

Desmonte da política ambiental e perda de soberania

Suely M. V. G. de Araújo¹

Sumário executivo

Este trabalho aborda o processo de desmonte da política ambiental brasileira ocorrido entre 2019 e 2022, adotando-se a classificação de Bauer e Knill (2012). São apresentadas as principais estratégias e ações adotadas pelo governo para enfraquecer a sua própria atuação nesse campo de políticas públicas, focando as perspectivas regulatória e operacional. No referido período, regras ambientais foram assumidas como barreiras a serem removidas e programas relevantes foram paralisados, em desmonte ativo que gerou efeitos negativos extremamente graves em termos do equilíbrio ambiental, dos direitos socioambientais, da democracia e também da soberania. O texto apresenta os principais elementos desse processo, que imporá um caminho complexo de reconstrução, atualmente em sua etapa inicial.

No contexto dessa reconstrução necessária, seguem recomendações direcionadas ao governo brasileiro recém-eleito: I) a priorização do fortalecimento dos órgãos ambientais federais; II) o meio ambiente deve ser pauta transversal, abrangendo diversos ministérios — o que já está em operação —, com o Ministério do Meio Ambiente e entidades vinculadas na linha de frente dessa articulação; III) são necessários ajustes em políticas que foram eficazes no passado, tal como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), de modo que contemplem a realidade atual; e IV) são necessários financiamento e garantia de recursos nas diferentes agendas nas quais o tema de meio ambiente está formalmente incluso na organização administrativa do novo governo.

PALAVRAS-CHAVE

Política Ambiental; Desmonte de políticas públicas; Desmatamento; Crimes Ambientais.

1. Advogada e urbanista, mestre e doutora em ciência política, é especialista sênior em políticas públicas no Observatório do Clima. Professora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Consultora legislativa aposentada da Câmara dos Deputados, foi presidente do Ibama (2016-2018). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8757845751582248>.

1. Introdução

A política ambiental tem forte componente regulatório em qualquer país. Nesse campo de políticas públicas, frequentemente são estabelecidas regras que limitam as atividades socioeconômicas, requeridos registros, licenças e outros tipos de autorizações, realizadas fiscalizações e vistorias, impostas condicionantes e medidas compensatórias. O controle estatal sobre a forma pela qual a sociedade se utiliza dos recursos ambientais é marca importante da política ambiental (Antunes, 2020). Em geral, os órgãos ambientais dispõem de poucos recursos para financiar entes governamentais ou a iniciativa privada, ou mesmo para a implementação de instrumentos econômicos relevantes, como o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

Essa característica leva a frequentes conflitos com o empresariado, que, em tese, tem avançado nas práticas de governança ambiental, social e corporativa rotuladas como ESG (Environmental, Social, and Corporate Governance), mas no mundo político em geral continua a defender flexibilização da legislação ambiental. As regras inerentes à política ambiental estabelecidas pelo Poder Público são vistas como entraves a serem afastados, e a preocupação corporativa com a proteção ambiental frequentemente permanece apenas na esfera narrativa (Souza, 2017; Souza e Mezzaroba, 2022).

No Brasil, a visão das regras ambientais como entrave fica evidente no posicionamento de entidades de representação empresarial como a Confederação Nacional de Indústria (CNI) e a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) em debates como os referentes à Lei Geral do Licenciamento Ambiental², à Lei dos Agrotóxicos³ e à “Lei da Grilagem”⁴, processos inclusos no que as entidades ambientalistas denominam “Pacote da Destruição” (Mídia Ninja, 2022). Outro exemplo está na postergação sucessiva dos prazos para plena aplicação das normas sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e os programas de regularização ambiental constantes na Lei nº 12.651/2012 — nova Lei Florestal (Brasil, 2012), o que voltou a acontecer por meio da recente Lei nº 14.595/2023. Mesmo em lei intensamente negociada com a bancada ruralista, há mais de uma década, há esforço contínuo de evitar a aplicação concreta das regras ambientais estabelecidas (Observatório do Clima, 2022a).

