

Artigo

Desmonte ambiental no Brasil: avanços e lacunas no conhecimento

Débora Maria Carvalho da Silva¹Valéria Gonçalves da Vinha¹¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Instituto de Economia, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), Rio de Janeiro – RJ, Brasil

A literatura científica demonstra que, durante a conjuntura de 2016 a 2022, constatou-se um processo de desmonte da política ambiental no Brasil. Nesse cenário, verificou-se o esvaziamento das capacidades estatais; a redução da participação e transparência pública; o aparelhamento e militarização de órgãos ambientais; o aumento da invasão de terras, mineração ilegal e violência no campo, dentre outras mudanças. Com o objetivo de mapear os avanços, as limitações e demandas no conhecimento acerca desse fenômeno político, este artigo consiste em uma revisão de escopo sobre o desmonte ambiental brasileiro, fundamentado na análise de 83 artigos científicos que tratam dessa temática, publicados entre 2016 e 2022. Ao final da pesquisa, foi possível constatar: os tópicos mais investigados sobre desmonte ambiental; as abordagens teóricas e metodológicas adotadas pelas pesquisas; os eixos de avanço e os questionamentos que persistem para administração pública e estudiosos do fenômeno político. Esta revisão de escopo tem caráter crítico e destaca como principais recomendações à produção acadêmica o amadurecimento teórico do desmonte ambiental enquanto fenômeno, considerando a experiência brasileira; e a elaboração de estratégias de proteção e fortalecimento das instituições públicas face a possíveis futuros cenários de desmantelamento.

Palavras-chave: retrocesso; meio ambiente; política; revisão de escopo.

Desmantelamiento ambiental en Brasil: avances y lagunas de conocimiento

La literatura científica demuestra que se observó un proceso de desmantelamiento de la política ambiental en Brasil durante la coyuntura 2016-2022. En ese escenario se observó la reducción de las capacidades del Estado, de la participación y de la transparencia pública; el control político y la militarización de las instituciones ambientales; el aumento de la invasión de tierras, la minería ilegal y la violencia en los territorios rurales, entre otros cambios. Este artículo tiene como objetivo mapear los avances, limitaciones y demandas del conocimiento científico sobre ese fenómeno político. Consiste en una revisión de alcance sobre el desmantelamiento ambiental en Brasil. Así, se analizaron 83 artículos científicos que abordan el tema, publicados entre 2016 y 2022. Al final, este estudio identificó los temas más investigados relacionados con el desmantelamiento ambiental, los aspectos teóricos y metodológicos de análisis utilizados por la investigación, y las áreas de avance y debate que persisten para la

DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220240178>

Artigo submetido em 12 de junho de 2024 e aceito para publicação em 02 de dezembro de 2024.

Editora-chefe:Alketa Peci (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro / RJ – Brasil) **Editora adjunta:**Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo / SP – Brasil) **Pareceristas:**

Carolina Stange Moulin (Universidade de São Paulo, São Paulo / SP – Brasil)

Marina Lazarotto (Universidade de Brasília, Brasília / DF – Brasil) Rafael Kruter Flores (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre / RS – Brasil) **Relatório de revisão por pares:**O relatório de revisão por pares está disponível em <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/93177/87262>ISSN: 1982-3134 

administración pública y los investigadores del fenómeno político. Esta revisión de alcance tiene un carácter crítico, y destaca como principales recomendaciones para la producción académica la mejora teórica del desmantelamiento ambiental como fenómeno, considerando la experiencia brasileña; y el desarrollo de estrategias de protección y fortalecimiento de las instituciones públicas, ante posibles futuros escenarios de desmantelamiento.

Palabras clave: desregulación; medio ambiente; política; revisión de alcance.

Environmental dismantling in Brazil: advances and knowledge gaps

Scientific literature demonstrates that a process of dismantling environmental policy was observed in Brazil during the period from 2016 to 2022. This scenario involved the reduction of state capacities, public participation and transparency, political control and militarization of environmental institutions, an increase in land grabbing, and illegal mining and violence in rural territories, among other changes. This article aims to map the advances, limitations, and demands of scientific knowledge concerning this political phenomenon. It consists of a scope review of environmental dismantling in Brazil. Thus, we analyzed 83 scientific papers that address the theme, published between 2016 and 2022. The study identified the most investigated topics regarding environmental dismantling, the theoretical and methodological approaches used by research, and the areas of progress and debate that persist for public administration and investigators of the political phenomenon. This scope review has a critical feature, covering some recommendations for scientific literature. For example, we highly suggest the theoretical improvement of environmental policy dismantling as a phenomenon, considering the Brazilian experience and the development of strategies for protecting and enforcing public institutions in case of future dismantling scenarios.

Keywords: backsliding; environment; policy; scope review.

1. INTRODUÇÃO

O desmonte ou desmantelamento corresponde a um processo de alterações contínuas e de grande abrangência nos espaços de implementação das políticas públicas. No Brasil, há evidências de que esse fenômeno ocorreu nas áreas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e cultura (Guenzburger, 2017; Macedo, 2022; Machado, França & Rangel, 2021). Na esfera ambiental, o desmonte ganhou potência e expressividade durante a gestão do presidente Jair Bolsonaro, embora se observe uma série de retrocessos socioambientais nos anos anteriores.

Uma das características do desmonte ambiental é que ele se deu em um contexto de retrocesso democrático. Entre 2016 e 2022, verificou-se a extinção ou o enfraquecimento da participação social em instituições públicas, perseguição a líderes da oposição, mudanças nas regras eleitorais, redução do corpo burocrático, aparelhamento de órgãos, paralisação administrativa e simplificação de procedimentos e regras (Gomide, Silva & Leopoldi, 2023; Milhorange, 2022).

Em resposta a tais mudanças, emergiu um novo objeto de estudo na literatura científica brasileira. O tema “desmonte” apareceu com frequência cada vez maior em artigos científicos, relatórios e estudos de organizações da sociedade civil. No entanto, ele parece se diferenciar de outros retrocessos experimentados anteriormente pela agenda de meio ambiente, que se caracteriza por avanços, mas, também, por obstáculos e contradições ao longo de sua institucionalização (Lima, 2011). Visto que as mudanças políticas alcunhadas de “desmantelamento” revelaram peculiaridades que as distinguem dos recuos prévios na gestão ambiental, acredita-se ser essencial entender o que é, afinal, o desmonte no caso brasileiro; e como ele tem sido analisado enquanto fenômeno político e objeto de estudo.

