTREVISTADOS

Para a pesquisa, foi realizada entrevistas semi-estruturadas com atores relacionados/envolvidos no PPCDAm, objetivando compreender as características e desdobramentos relacionados a institucionalização, eficácia e desmantelamento do plano, sendo eles:

- a) representantes de gestores com conhecimento no tema da fiscalização:

### **João Paulo Ribeiro Capobianco, ID Lattes: 1756904523798019:**

Biólogo, ambientalista e consultor, foi Secretário Nacional de Biodiversidade e Florestas e Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente (2003 a 2008), quando exerceu, entre outras, as funções de coordenador do Grupo de Trabalho Interministerial de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia, presidente do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e da Comissão Brasileira de Florestas e vice-presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Foi professor visitante da Universidade de Columbia (2008 a 2009) onde desenvolveu estudos na avaliação e identificação de processos capazes de conter o desmatamento em países em desenvolvimento e criar novos fluxos de recursos significativos para a compatibilização do desenvolvimento sustentável nas zonas rurais e a redução da perda de biodiversidade. Fundou e dirigiu várias as organizações não-governamentais no Brasil, incluindo a Fundação SOS Mata Atlântica e o Instituto Socioambiental e é autor de diversas publicações sobre questões ambientais. Em 2003, o livro Biodiversidade na Amazônia Brasileira, por ele organizado, recebeu os prêmios de melhor publicação em Ciências Naturais e da Saúde e Livro do Ano, concedidos pela Câmara Brasileira do Livro. Atua principalmente nos seguintes temas: conservação ambiental, gestão ambiental, políticas públicas, desmatamento e diversidade biológica.

### **Francisco José Barbosa de Oliveira Filho, ID Lattes: 534164669101453:**

Graduado em Ciências Biológicas pela Universidade de São Paulo (1996). Mestre em Ecologia pela Universidade de São Paulo (2001), em ecologia da paisagem e conservação da biodiversidade na Amazônia. Em 2011 conclui o MPhil em "Conservation Leadership" pela Universidade de Cambridge/UK. Em 2019 conclui o PhD, na Universidade de Cambridge/UK. Desde o seu mestrado na USP, tem trabalhado na Amazônia. Em 2002 ingressou no Ibama, participou da concepção e implementação do Plano de Prevenção

para o Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm). Inicialmente trabalhou no eixo monitoramento e controle. No período 2008-2010 foi o coordenador do programa de Áreas Protegidas do WWF-Brasil. Em 2012, integrou a equipe do MMA, como Diretor do Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento na Secretaria de Mudanças Climáticas.

Título da tese de doutorado em geografia: Um novo paradigma para a Amazônia brasileira: fiscalização ambiental, dinâmica de uso do solo e cadastro ambiental rural (CAR), (ano de obtenção: 2020).

Atualmente, o enquadramento funcional é: analista ambiental do IBAMA.

b) especialistas/pesquisadores em universidades:

**Maria Cristina Oliveira Souza, ID Lattes: 2815030767133138:**

Mestra em Política Científica e Tecnológica no Instituto de Geociências da Unicamp (Conceito CAPES 6) e doutora em Política Científica e Tecnológica. Possui trabalhos e projetos desenvolvidos na área de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente com enfoques na política energética no contexto de uma economia de baixo carbono e na governança ambiental. Título da tese: [Des]Governança Climático-Ambiental nos setores AFOLU (Agricultura, Florestas e Outros usos da terra) no Brasil (2019-2021) sob o regime do Acordo de Paris.

**Carolina Cristina Fernandes, ID Lattes: 4413182131156295:**

Professora, pesquisadora e consultora. Doutora pela FEA/USP na administração com foco no estudo de governança ambiental multinível para implementação da NDC brasileira, mestrado pela FEA/USP na administração com foco em inovação e empreendedorismo, especialização em gestão socioambiental para sustentabilidade pela FIA/USP e graduação em administração pela UNESP. Projeto de pesquisa (atual): Descrição: Os caminhos para o Brasil cumprir seus compromissos de reduções de emissões de gases de efeito estufa. O Brasil tem uma série de compromissos importantes de reduções de emissões de gases de efeito estufa, tais como eliminar o desmatamento até 2028, reduzir as emissões de metano em 30 em 2030, e se tornar neutro em emissões de carbono em 2050, entre outros. Foco seria nos setores de energia, desmatamento e agricultura, os 3 maiores emissores de gases de efeito estufa. É importante uma análise das políticas públicas que seriam necessárias para atingir estes compromissos, e o país construir seu caminho de sustentabilidade.