O período 2019-2022 representa o ápice desse tipo de perspectiva com relação à política ambiental, do olhar como entrave. O governo Bolsonaro empreendeu claro processo de desmonte de políticas públicas (Bauer *et al.*, 2012), que abrange o corte, a redução ou a remoção completa de políticas públicas existentes. Bauer e Knill (2012, p. 35) conceituam o desmonte como: “[...] uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas públicas em determinada área, reduz o número de instrumentos de políticas públicas utilizados e/ou reduz sua intensidade.”⁵

Há diferentes estratégias de desmonte de políticas públicas. No desmonte padrão, sem chamar atenção, reduz-se a política social, a proteção do meio ambiente ou a intensidade de outra política pública. No desmonte por mudança de arena, as decisões são propositalmente deslocadas para arena política diversa, com a descentralização para outro nível da federação

2. Ver Projeto de Lei (PL) nº 3.729/2004 na Câmara dos Deputados e PL nº 2.159/2021 no Senado Federal.

3. Ver PL nº 6.299/2002 na Câmara dos Deputados e PL nº 1.459/2022 no Senado Federal.

4. Ver PL nº 2.633/2020 na Câmara dos Deputados e PL nº 510/2021 no Senado Federal.

5. No original: “a change of a direct, indirect, hidden, or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the policy instruments used and/or lowers their intensity”.

ou transferência de agência governamental. Ainda, no desmonte por ação simbólica, dá-se alta visibilidade à decisão, mas ela praticamente não gera efeitos concretos. Por fim, no desmonte ativo, a alta visibilidade é acompanhada de ações vigorosas (Bauer e Knill, 2012).

As evidências mostram que ocorreram esses diferentes tipos de desmonte na política ambiental durante o governo Bolsonaro, com o predomínio da estratégia ativa (Bonelli *et al.*, 2023; Neves, 2023). Nas seções seguintes serão apresentados elementos relevantes desse desmonte, nos planos regulatório e operacional, seus efeitos graves, incluindo a relação com a soberania, bem como desafios para sua superação.

2. O desmonte regulatório no período 2019-2022

Ricardo Salles deixou clara, em reunião interministerial de 22 de abril de 2020, a sua intenção de enfraquecimento da base normativa da política ambiental: “Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de Covid, e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas”⁶. As “boiadas” do ex-Ministro do Meio Ambiente, que se transformaram em uma das marcas mais fortes do governo Bolsonaro (Araújo, 2022), constituem em seu conjunto a confirmação de estratégia ativa de desmonte da política ambiental, como previsto por Bauer e Knill (2012).

O desmonte regulatório no período 2019-2022 ocorreu sobretudo no plano infralegal. A movimentação de parlamentares da oposição juntamente com organizações da sociedade civil conseguiu afastar propostas como a que centralizava as decisões sobre os recursos da conversão de multas em serviços ambientais unicamente no Ministro do Meio Ambiente (Araújo, 2020) e adiar a votação das propostas legislativas inclusas no “Pacote da Destruição”, que em sua maioria continuam em trâmite no Congresso Nacional⁷. Com a entrada na Presidência da Câmara do Deputado Artur Lira em 2021, a resistência à votação não foi suficiente para barrar a votação naquela Casa Legislativa de propostas como a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, a Lei dos Agrotóxicos e a “Lei da Grilagem”, que se encontram atualmente sob análise do Senado Federal (Araújo, 2022). Em maio de 2023, a Câmara aprovou a proposta que consolida a tese do marco temporal para os direitos indígenas, além de abrir para atividades degradadoras em seus territórios, a qual passou a integrar essa lista de retrocessos a serem analisados pelo Senado⁸.

Nesse período, os retrocessos normativos em termos de lei em senso estrito ficaram por conta da lei que delegou aos municípios a fixação dos limites nas áreas de preservação permanente ao longo dos rios em áreas urbanas consolidadas (Brasil, 2021a)⁹, na lei que garantiu compra antecipada até 2040 da energia elétrica gerada a partir do carvão mineral — sob o rótulo inaceitável de Programa de Transição Energética Justa (Brasil, 2022a)¹⁰ —, e dos “jabutis”¹¹ estimulando térmicas a gás na Lei da Privatização da Eletrobras (Brasil, 2021b)¹². Num

“O desmonte regulatório no período 2019-2022 ocorreu sobretudo no plano infralegal. A movimentação de parlamentares da oposição juntamente com organizações da sociedade civil conseguiu afastar propostas como a que centralizava as decisões sobre os recursos da conversão de multas em serviços ambientais unicamente no Ministro do Meio Ambiente (Araújo, 2020) e adiar a votação das propostas legislativas inclusas no “Pacote da Destruição”, que em sua maioria continuam em trâmite no Congresso Nacional.”

6. Conteúdo da fala do ex-Ministro do Meio Ambiente disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/salles-sugere-ir-passando-a-boiada-para-mudar-regras-durante-pandemia/>. Acesso em: 21 mai. 2023.

7. O governo Lula retirou de tramitação o PL nº 191/2020, sobre mineração em terras indígenas. Teve essa prerrogativa porque se tratava de proposição de autoria do Poder Executivo.