Com vista a responder essas perguntas, além de identificar os avanços, desafios e as demandas de pesquisa sobre o tema, realizou-se um mapeamento da literatura acerca do desmonte da política ambiental no Brasil através de uma revisão de escopo. O artigo é organizado da seguinte forma, além da introdução: 1) uma discussão teórica, visando justificar este estudo e apontar as limitações da abordagem de Bauer, Jordan, Green-Pederson & Hérítier (2012) sobre desmonte de políticas públicas;

2) o percurso metodológico de análise dos artigos científicos; 3) discussão dos avanços, das limitações e perspectivas para futuras pesquisas sobre desmonte ambiental; e 4) as considerações finais.

2. O DESMONTE ALÉM DA PERSPECTIVA DE BAUER

O desmonte de políticas públicas tem sido investigado em resposta a uma conjuntura, mas seu marco teórico ainda demonstra estar em construção, visto as peculiaridades do contexto brasileiro. Uma das evidências disso é a ausência de consensos quanto ao início do processo de desmantelamento ambiental. Os estudiosos apontam alguns pontos de inflexão, tais como: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Barretto Filho, 2021; Layrargues, 2018); o Código Florestal de 2012 (Fonseca, Lindoso & Bursztyn, 2022); e, por fim, o início dos governos Temer e Bolsonaro (Sabourin, Grisa, Niederle & Andrigueto-Filho, 2020; Santos, Menezes, Leite & Sauer, 2021). Constata-se na literatura a emergência de um questionamento: Como enquadrar o que é ou não desmonte?

Ao delimitar esse objeto, alguns pesquisadores brasileiros tomam como base a definição de desmonte de políticas públicas, elaborada por Bauer et al. (2012):

Uma mudança de natureza direta, indireta, encoberta ou simbólica que diminui o número de políticas em uma determinada área, reduzindo o número de instrumentos políticos utilizados e/ou diminuindo sua intensidade. Ela pode envolver alterações nesses elementos centrais da política e/ou pode ser alcançada por meio da manipulação das capacidades em implementá-las e supervisioná-las (p. 35, tradução própria).

A lente teórica de análise de Bauer et al. (2012), o *policy dismantling*, tem como suporte a teoria da escolha racional. Nessa abordagem, são indicados como fatores de influência na tomada de decisão dos *policy makers*: as condições socioeconômicas, ideologias e preferências dos atores, além da recepção do desmonte pelas instituições públicas e pela sociedade civil. Esse último aspecto teria o potencial de interferir nas estratégias dos governantes, que buscam assegurar sua reeleição (Korte & Jörgens, 2012).

Apesar de refletir alguns elementos da conjuntura política brasileira, existem limitações na lente teórica do *policy dismantling*. Primeiramente, a resistência de burocratas e de atores não-governamentais diante do desmonte de políticas públicas no Brasil não foi um fator decisivo para ajustá-lo, na maioria dos casos. Os atos que compuseram o desmantelamento ambiental foram conduzidos independentemente da aceitabilidade por parte da população brasileira. Em segundo lugar, o caráter autoritário e a forte incidência de uma política neoliberal foram característicos no Brasil, o que não é retratado pelos autores supracitados.

Pesquisadores indicam outros elementos que tipificaram o desmonte brasileiro, mas escapam ao enquadramento de Bauer et al. (2012), como as disputas de ideias e paradigmas nas relações fundiárias (Lima, Waisbich & Serafim, 2022); a violência contra lideranças de movimentos sociais; a extinção de políticas como estratégias para demonstrar o poder de uma coalizão (Niederle et al., 2022b); as ideologias dominantes na arena política (Sabourin et al., 2020); a política de coalizão e as narrativas (Milhorange, 2022). Ademais, a perspectiva analítica de Bauer et al. (2012) tem como base experiências europeias e estadunidenses, sem explorar a realidade do Brasil. Portanto, defende-se a adoção de outras referências para compreender o contexto de um país latino-americano, com suas próprias configurações sociais, políticas e econômicas.

Outrossim, ao analisarmos outros autores que compõem a literatura de políticas públicas, verificamos certa insuficiência teórica para explicar a desconstrução na agenda ambiental brasileira. Por

exemplo, dentre os modelos de Thomas Dye (2017), possivelmente o mais adequado para compreender o desmonte seja a teoria da elite, uma vez que aquele atendeu aos interesses de uma coalizão dominante. Contudo, diferentemente do que aponta o autor nesse modelo, as mudanças incorporadas pela elite não são incrementais quando se considera o caso do Brasil. As políticas ambientais foram virtualmente esvaziadas ou extintas, não havendo reconfiguração ou redirecionamento. Assim, não foram adotadas modificações incrementais ou uma nova racionalidade nos processos administrativos-operacionais, com vistas a atender a demandas da sociedade ou otimizar o uso do dinheiro público.

Por outro lado, se verificarmos o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) de Paul Sabatier (1988), que busca explicar as mudanças nas políticas públicas, observamos que ele também tem suas limitações, quando aplicado ao desmonte ambiental. Embora haja um compartilhamento de crenças dentre os atores proponentes dos retrocessos, não há – ao estudarmos o Brasil – uma dinâmica conduzida pela evolução do conhecimento técnico-científico dos problemas públicos. Logo, o *policy-oriented learning* do modelo de Sabatier (1988), também, não se aplica ao desmonte ambiental brasileiro.

Ao explorarmos as peculiaridades do cenário de 2016-2022, compreendemos tal insuficiência teórica por parte de autores da Ciência Política e das Políticas Públicas, inclusive de Bauer et al. (2012). Sendo assim, nesta revisão de escopo, busca-se verificar a adoção de outras abordagens analíticas, além da perspectiva baueriana, por parte das pesquisas sobre o desmonte da política de meio ambiente no Brasil.

3. METODOLOGIA

Como exposto previamente, o principal objetivo deste estudo é mapear o conhecimento acerca do desmonte da política ambiental brasileira. Assim, adotou-se como estratégia de pesquisa a condução de uma revisão de escopo, que segue as diretrizes do *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* (Prisma, 2019).

A revisão de escopo se caracteriza por analisar a extensão, amplitude e natureza do conhecimento científico disponível sobre determinado tópico, identificando as descobertas e lacunas presentes na literatura (Arksey & O'Malley, 2005).