8. Ver PL nº 490/2007 na Câmara dos Deputados e PL nº 2.903/2023 no Senado Federal.

9. Ver o processo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7146 no Supremo Tribunal Federal (STF), conteúdo disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6387022>. Acesso em: 21 mai. 2023.

10. Ver o processo da ADI nº 7095, conteúdo disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6361174>. Acesso em: 21 mai. 2023.tam

11. “Jabuti” é um contrabando legislativo, a inclusão de matéria alheia ao debate em foco durante o trâmite no Parlamento. Em princípio esses dispositivos não deveriam ser aceitos. O art. 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração das leis, estabelece que “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

12. Ver o processo da ADI nº 6932, conteúdo disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6222028>.

“Nos atos normativos que competem ao Poder Executivo, a “boiada” preponderou. Foram centenas de decisões enfraquecendo as regras que protegem a política ambiental e os direitos socioambientais.”

governo como o de Bolsonaro, impressiona muito que as derrotas dos ambientalistas no Congresso Nacional tenham sido apenas essas. A resistência atuou com eficácia.

Nos atos normativos que competem ao Poder Executivo, a “boiada” preponderou. Foram centenas de decisões enfraquecendo as regras que protegem a política ambiental e os direitos socioambientais. O projeto Política por Inteiro compilou 401 atos normativos do governo Bolsonaro a serem revogados ou revisados no processo de reconstrução da política ambiental (Instituto Talanoa, 2022).

Um dos retrocessos com maior impacto nessa perspectiva foi o decreto que extinguiu órgãos colegiados com a participação da sociedade civil em toda a estrutura administrativa do governo federal (Brasil, 2019a). Esse decreto afetou diretamente vários colegiados relacionados à política ambiental, entre eles os dois que estruturavam a governança do Fundo Amazônia: o Comitê Técnico e o Comitê Orientador. O Fundo Amazônia, criado por decreto há quinze anos (Brasil, 2008), funciona mediante pagamentos por resultados. Assim, o Brasil pode receber recursos de doação frente à redução do desmatamento, consoante pactuado com os doadores. Mesmo em um quadro de carência de recursos para a política ambiental, mais de R\$ 3 bilhões foram mantidos paralisados no fundo no período 2019-2020, situação que gerou decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido do destravamento¹³. O tribunal considerou a paralisação desses recursos inconstitucional.

Mesmo nos conselhos não atingidos pelo decreto, a perspectiva de enfraquecimento dos espaços participativos se impôs. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), que na prática é a instância máxima para a discussão coletiva da política ambiental desde 1981, quando foi criado pela Lei nº 6.938, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 1981), também foi afetado duramente pelos retrocessos. Foram modificadas a estrutura, a composição e a dinâmica de funcionamento do Conama (Brasil, 2019b; 2022b)¹⁴, reduzindo-se a participação da sociedade civil e também dos representantes dos governos estaduais e municipais.

Pelo menos outros dois conjuntos de “boiadas” devem ser colocados em relevo: a fragilização normativa do controle do desmatamento e os ataques ao processo sancionador efetivados com o objetivo de gerar prescrições.

O presidente do Ibama, por meio de um mero despacho (Bim, 2020), suprimiu a necessidade de autorização específica para exportação de madeira nativa, alegando que bastaria o documento de transporte. Com isso, deu respaldo para a exportação sem controle específico e sem vistoria, bastando o documento de transporte. Foi esse caso que gerou posteriormente o seu afastamento e de outros servidores por noventa dias, por determinação do STF, além de ter influenciado na decisão de troca do titular do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

No tema desmatamento, ganhou relevo também a paralisação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), em razão da revogação de sua estrutura de governança, mediante decreto (Brasil, 2019c)¹⁵. O plano vinha sendo implementado desde 2004 e lastreou a redução de 83% do desmatamento no bioma entre 2004 e 2012. A retomada do PPCDAm foi um dos primeiros atos assinados pelo Presidente Lula, em decreto que trata também dos demais biomas (Brasil, 2023).

O processo sancionador foi alvo de vários retrocessos, que na sua maioria levavam ao aumento do número de prescrições. Um dos pontos importantes nesse sentido foi a criação,

Acesso em: 21 mai. 2023.

13. Ver o processo da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 59, conteúdo disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766>. Acesso em: 21 mai. 2023.

14. Ver o processo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 623, conteúdo disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620>. Acesso em: 21 mai. 2023.

15. Ver o processo da ADPF nº 760, conteúdo disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>. Acesso em: 21 mai. 2023.

por decreto (Brasil, 2019d)¹⁶, de uma fase desnecessária de conciliação ambiental que, na verdade, oferecia opções ao autuado que já eram apresentadas antes. As decisões impulsionadoras de prescrição foram reforçadas com um despacho do Presidente do Ibama (Bim, 2022; Sassine, 2022) que determinou a anulação dos chamamentos por edital realizados pelo Ibama, sendo que isso ocorria com base na legislação que vigorou até 2019. O presidente interino do Ibama, que assumiu em janeiro de 2023, anulou essa e outras decisões que estavam gerando prescrições (Valente, 2023).

Na sequência, será apresentada uma análise do desmonte sob a perspectiva operacional da política pública.

3. O desmonte operacional no período 2019-2022

Entre os primeiros atos do governo Bolsonaro, estava a redução do poder do MMA, que perdeu o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que controla o Cadastro Ambiental Rural (CAR), para a pasta da agricultura, e a Agência Nacional de Águas (ANA), a partir de 2020 nominada como Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, para a pasta do Desenvolvimento Regional, que absorveu também as competências do Ministério das Cidades. Está caracterizado neste ponto o desmonte por mudança de arena (Bauer e Knill, 2012).

Esse esvaziamento do MMA gerou efeitos negativos claros. O Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) ficou menos transparente e deixou de evoluir. Os esforços no sentido de maior automatização das validações dos registros ficaram estagnados. Em 2022, depois de dez anos de sua entrada em vigor da nova Lei Florestal, apenas 0,4% dos 6,5 milhões de cadastros estavam validados (Observatório do Clima, 2022a).

Bonelli *et al.* (2023) destacam pontos importantes do desmonte operacional, qualificado por eles como estratégia ativa, mas que contemplam aspectos também de outros tipos de estratégia de desmonte de políticas públicas (Bauer e Knill, 2012), entre eles os estímulos a desmatamento, grilagem, ocupação de terras indígenas e Unidades de Conservação e mineração ilegal, que estavam inseridos nas narrativas e atos de autoridades poderosas, incluído o próprio Presidente da República. Os autores também destacam a extinção da secretaria de clima do MMA, que retornou posteriormente (Brasil, 2020); a desqualificação dos dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe); os ataques com relação aos acordos climáticos; e a troca de servidores experientes por militares, especialmente no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Redução de financiamento para clima e meio ambiente de forma ampla constituiu elemento importante do desmantelamento operacional. O não repasse dos recursos do Fundo Clima para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deve ser somado à paralisação do Fundo Amazônia, anteriormente mencionada. Em ambos os casos, a solução coube ao STF, que consolidou entendimento de que recursos disponíveis para a política ambiental não podem ficar paralisados¹⁷.

16. Ver o processo da ADPF nº 755, com conteúdo disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6034288>. Acesso em: 21 mai. 2023.

17. Ver os processos da ADPF nº 708 e da ADO nº 59, conteúdo disponível respectivamente em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856> e <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766>. A decisão da ADPF nº 708 foi a primeira no STF a fazer referência expressa, direta, a direitos climáticos. Foi fixada a seguinte tese: "O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, par. 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c art. 9º, par. 2º, LRF)". Acesso em: 21 mai. 2023.

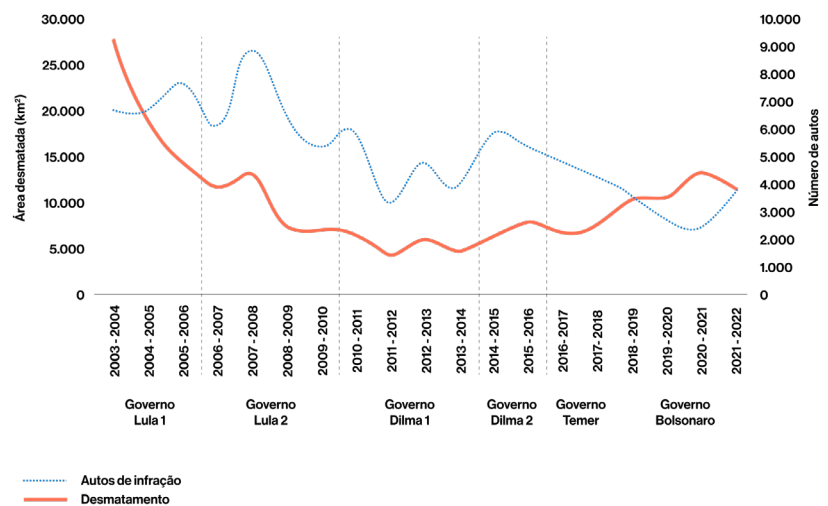
“Redução de financiamento para clima e meio ambiente de forma ampla constituiu elemento importante do desmantelamento operacional. O não repasse dos recursos do Fundo Clima para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deve ser somado à paralisação do Fundo Amazônia...”