O enfoque da presente investigação são artigos científicos. Seu levantamento contemplou as plataformas *Web of Science*, *Scopus*, Google Acadêmico, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal* (Redalyc) e Periódico Capes. Utilizaram-se palavras-chave em inglês e português, conforme o quadro 1. Ele representa apenas o modelo de estratégia empregado, que foi adaptado em alguns casos. Por exemplo, o uso de interseções e truncaturas foram utilizados apenas nas plataformas *Web of Science*, Redalyc e Google Acadêmico, devido à elevada quantidade de entradas geradas. Ademais, adotaram-se sinônimos para desmonte, como “desmantelamento”, “flexibilização”, “desregulação” e “retrocesso”. Esses termos foram agregados às palavras-chave indicadas no quadro 1: política, pública, meio ambiente, ambiental.

QUADRO 1 PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS DE BUSCA

PALAVRAS-CHAVE

“Desmonte de Políticas Públicas” AND Brasil; Desmonte AND política AND “meio ambiente” AND brasil; Desmonte AND “política ambiental”; Dismantling AND environment* AND polic* AND brazil; “Dismantling (of) public policies” AND Brazil.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Enfatiza-se que o recorte temporal empregado foi de 2016 a 2022, pois esse período corresponde a uma conjuntura específica de desmonte das políticas públicas no país (Gomide et al., 2023). Assim, pretende-se conhecer de que forma esse fenômeno foi analisado pela comunidade científica enquanto ainda estava sendo vivenciado.

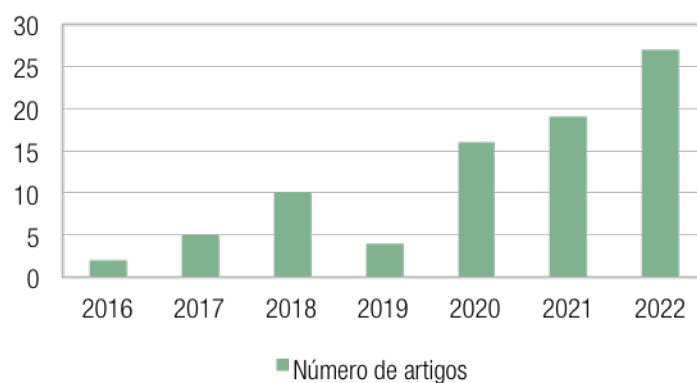
Destaca-se que os artigos foram pré-selecionados e submetidos a uma leitura estratégica, ao longo da qual foi possível constatar sua relação com o tema de desmonte ambiental. A leitura dos artigos buscou identificar, principalmente, os seguintes aspectos: 1) os referenciais teórico e metodológico adotados; 2) a abordagem territorial; 3) os principais resultados e argumentos expostos; e 4) as lacunas e demandas no conhecimento apontadas.

A elaboração do mapa da literatura passou por três etapas: a coleta de artigos; a análise deles, com foco em elementos específicos; e a avaliação de sua contribuição para o conhecimento científico sobre a temática. O mapa da literatura foi elaborado a partir das recomendações de Creswell (2007) e por meio do programa Illustrator.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Características iniciais

Inicialmente, foram pré-selecionados 130 artigos científicos. Porém, mediante leitura aprofundada, constatou-se que muitos trataram o desmonte como objeto secundário de pesquisa, ou seja, como “contexto” para a discussão de outro problema. Em outros casos, indicava-se a ocorrência deste fenômeno no país, porém sem analisá-lo. Desse modo, apenas 83 artigos foram reconhecidos como, de fato, estudos sobre desmonte ambiental brasileiro. Ao longo dos anos que compõem o recorte temporal desta revisão, constatou-se uma concentração de publicações durante a pandemia de Covid-19 (2020-2022), que pode ser explicada pela intensidade das mudanças conduzidas na agenda política de meio ambiente durante o governo Bolsonaro. Em resposta, a comunidade científica passou a investigar tal agravamento de retrocessos ambientais. O gráfico 1 expõe essa distribuição temporal.

GRÁFICO 1 DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DA PUBLICAÇÃO DOS ARTIGOS CIENTÍFICOS

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Os artigos revisados foram publicados, em sua maioria, por revistas brasileiras (44 dos 64 periódicos contabilizados); coletados nos periódicos avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) com Qualis A (43 artigos) e B (22 artigos); ou por revistas estrangeiras não avaliadas pela instituição, mas com fator de impacto JCR maior do que 1.5. Quanto ao idioma, verificou-se que 62 artigos foram redigidos em português; 20, em inglês; e um foi escrito em francês.

A abordagem territorial das pesquisas revela a predominância de estudos sobre a política federal. No entanto, foram identificados dois estudos sobre desmonte ambiental em Minas Gerais e Goiás (Borinelli, Gallassi, Mostagi, Almeida & Costa, 2019; Ferreira, Perillo, Drumond & Rodrigues, 2020). Embora tivessem a conjuntura nacional como base, alguns artigos enfatizaram os efeitos do desmonte na Amazônia Legal, retratando o desmatamento; a permissividade à invasão de terras, garimpo e mineração; a paralisação do Fundo Amazônia e do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Quando se trata de desmonte ambiental, a Amazônia foi o bioma mais abordado pelas pesquisas.

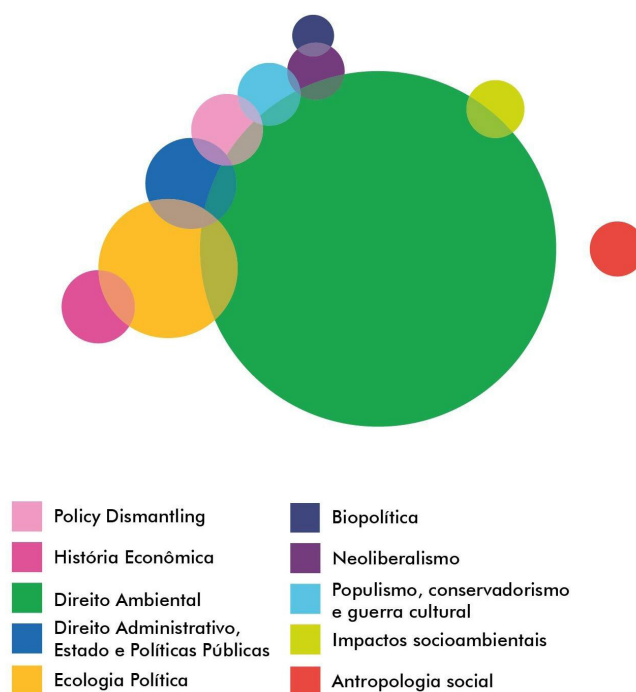
4.2 Abordagens teóricas e metodológicas

Para investigar o desmonte ambiental, os artigos selecionados empregaram diferentes lentes teóricas de análise, por exemplo, o *policy dismantling* de Bauer et al. (2012), que foi utilizado como referência por 7 dos 83 artigos. Eles visavam: explorar a definição de desmonte de políticas públicas; expor as estratégias dos atores políticos, segundo essa abordagem; e, em alguns casos, questionar as limitações dela.

Os demais estudos adotaram diferentes disciplinas para analisar o desmonte, principalmente o Direito Ambiental, a Ecologia Política e a Ciência Política, observando-se a integração entre mais de uma delas. Destaca-se que, em algumas pesquisas, os autores exploraram profundamente conceitos de áreas específicas, tais como neoliberalismo e biopolítica. Nesses casos, não se trata de “disciplinas”, tampouco de “lentes teóricas”. Logo, nesta revisão, optou-se por alcunhar como “abordagens teóricas”:

as disciplinas; as lentes teóricas (modo de analisar um fenômeno); e conceitos específicos. Assim, a figura 1 exibe as abordagens teóricas utilizadas pela comunidade científica brasileira para descrever e interpretar o desmonte.

FIGURA 1 ABORDAGENS TEÓRICAS PARA ANÁLISE DO DESMONTES AMBIENTAL



Fonte: Elaborada pelas autoras.

Como indica a figura 1, a maioria dos artigos selecionados não empregou o *policy dismantling*. Alguns, por sua vez, o adotaram, inclusive de forma conjunta com outras abordagens (interessante observar a interseção entre elas). Ademais, verificou-se como estratégia comumente adotada pelos autores a exposição de linhas do tempo dos marcos jurídicos ambientais, as quais permitem contrastar o processo de institucionalização da questão ambiental com a sua desconstrução. Em alguns casos, a contextualização também foi empregada sob a perspectiva da História Econômica brasileira, frequentemente integrada à Ecologia Política, subsidiando discussões sobre relações do desmonte com a expansão capitalista; a colonialidade do poder; o neoextrativismo e a mercantilização da terra; injustiça ambiental; interação entre Estado e movimentos sociais; e violência no campo (Castro & Castro, 2022; Rolemberg, 2022; Valencia, Moreira, Ilha & Moreira-de-Souza, 2022).

Quanto à metodologia, é comum um único artigo empregar mais de um método, técnica ou ferramenta. A pesquisa documental foi a técnica mais utilizada pelas pesquisas (71 de 83 artigos), sobretudo na consulta de leis, decretos e resoluções. A pesquisa bibliográfica foi a segunda técnica mais adotada (52 artigos), seguida por entrevistas com burocratas, gestores e tomadores de decisões na esfera ambiental; além de lideranças de movimentos sociais e pesquisadores (9 artigos). Ao final, percebeu-se a predominância de pesquisas qualitativas.

4.3 Principais temáticas sobre desmonte ambiental

Antes de apontar as temáticas que compõem o objeto, é importante enquadrar o que abrange essa agenda política. Para tanto, assumimos o seguinte conceito de política ambiental:

O conjunto de iniciativas governamentais coordenadas, envolvendo diferentes organismos e setores de intervenção pública, em articulação com atores não-governamentais e produtivos, voltadas à proteção, conservação, uso sustentável e recomposição dos recursos ambientais. O foco é não apenas o ambiente biofísico, mas também o modo como as populações e as atividades produtivas interagem com os diferentes ecossistemas (Bursztyn & Bursztyn, 2013, p. 182).

Quando se discute desmonte ambiental, portanto, consideram-se as mudanças disruptivas envolvendo o arcabouço legal e a gestão de: recursos hídricos e saneamento; florestas; áreas protegidas; poluentes e contaminantes ambientais; licenciamento ambiental; terra e Povos tradicionais; órgãos e instituições públicas ambientais; e mudanças climáticas.

A revisão de escopo permitiu identificar as seguintes temáticas que compõem o objeto e fenômeno político de desmonte ambiental: Políticas agrárias, indigenistas e efeitos para povos tradicionais (AgPov); Mudanças na legislação ambiental (Leg); Política e governança da Amazônia (GovAm); Populismo autoritário e retrocesso democrático (PopAut); Política externa e clima (PolEx); Instituições, orçamento e capacidades estatais (IOCe).

Em alguns casos, as pesquisas reuniram mais de uma temática ou grande parte delas, sendo alcunhadas como “Transversais” (representadas como “T”, no quadro 2). Elas realizaram um balanço sobre o que havia sido desmontado na agenda de meio ambiente, adotando, principalmente, uma perspectiva mais descritiva do fenômeno. A seguir, descrevem-se as temáticas reconhecidas com sua distribuição quantitativa.

QUADRO 2 DISTRIBUIÇÃO DOS ARTIGOS AO LONGO DAS TEMÁTICAS

Temática	Nº de artigos
AgPov	30
Leg	19
GovAm	6
PolEx	4
PopAut	3
IOCe	3
T	18

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Políticas agrárias, indigenistas e efeitos para povos tradicionais

A maioria dos artigos foi classificada como parte desta temática (30 de 83 artigos), que inclui também discussões sobre as alterações no Código Florestal, questões fundiárias e seus impactos para comunidades tradicionais, pautas de desenvolvimento agrário, segurança alimentar e trabalhadores rurais. Esses tópicos demonstraram forte interseção com a política ambiental.

De acordo com as pesquisas, o desmonte das políticas agrária e de desenvolvimento rural começou em 2016, principalmente por meio de mudanças institucionais e cortes orçamentários (Sabourin et al., 2020; Santos et al., 2021). Outros marcos do desmonte nesta área incluem: as reformas no Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) e na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater); a promulgação da Lei de Regularização de Terras (13.465/2017); as Medidas Provisórias 884, 901 e 910 de 2019, entre outros (Coelho-de-Souza, Teixeira & Steenbock, 2022; Diesel, Neumann & Dias, 2021; Niederle, Grisa, Picolotto & Soldera, 2022a; Sauer, Leite & Tubino, 2020).