Outro ponto diz respeito ao quantitativo de recursos orçamentários disponíveis para as políticas públicas sob responsabilidade do MMA e entidades vinculadas. Segundo dados obtidos por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, em 2022, o MMA e suas autarquias vinculadas liquidaram R\$ 2,53 bilhões até 31 de dezembro, o valor mais baixo desde o ano 2000 (Observatório do Clima, 2023).

Houve também situações de existência de dotação para ações específicas, mas de baixa liquidação, como ocorreu em 2021, quando a fiscalização do Ibama não aproveitou suplementação orçamentária e liquidou apenas 41% dos recursos até o final do ano (Observatório do Clima, 2022b). Na verdade, a suplementação nesse caso fora concedida como resposta a demandas internacionais de atuação mais vigorosa no controle do desmatamento e outras infrações ambientais e, portanto, é possível analisar que não se imaginava chegar à efetiva execução dos recursos.

A atuação da fiscalização ambiental teve claro enfraquecimento no governo Bolsonaro, como reflexo da opção pelo desmonte. O aumento de 59,5% do desmatamento na Amazônia nos quatro anos do governo de Jair Bolsonaro pode ser relacionado à redução de 38% das multas aplicadas pelo Ibama por crimes contra a flora na comparação com o período 2015-2018 (Observatório do Clima, 2023).

Figura 1. Desmatamento na Amazônia e autos do Ibama por infrações contra a flora



Fonte: Observatório do Clima (2023).

“...devem ser comentadas simulações de políticas públicas que ficam no plano simbólico do desmonte de políticas públicas (Bauer e Knill, 2012). O governo Bolsonaro passou a lançar programas que não tiveram, nem pretendiam ter, resultados práticos.”

Por fim, devem ser comentadas simulações de políticas públicas que ficam no plano simbólico do desmonte de políticas públicas (Bauer e Knill, 2012). O governo Bolsonaro passou a lançar programas que não tiveram, nem pretendiam ter, resultados práticos.

Nessa perspectiva, pode ser citado o programa Floresta+, com foco em PSA, que não saiu do papel. O projeto-piloto do programa original, criado no governo Temer e que conta com US\$ 96,4 milhões do Fundo Verde do Clima, permaneceu em passos extremamente lentos no período 2019-2022. A partir desse projeto, foram criadas variantes do programa, inócuas, como o Floresta+ Carbono e o Floresta+ Bioeconomia (Controladoria Geral da União, 2022a). Na mesma linha, foi criado o programa Adote um Parque, sem a participação dos gestores do ICMBio em sua formulação e que gerou apenas três contratações (Controladoria Geral da União, 2022b). Quando se opta por atuação que fica apenas no papel, toda a política ambiental se enfraquece.

“O desmonte da política ambiental no período 2019-2022, nos planos normativo e operacional, geraram uma implosão dos direitos socioambientais. Como consequência, [...] houve aceleração acentuada do desmatamento na Amazônia e nos demais biomas brasileiros, a explosão dos garimpos ilegais, a intensificação da invasão de territórios indígenas e das Unidades de Conservação da natureza, bem como da grilagem das terras públicas (Observatório do Clima, 2023).”

4. O caos decorrente do desmonte ativo e os efeitos sobre a soberania

O desmonte da política ambiental no período 2019-2022, nos planos normativo e operacional, geraram uma implosão dos direitos socioambientais. Como consequência da opção de não fazer política pública e do descontrole governamental, entre vários outros problemas, houve aceleração acentuada do desmatamento na Amazônia e nos demais biomas brasileiros, a explosão dos garimpos ilegais, a intensificação da invasão de territórios indígenas e das Unidades de Conservação da natureza, bem como da grilagem das terras públicas (Observatório do Clima, 2023).

O aumento da violência acompanhou esse processo. O número de indígenas assassinados no governo Bolsonaro foi o maior já registrado (Conselho Indigenista Missionário, 2022). A tragédia yanomami, assim como o assassinato do indigenista Bruno Pereira e do jornalista britânico Dominic Phillips, em junho de 2022 (Agência Brasil, 2023), desnudaram para o mundo o controle das organizações criminosas sobre parte do território amazônico.

O Fórum Nacional de Segurança Pública qualifica a Amazônia como síntese da violência extrema em seu anuário de 2022:

[...] opções político institucionais míopes reforçam discursos obsoletos sobre soberania e preservação ambiental que colocam os indígenas como inimigos da pátria; que enxergam propostas por novas matrizes energéticas e econômicas com desconfiança, muitas vezes motivadas por interesses econômicos de poderosos *lobbies* políticos e ideológicos. Enquanto isso, o crime organizado se espalha e faz do medo sua principal mensagem. Quem ameaça seu domínio, seja quem for, corre o risco de ser assassinado e ter seus corpos mutilados, banidos e desaparecidos (Fórum Nacional de Segurança Pública, 2022, p. 5).