Mudanças na legislação ambiental

As pesquisas também discutem proposições do Poder Legislativo e atos do Executivo que se configuram como retrocessos da política de meio ambiente, que não compõem especificamente a política agrária. São artigos sobre o Projeto de Lei (PL) do licenciamento, o “Pacote do Veneno”; a Lei n.º 14.026/2020 (Novo Marco do Saneamento); e a Resolução CONAMA n.º 500/2020, que apesar de ter sido barrada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pretendia alterar a definição de Áreas de Preservação Permanente e o licenciamento de empreendimentos de irrigação. Contabilizaram-se 19 artigos com essa temática que, na verdade, é um amálgama de transformações legais específicas.

Política e governança da Amazônia

Identificaram-se seis artigos com um enfoque mais ecológico do desmonte, frisando a degradação do bioma amazônico bem como o esvaziamento das instituições de governança e das políticas voltadas para a sua conservação. São pontos ressaltados: a fragilização do PPCDAm (Castelo, Adami, Almeida & Almeida, 2018); a suspensão do Fundo Amazônia em 2019 (Marcovitch & Pinsky, 2020); a omissão governamental quanto à lista de municípios prioritários no combate ao desmatamento e redução da fiscalização pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (Cunha, Lima, Bittencourt Júnior & Checchio, 2022); o PAC, o Plano para Amazônia Sustentável e a MacroZEE (Castro & Castro, 2022; Fonseca et al., 2022).

Populismo autoritário e retrocesso democrático

Algumas temáticas que compõem o desmonte ambiental são menos estudadas. É o caso das pesquisas que o relacionam ao retrocesso democrático e ao populismo autoritário no Brasil. Elas apontam estratégias de centralização de poder empregadas durante o governo Bolsonaro, tais como: a redução de espaços de participação pública; a deslegitimação de oponentes; ataques a grupos ambientalistas; discursos populistas; negacionismo e falseamento de informações (Deutsch, 2021; Menezes & Barbosa Júnior, 2021; Milhorange, 2022).

Política externa e clima

Há pesquisas que destacam o desmonte da política climática e como ela afetou as relações internacionais do Brasil, com destaque para o enfraquecimento do desempenho brasileiro nos acordos ambientais internacionais, como o Acordo de Paris e a Agenda 2030; a perda de credibilidade internacional do país e seus efeitos para parcerias internacionais; e o desmonte do Fundo do Clima (Fante, Paim & Moraes, 2022; Oliveira Neto, 2022; Souza & Marques, 2021).

Instituições, orçamento e capacidades estatais

Por fim, parte dos estudos investigou o desmantelamento, com ênfase nas mudanças institucionais, nos cortes orçamentários e na desconstrução das capacidades estatais. É o caso da análise de Euclides et al. (2021) quanto à debilitação organizacional da Agência Nacional de Mineração (ANM), órgão responsável por regular a política mineral brasileira. Ressaltam-se, também, a investigação de Ferreira et al. (2020) acerca do déficit orçamentário em Unidades de Conservação (UCs) de Minas Gerais; e o enfraquecimento de órgãos ambientais de Goiás (Borinelli et al., 2019).

4.4 Avanços no conhecimento

A partir dos principais resultados e argumentos expostos pela literatura revisada, observou-se a evolução do conhecimento científico sobre desmonte ambiental brasileiro ao longo de seis eixos, detalhados a seguir.

Marcos factuais do desmonte da política ambiental

A indicação das mudanças políticas – o que foi desmantelado e de que forma – é característico, senão necessário, às publicações sobre desmonte ambiental, sendo esse conteúdo o mais consolidado. Entende-se por “marcos factuais” do desmonte: os cortes orçamentários realizados na agenda de meio ambiente; a paralisação ou extinção de instâncias e programas; a redução de atividades de controle e monitoramento ambiental; mudanças potenciais ou efetivas da legislação ambiental que representam um retrocesso da política; alterações no escopo governamental, que promoveram centralização de poder ou diminuição da participação da sociedade civil; permissividade à ilegalidade em matéria ambiental; e o não cumprimento de compromissos ambientais internacionais.

Apesar do progresso na identificação e no registro dessas mudanças políticas, observa-se ausência de consensos sobre o início do desmonte da política federal de meio ambiente. Proposições do legislativo, como o PL do licenciamento e o Pacote do Veneno, são anteriores à conjuntura de 2016 e ao Código Florestal. No entanto, são citados por alguns autores como parte de um contexto de desmantelamento.

Estratégias, motivações e coalizões políticas

O conhecimento científico também apresentou avanços no reconhecimento das estratégias de desmonte ambiental, entre elas a deslegitimação de pautas socioambientais através de discursos (Niederle et al., 2022b); a manipulação da produção e publicação de informações ambientais (Oliveira & Siqueira, 2022); o descrédito aos órgãos de meio ambiente (Fante, 2020); alterações no texto

constitucional (Araújo & Sauer, 2022); incentivos fiscais e financiamento ao agronegócio (Castro & Castro, 2022); atuação de milícias armadas para intimidação de movimentos e grupos sociais do campo; naturalização do racismo (Anaya et al., 2020); e redução dos espaços de tomada de decisão participativa (Menezes & Barbosa Júnior, 2021).

Comparadas às estratégias, as motivações dos atores proponentes do desmonte são menos discutidas. No entanto, há apontamentos quanto à manutenção da tríade latifúndio, monocultura e exploração do trabalho (Pereira, Caetano, Anacleto & Ferraz, 2021); concepção da Amazônia sob a lógica de propriedade, influenciada por uma visão colonialista (Castro, 2020); salvaguarda do papel do Brasil enquanto exportador de commodities; e à expansão dos interesses do capital e favorecimento de uma agenda neoliberal, em detrimento das causas ambientais (Fonseca et al., 2022).

Nesta temática, identificaram-se poucos estudos sobre o papel das coalizões políticas que executaram o desmantelamento da política de meio ambiente. Acredita-se que a pesquisa de Capelari, Araújo, Calmon & Borinelli (2020), que emprega o método de *Advocacy Coalition Framework* (ACF), tenha potencial de ampliação, pois aponta uma série de demandas. Por exemplo, a necessidade em aprimorar o conhecimento sobre os impactos de uma coalizão dominante que nega a legitimidade do próprio sistema de políticas públicas, além dos efeitos do negacionismo climático e da exclusão da sociedade civil; e os desafios de implementação do ACF em um país em desenvolvimento como o Brasil.