Refletindo essa realidade, a primeira versão do novo PPCDAm, divulgada em processo de consulta pública no mês de abril de 2023, destacou a associação entre o desmatamento, a intensificação dos conflitos pela posse da terra e a violência, potencializados pela presença crescente na Amazônia do crime organizado relacionado ao tráfico de drogas (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2023).

O conceito de soberania pode ser trabalhado sob diferentes perspectivas, com foco externo ou interno, mas historicamente está relacionado ao poder de o Estado estabelecer e implementar suas próprias regras. Com a realidade cada vez mais pluralista das sociedades democráticas contemporâneas e a crescente interdependência entre os países, o poder estatal que está na origem do conceito passa por transformações estruturais. Matteucci (1998, p. 1446) faz referência ao “eclipse da soberania” na perspectiva tradicional. Nesse processo, o olhar sobre o governo passa a se deslocar progressivamente para as estruturas de governança democrática, onde uma multiplicidade de atores influencia os processos decisórios governamentais (Bevir, 2011).

No cenário de forte ataque e desrespeito das regras que protegem os direitos socioambientais consagradas na Constituição Federal e consolidadas em legislação construída ao longo de décadas, não há de se falar nem em soberania, nem em governança democrática. É necessário entender isso. O soberano em uma democracia deve ser o povo, não o crime. E esse poder popular necessita ser fortalecido, não eclipsado.

5. À guisa de conclusão: a síntese do desmonte e os desafios para a reconstrução

O projeto de desmonte implementado no período 2019-2022 infelizmente foi eficaz e, notadamente durante a pandemia da COVID-19, teve consequências trágicas.

Quadro 1. Principais exemplos do desmonte na política ambiental brasileira (2019-2022)

Ação de desmonte	Classificação segundo Bauer e Knill (2012)	Efeitos negativos
Extinção da maioria dos órgãos colegiados com participação da sociedade civil na estrutura administrativa do governo federal	Desmonte ativo	<ul style="list-style-type: none"> Fragilização do componente informacional na construção das políticas públicas Redução da transparência na atuação governamental e da qualidade da democracia
Extinção do Comitê Técnico e do Comitê Orientador do Fundo Amazônia	Desmonte ativo	<ul style="list-style-type: none"> Paralisação da aplicação de mais de R\$ 3 bilhões disponíveis no Fundo para novos projetos voltados ao controle do desmatamento Judicialização (ADO nº 59) Menor capacidade de controle do desmatamento
Reestruturação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), com redução da participação da sociedade civil e dos entes federativos	Desmonte ativo	<ul style="list-style-type: none"> Retrocessos ambientais em decisões do colegiado Paralisação do funcionamento do órgão colegiado mais importante da política ambiental, por decisão liminar do STF na ADPF nº 623
Paralisação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), em razão da revogação de sua estrutura de governança	Desmonte ativo	<ul style="list-style-type: none"> Aumento expressivo do desmatamento na Amazônia Judicialização (ADPF nº 760) Aumento da criminalidade na Amazônia Paralisação da atuação do governo no apoio a atividades produtivas sustentáveis no bioma
Decisões impulsionadoras da prescrição nos processos sancionadores ambientais	Desmonte ativo	<ul style="list-style-type: none"> Impunidade nas infrações ambientais Redução do poder dissuasório das multas e outras penalidades Aumento do número de crimes ambientais Judicialização (ADPF nº 755)
Narrativas de deslegitimação da política ambiental e de seus agentes	Desmonte ativo	<ul style="list-style-type: none"> Aumento do desmatamento, dos garimpos ilegais e de outros ilícitos ambientais Invasão de terras públicas e Unidades de Conservação Aumento da violência contra indígenas e defensores da floresta Intensificação dos conflitos nos territórios
Redução dos recursos orçamentários direcionados à política ambiental	Desmonte ativo e simbólico	<ul style="list-style-type: none"> Enfraquecimento da atuação do MMA e suas autarquias Menor capacidade de prevenção e controle do desmatamento e dos incêndios florestais Menor capacidade de gestão das Unidades de Conservação Baixa liquidação mesmo quando havia ampliação da dotação orçamentária (dimensão simbólica)
Deslocamento da Agência Nacional de Águas e do Conselho Nacional de Recursos para o Ministério do Desenvolvimento Regional	Desmonte por mudança de arena	<ul style="list-style-type: none"> Enfraquecimento do MMA Enfraquecimento do fundamento de que a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas (Lei nº 9.433/1997)
Deslocamento do Serviço Florestal Brasileiro e da gestão do Cadastro Ambiental Rural para a pasta da agricultura	Desmonte por mudança de arena	<ul style="list-style-type: none"> Enfraquecimento do MMA Menor transparência nos dados do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) Inviabilização de avanços efetivos no Sicar Dificuldades de implementação nos programas de regularização previstos pela Lei Florestal de 2012
Criação de programas inócuos, como as variantes do Floresta+ e o Adote um Parque	Desmonte simbólico	<ul style="list-style-type: none"> Omissão em ações governamentais relevantes Enfraquecimento da política ambiental e da política climática

Fonte: Elaboração da autora.

Em relação às políticas públicas para clima e meio ambiente de forma ampla, o cenário deixado pelo governo anterior foi de terra arrasada, como exposto no texto e sintetizado no Quadro 1, que reúne os exemplos considerados pela autora como os mais fortes para ilustrar a

gravidade do ocorrido. Como referido, as “boiadas” nesse campo de políticas públicas identificadas pelos especialistas reúnem centenas de casos (Instituto Talanoa, 2022).

Devem ser somados às ações de desmonte incluídas no Quadro 1 os retrocessos aprovados pelo Congresso Nacional referidos na seção 2, que poderiam ter sido mais graves se a sociedade não tivesse se mobilizado contra o “Pacote da Destruição”.

No seu conjunto, esse desmonte atenta não apenas contra os direitos socioambientais assegurados pela Constituição, mas também contra a democracia e a soberania. Não se pode admitir que partes relevantes de nosso território sejam controladas por quadrilhas criminosas, que atividades econômicas importantes sejam caracterizadas pela ilicitude.

“O processo de reconstrução da política ambiental será complexo e provavelmente mais lento do que desejamos. Os órgãos ambientais federais estão esvaziados e seu fortalecimento necessita estar colocado como prioridade de primeira ordem.”

O processo de reconstrução da política ambiental será complexo e provavelmente mais lento do que desejamos. Os órgãos ambientais federais estão esvaziados e seu fortalecimento necessita estar colocado como prioridade de primeira ordem. O governo Lula, de forma correta, organizou meio ambiente como pauta transversal, abrangendo mais de vinte ministérios, mas o MMA e entidades vinculadas precisam estar na linha de frente da articulação dessa transversalidade.

O Brasil não é o mesmo de duas décadas atrás, e ferramentas como o PPCDAm e outras que se mostraram eficazes anteriormente vão precisar de complementação e ajustes para a realidade atual. Vão ser necessários financiamento e garantia de recursos nas diferentes agendas nas quais o tema de meio ambiente está formalmente incluso na organização administrativa do novo governo. Os sistemas de governança democrática afetos a cada setor precisam se coordenar para garantir que a transversalidade realmente produza resultados positivos.

Esse quadro se torna especialmente complicado em época de crise climática, que demanda agilidade e efetividade na atuação governamental, assim como na realidade nacional de um Parlamento majoritariamente conservador e que enxerga as regras da política ambiental como entraves a serem removidos. Mas temos de acreditar que a reconstrução e a evolução são possíveis. ■

Referências

1. Agência Brasil (2023) *Assassinato de Bruno e Dom completa um ano; veja linha do tempo*, disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-06/assassinato-de-bruno-e-dom-completa-um-ano-veja-linha-do-tempo>.
2. Antunes, P. de B. (2020) *Direito ambiental*, 21. ed., Atlas, Rio de Janeiro. E-book.
3. Araújo, S. M. V. G. de (2020) 'Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena', *Bras. Political Sci. Rev.*, vol. 14, n. 2, e0005, pp. 1-20, DOI: 10.1590/1981-3821202000020005.
4. Araújo, S. M. V. G. de (2022) 'O desafio da reconstrução da política ambiental', Jota, disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-desafio-da-reconstrucao-da-politica-ambiental-22112022>.
5. Bauer, M. W. et al. (2012) *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*, Oxford University Press, Oxford.
6. Bauer, M. W. e Knill, C. (2012) 'Understanding Policy Dismantling' Em *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*, Oxford University Press, Oxford, pp. 30-51.
7. Bevir, M. (2011) 'Governança democrática: uma genealogia.' *Rev. Sociol. Polit.*, v. 19, n. 39, pp. 103-114, DOI: 10.1590/S0104-44782011000200008.
8. Bim, E. F. (2020) *Despacho nº 7036900/2020-GABIN*, disponível em: https://cdn.oantagonista.net/uploads/2021/05/SEI_IBAMA-7036900-Despacho-Gabin.pdf.
9. Bim, E. F. (2022) *Despacho nº 11996516/2022-GABIN*, disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/arquivos/ojn/despacho_11996516_2022_ojn_06_e_ojn_27.pdf.
10. Bonelli, F. et al. (2023) 'The active dismantling of environmental policy in Brazil: paralysis and setbacks of the deforestation inspection and control', *Sustainability in Debate*, v. 14, n. 1, pp. 58-80, disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/44277/36878>.
11. Brasil (1981) *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.
12. Brasil (2008) *Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008*, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm.
13. Brasil (2012) *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm.
14. Brasil (2019a) *Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019*, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm.