Impactos socioambientais

Há pesquisas que indicam os potenciais efeitos do desmonte da política ambiental, entretanto, eles ainda são pouco mensurados. As seguintes problemáticas são apontadas como consequências do desmantelamento: agravamento das desigualdades no campo; aumento da degradação ecológica e consequentes perdas de biodiversidade; comprometimento das metas climáticas; piora da qualidade de vida da população; vulnerabilização social dos povos tradicionais (Pereira et al., 2021); invasão de terras públicas (Barbosa, Alves & Grelle, 2021; Sauer, 2022); redução na capacidade reivindicatória das mobilizações populares (Rolemberg, 2022); aumento da violência no campo e contra lideranças ecologistas (Cordeiro et al., 2022; Layrargues, 2018); prejuízo à saúde humana – desde o trabalhador rural ao consumidor de produtos agrícolas – devido à contaminação ambiental provocada pela liberação de determinados agrotóxicos (Bortoncello & Brasil, 2020; Gurgel, Guedes & Friedrich, 2021; Sales, 2022).

Apesar da reconstrução da agenda ambiental federal, a partir de 2023, ainda existem impactos não mensurados provenientes do desmonte. Ademais, há continuidade da promoção do retrocesso socioambiental por parte de atores do Legislativo, a exemplo da proposta do Marco Temporal. Além disso, não se pode desconsiderar a governança exercida, também, pelos entes subnacionais. Em maio de 2024, o estado do Rio Grande do Sul (RS) foi assolado por precipitações intensas, gerando prejuízos sociais e econômicos. Cabe pontuar que o governador do estado havia promovido a alteração de 480 normas do Código Ambiental da unidade federativa (Abreu, 2024).

Desmonte e retrocesso democrático

Devido à sua amplitude, que extrapola a seara ambiental, o tema de retrocesso democrático não é objeto central desta revisão. Entretanto, considera-se fundamental, ao menos, reconhecer seu elo

com o desmonte. Os artigos revisados apontam o enfraquecimento de instrumentos democráticos a partir da diminuição da participação da sociedade civil, extinção de arenas democráticas, adoção de estratégias autoritárias (Adams, Borges, Moretto & Futemma, 2020; Milhorange, 2022) e diminuição da transparência e prestação de contas (Cunha et al., 2022; Marcovitch & Pinsky, 2020).

Acredita-se que o tema do retrocesso democrático tende a ser cada vez mais investigado, considerando a ascensão de líderes políticos no contexto internacional que defendem a desconstrução do Estado e exercem gestões de cunho autocrático.

Perspectivas jurídicas

Nas pesquisas sobre desmonte ambiental, também houve avanços nas discussões sobre a (i)legalidade dos atos do Poder Público. Segundo Mattos Neto (2021), a fragilização das políticas públicas agroambientais se deu com o atentado ao Estado Democrático de Direito, a contrariedade aos princípios constitucionais e possibilidade de ações criminosas. O caráter de inconstitucionalidade é atribuído, principalmente, às medidas de retrocessos dos direitos de povos indígenas, como a MP 886/2019, que transferiu a atribuição legal de demarcação das terras da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) para o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA); e a Instrução Normativa n.º 9/2020, que permitiu a sobreposição da certificação de terras particulares às tradicionais terras indígenas em processo de demarcação.

A inconstitucionalidade também foi apontada como característica da Resolução CONAMA 500/2020 e do Pacote do Veneno, por violarem os princípios de prevenção e de vedação do retrocesso (Bortoncello & Brasil, 2020; Vilani, 2022). Por outro lado, mudanças legais como o Código Florestal de 2012 e o Novo Marco do Saneamento são questionadas pelos pesquisadores, mas, por terem sido acatadas pelo STF, não são consideradas ilegais ou inconstitucionais.

Política econômica e relações internacionais

O conhecimento científico sobre desmonte ambiental também abrange as interações entre este fenômeno e a condução da política econômica brasileira nas esferas nacional e internacional. Nesta seara, o neoliberalismo é apontado como característico da política ambiental brasileira conduzida entre 2016 e 2022. Evidências disso incluem: a remoção dos custos privados com o meio ambiente para determinados setores econômicos (Freitas, Clark & Corrêa, 2022); a liberalização dos agrotóxicos com o mínimo de interferência estatal (Gurgel et al., 2021); o ajuste fiscal com redução de gastos públicos; e mecanismos políticos e jurídicos de permissividade e estímulo à ocupação irregular de terras, em detrimento de direitos das famílias assentadas, o que regulamenta um mercado de comercialização das terras públicas (Leite, Castro & Sauer, 2018).

No âmbito internacional, destacam-se: o descompromisso do governo Bolsonaro com a agenda do clima, constatado pelo aumento da degradação ecológica e a extinção da Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); o esvaziamento de órgãos e setores vinculados à pauta climática; e a retirada da persecução dos ODS no Plano Plurianual 2020-2023 (Oliveira Neto, 2022; Souza & Marques, 2021). Finalmente, Layrargues (2018) aponta alguns retrocessos anteriores à conjuntura 2016-2022, como o PAC e a construção da Usina de Belo Monte.

4.5 O que é necessário estudar

Considerando a prévia identificação das principais temáticas e os avanços que compõem o conhecimento científico sobre desmonte ambiental no Brasil, indicam-se alguns tópicos que demandam futuras pesquisas na área.

Em primeiro lugar, cabe desenvolver conceitualmente o desmonte ambiental enquanto fenômeno político com base na experiência brasileira. Essa demanda se justifica por algumas constatações. Primeiramente, percebeu-se que o dismantling da agenda de meio ambiente é muito mais descrito do que analisado pelos autores brasileiros. Evidência disso é que grande parte dos estudos (48 de 83), ao adotar o Direito ambiental como abordagem, explora o tema com base no que foi desconstruído nos quadros institucional e legal. Por exemplo, autores como Athayde et al. (2022); Castro e Castro (2022); e Soares, Barros & Guerra (2022) indicam a ocorrência de um “desmonte” no sistema de licenciamento. Contudo, apesar de utilizarem essa terminologia, não a definem; apenas listam as mudanças realizadas.

Em outras palavras, é comum a literatura tratar desse tema, sem delimitar em que ele consiste além de uma lista de mudanças nas políticas motivadas pela racionalidade dos atores, a qual, por convergir com a perspectiva de Bauer et al. (2012), apresentou-se como a abordagem mais adequada ao enquadramento desse objeto de estudo.