15. Brasil (2019b) *Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019*, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9806.htm.
16. Brasil (2019c) *Decreto nº 10.142, de 28 de novembro de 2019*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10142.htm.
17. Brasil (2019d) *Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9760.htm.
18. Brasil (2020) *Decreto nº 10.455, 11 de agosto de 2020*, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10455.htm.
19. Brasil (2021a) *Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021*, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14285.htm.
20. Brasil (2021b) *Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021*, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14182.htm.
21. Brasil (2022a) *Lei nº 14.299, de 5 de janeiro de 2022*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14299.htm.
22. Brasil (2022b) *Decreto nº 11.018, de 30 de março de 2022*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11018.htm.
23. Brasil (2023) *Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023*, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11367.htm.
24. Conselho Indigenista Missionário (2022) *Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil: dados de 2021*. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf>.
25. Controladora Geral da União (2022a) *Relatório de avaliação: Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais — Floresta+, Brasília*.
26. Controladora Geral da União (2022b). *Relatório de avaliação: Programa Adote um Parque, Brasília*.
27. Fórum Nacional de Segurança Pública (2022) *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022: Amazônia como síntese da violência extrema*, disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/02-anuario-2022-amazonia-como-sintese-da-violencia-extrema.pdf>.
28. Instituto Talanoa (2022) *Reconstrução: 401 atos do Poder Executivo Federal (2019 - 2022) a serem revogados ou revisados para a reconstituição da agenda climática e ambiental brasileira*, disponível em: <https://politicaporinteiro.org/publicacoes-especiais/>.
29. Matteucci, N. (1998) 'Soberania'. Em Bobbio, Norberto *et al.* (1998) *Dicionário de Política*, Editora Universidade de Brasília, Brasília.
30. Mídia Ninja (2022) *O que é o "Pacote da Destruição", alvo dos protestos de artistas em Brasília?*, disponível em: <https://midianinja.org/news/o-que-e-o-pacote-da-destruicao-alvo-dos-protestos-de-artistas-em-brasilia/>.
31. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (2023) *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, Fase V, versão preliminar*, disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/texto-ppcdam-texto-11-04-23.pdf>.

32. Neves, E. M. S. C. (2023) 'Policy change, dismantling and environmental protection in Brazil', *Sustainability in Debate*, v. 14, n. 1, pp. 42-57, disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/46600/36875>.
33. Observatório do Clima (2022a) *Código Florestal completa 10 anos sob ameaça de mais anistias*, disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/noticias/codigo-florestal-completa-10-anos-sob-ameaca-de-mais-anistias>.
34. Observatório do Clima (2022b) *A conta chegou: o terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro*, disponível em: <https://www.oc.eco.br/a-conta-chegou-o-terceiro-ano-de-destruicao-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>.
35. Observatório do Clima (2023) *Nunca mais outra vez: 4 anos de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro*, disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/AF_reduzido_20220323_individuais_nunca-mais-outra-vez-1.pdf.
36. Sassine, V. (2022) *Nova manobra no Ibama pode levar à prescrição de 45 mil multas no valor de R\$ 18,8 bi*, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/10/nova-manobra-no-ibama-pode-levar-a-prescricao-de-45-mil-multas-no-valor-de-r-188-bi.shtml>.
37. Souza, F. V. e Mezzaroba, O. (2022) 'Conhecer para não se iludir: (Re) leitura dos fundamentos do ESG', *Compedi Law Review*, v. 8, n. 1, pp. 249-273, disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/9061>.
38. Souza, F. V. (2017) 'Uma abordagem crítica sobre o *greenwashing* na atualidade', *Compedi Law Review*, v. 3, n. 2, pp. 248-272, disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/3765>.
39. Valente, R. (2023) *Despacho do Ibama ataca "boiada" que ameaçava prescrever milhares de multas ambientais*, disponível em: <https://apublica.org/2023/02/despacho-do-ibama-ataca-boiada-que-ameacava-prescrever-milhares-de-multas-ambientais/>.