Porém, como apontado previamente, a perspectiva do *policy dismantling* não abrange algumas peculiaridades do fenômeno disruptivo a que a agenda ambiental brasileira esteve submetida a partir de 2016 e, principalmente, em 2019-2022. De modo a evitar que essa terminologia seja reduzida às práticas governamentais de grupos da oposição, defende-se o aperfeiçoamento teórico do dismantling ambiental enquanto fenômeno político no Brasil, considerando as peculiaridades do país.

Como difundir, entre todas as esferas da sociedade civil, que existe, de fato, um processo intencional e sistemático de desconstrução dos direitos socioambientais? É uma tarefa desafiadora que requer um consenso na literatura do que se considera como desmonte de políticas públicas e retrocesso democrático.

A consolidação teórica do desmonte ambiental brasileiro poderia contribuir com a elaboração de indicadores do fenômeno, os quais permitiriam à administração pública e à sociedade civil monitorar e avaliar o desempenho de governantes, assim como embasariam discussões jurídicas para o possível enquadramento do desmonte como prática criminosa, prevista em lei.

Uma segunda demanda de pesquisa consiste no aprofundamento sobre a influência das coalizões políticas na governança ambiental. A literatura analisada revela que as ideologias dos atores motivaram a desconstrução das capacidades estatais e da política ambiental, gerando uma emergência na compreensão de suas táticas e modos de organização. Por outro lado, é preciso identificar os agentes político-econômicos que demonstram ser pró-conservação ambiental, de modo que o Poder Público e a sociedade civil possam desenvolver estratégias de cooperação com eles.

As recomendações acima visam proteger as instituições públicas de futuros desmontes, já que Bolsonaro – cujo governo concentrou a maioria dos recuos na agenda ambiental – perdeu as eleições de 2022 por uma estreita margem de votos. Ademais, apesar da vitória de Lula, a política ambiental continua sendo alvo de retrocessos.

Tendo em vista as informações apuradas acerca do desmonte da política ambiental, reúnem-se no Mapa da Literatura as temáticas e os avanços do conhecimento sobre esse amplo tema.

FIGURA 2 MAPA DA LITERATURA SOBRE DESMONTES AMBIENTAIS



Legenda: A coloração interior das formas indica o nível de avanço das pesquisas. Como escala, foi utilizado o número de artigos científicos selecionados.

Fonte: Elaborada pelas autoras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão de escopo conduzida permitiu algumas conclusões. A primeira é de que o desmorte ambiental é um tema altamente interdisciplinar, o que se comprova ao verificar-se a interseção entre diferentes áreas do conhecimento, abordagens teóricas de análise e temáticas retratadas pelos estudos. Assim, devido à sua complexidade, o enquadramento teórico deste objeto de estudo pode ser desafiador. Provavelmente por isso, em geral, a comunidade científica foi tímida ao qualificar o desmorte ambiental brasileiro, recorrendo a uma definição elaborada por pesquisadores que não estudaram o país.

Contudo, as pesquisas analisadas permitiram identificar algumas características do desmorte ambiental ocorrido no Brasil, isto é, que tipos de alterações políticas qualificam esse fenômeno. Considerando o que foi vivenciado entre 2016 e 2022, o desmorte ambiental pode ser compreendido como fruto de uma conjuntura política em que o Poder Público reúne dois principais elementos: o discurso de deslegitimação e negacionismo das pautas socioambientais; e a condução de mudanças envolvendo: esvaziamento das capacidades estatais; cortes e restrições orçamentárias; promoção de retrocesso jurídico socioambiental; paralisação ou extinção de instâncias e programas vinculados à Política Nacional de Meio Ambiente; redução do controle e monitoramento ambiental; permissividade a crimes ambientais e à violência contra povos indígenas e comunidades tradicionais, ambientalistas e líderes de movimentos sociais; militarização e centralização de poder em órgãos estratégicos; diminuição da transparência e da participação pública; assédio institucional e intimidação de pessoas que denunciam impactos ao meio ambiente e à saúde, a exemplo do uso indiscriminado de agrotóxicos nas fazendas do agronegócio brasileiro.

A análise da literatura também indica que esse processo de retroação foi intensificado em 2016, com uma série de alterações na política agrária. Contudo, a partir de 2019, as mudanças foram ampliadas para as demais searas da agenda de meio ambiente – esses marcos factuais são retratados no apêndice A.

O que parece diferenciar os retrocessos observados entre 2016 e 2022 daqueles que antecederam a presidência de Michel Temer é o peso da influência dos Poderes Executivo e Legislativo. A sua composição na esfera federal foi decisiva para a implementação das flexibilizações, algumas delas já propostas desde o início da década de 2000. No Poder Legislativo, coalizões têm demonstrado, há décadas, seu interesse na desregulação ambiental, a exemplo da “coalizão de pilhagem” (Fonseca, Bursztyn, Lindoso & Daugeard, 2023). No entanto, o termo “desmorte” só começou a ser utilizado de forma expressiva durante o governo de Jair Bolsonaro. Anteriormente, discutiam-se “retrocessos” ou “flexibilizações” da política de meio ambiente. Por fim, a gestão de Bolsonaro também se destacou pelos discursos negacionistas e antiambientalistas por parte do ex-presidente e de autoridades nomeadas por ele, como Ricardo Salles (Araújo & Campos, 2022).

Outro ponto é a ausência de consensos entre os pesquisadores quanto à inclusão de algumas medidas como parte do desmorte, a exemplo do Novo Marco do Saneamento e do Código Florestal de 2012. Portanto, considera-se urgente a consolidação teórica daquilo que se nomeia como desmorte. Do contrário, o termo pode ser recebido com resistência por grande parte da sociedade civil e, assim, ser ignorado ou desconhecido pelos eleitores.

Uma pergunta central suscitada por esta pesquisa consiste em: Como tornar o desmorte das políticas públicas um tema de interesse científico e público? Esta pesquisa buscou demonstrar que,

apesar dos avanços no conhecimento sobre dismantelamento ambiental, a problemática não pertence exclusivamente às gestões passadas. Permanecem as lacunas para quem estuda esse tipo de mudança política, as quais vão além da reconstrução de uma agenda. Por isso, é imprescindível o aprofundamento e a continuidade das investigações sobre este objeto de estudo.

REFERÊNCIAS

- Abreu, J. (2024). *Leite mudou quase 500 normas ambientais em 2019*. Folha de São Paulo. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/05/leite-mudou-quase-500-normas-ambientais-em-2019-especialistas-criticam-gestao.shtml>
- Adams, C., Borges, Z., Moretto, E. M., & Futemma, C. (2020). Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 25(81), 1-13. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81403>
- Anaya, F. C., Oliveira, C. L., Ribeiro, L. M. M.; Araújo, E. C., & Thé, A. P. G. (2020). Desregulamentação ambiental e territorial em um contexto de antiambientalismo racializado: o caso das terras da União no médio Rio São Francisco. *Antropolítica: Revista Contemporânea de Antropologia*, 49(1), 189-215. <https://doi.org/10.22409/antropolitica2020.i49.a42130>
- Araújo, B., & Campos, F. S. S. (2022). Populismo autoritário e meio ambiente no Brasil: Enquadramento do discurso antiambiental de Jair Bolsonaro em editoriais nacionais e internacionais. *Revista Media & Jornalismo*, 22(40), 141-159. https://doi.org/10.14195/2183-5462_40_7
- Araújo, C. V. G., & Sauer, S. (2022). Mudanças legais recentes favorecendo a grilagem e o descumprimento da função socioambiental da terra no Brasil. *Revista Campo-Território*, 17(44), 170-203. <https://doi.org/10.14393/RCT174408>
- Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19-32. <https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>
- Ascema Nacional. (2020). *Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil*. Recuperado de <https://ascemanacional.org.br/2020/09/09/dossie-sobre-desmonte-ambiental-brasileiro-chega-ao-papa-francisco/>
- Athayde, S., Fonseca, A., Araújo, S. M. V. G., Gallard, A. L. C. F., Moretto, E. M., & Sánchez, L. E. (2022). Viewpoint: The far-reaching dangers of rolling back environmental licensing and impact assessment legislation in Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, 94(1), 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2022.106742>
- Barbosa, L. G., Alves, M. A. S., & Grelle, C. E. V. (2021). Actions against sustainability: dismantling of the environmental policies in Brazil. *Land Use Policy*, 104(1), 1-4. doi:10.1016/j.landusepol.2021.105384
- Barretto Filho, H. T. (2021). Desenvolvimento, meio ambiente, povos indígenas e comunidades tradicionais no Brasil de hoje: uma mirada a partir da Antropologia pública. *Aisthesis*, 70(1), 263-286. <http://dx.doi.org/10.7764/aisth.70.12>
- Bauer, M. W., Jordan, A., Green-Pederson, C., & Héritier, A. (2012). *Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Borinelli, B., Gallassi, J., Mostagi, N., Almeida, D., & Costa, R. (2019). (Des)ordem institucional e ordenamento territorial: considerações sobre a política ambiental de Goiás. *Geografia e Ordenamento do Território*, 8(16), 5-27. <http://dx.doi.org/10.17127/got/2019.16.001>
- Bortoncello, L. G. P., & Brasil, D. R. (2020). O agro não é pop, não é tech, não é tudo: o PL nº 6.299/2002 do veneno e o retrocesso socioambiental. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 11(1), 1-25. <https://doi.org/10.17345/rcda2632>
- Bursztyn, M. A., & Bursztyn, M. (2013). *Fundamentos de política e gestão ambiental: Caminhos para a sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Capelari, M. G. M., Araújo, S. M. V. G., Calmon, P. C. D. P., & Borinelli, B. (2020). Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1691-1710. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190445>
- Castelo, T. B., Adami, M., Almeida, C. A., & Almeida, O. (2018). Governos e mudanças nas políticas de combate ao desmatamento na Amazônia. *Revista de la Red Iberoamericana de Economía Ecológica*, 28(1), 125-148. Recuperado de <https://redibec.org/ojs/index.php/revibec/article/view/161>
- Castro, B. T. C. (2020). A Amazônia sem futuro ou o futuro sem a Amazônia. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 9(18), 69-101. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v9i18.12149>

- Castro, E. M. R., & Castro, C. P. (2022). Desmatamento na Amazônia, desregulação socioambiental e financeirização do mercado de terras e de commodities. *Novos Cadernos NAEA*, 25(1), 11-36. <https://doi.org/10.18542/ncn.v25i1.12189>
- Coelho-de-Souza, G., Teixeira, A. R., & Steenbock, W. (2022). Dinâmicas territoriais no sul do Brasil: dismantelamento da política de desenvolvimento rural e a emergência de uma política territorial de conservação da biodiversidade. *Desenvolvimento e meio ambiente*, 60(1), 67-95. <https://doi.org/10.5380/dma.v60i0.80049>
- Cordeiro, M. S. S., Novaes, R. B., & Barcellos, S. B. (2022). A questão ambiental e o governo Bolsonaro: entre conflitos ambientais e ideias conspiratórias. *Revista Raízes*, 42(2), 263-276. <https://doi.org/10.37370/raizes.2022.v42.799>
- Creswell, J. W. (2007). Revisão da literatura. In: J. W. Creswell. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. (Cap. 2, pp. 43-63). Porto Alegre: Artmed.
- Cunha, P. R., Lima, A., Bittencourt Júnior, C., & Checchio, G. B. (2022). O desmonte das ações de prevenção e controle de desmatamento na Amazônia (2019-2021) - um estudo sobre os municípios prioritários. *Problèmes d'Amérique Latine*, (119-120), 125-158. Recuperado de <https://shs.cairn.info/revue-problemes-d-amerique-latine-2022-1-page-125?lang=fr&contenu=resume>
- Deutsch, S. (2021). Populist authoritarian neoliberalism in Brazil: making sense of Bolsonaro's anti-environment agenda. *Journal of Political Ecology*, 28(1), 823-844. <https://doi.org/10.2458/jpe.2994>
- Diesel, V., Neumann, P. S., & Dias, M. M. (2021). Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de dismantelamento? *Estudos, Sociedades e Agricultura*, 29(3), 597-634. <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-5>
- Dye, T. (2017). *Understanding Public Policy* (15ª ed). Londres: Pearson.
- Euclydes, F. M., Macedo, A. S., Macedo, S. V., & Valadares, J. L. (2021). Capacidades estatais e mineração: uma análise da agência nacional de regulação. *Revista de Administração Pública*, 56(1), 163-175. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220210203>
- Fante, E. M. (2020). *O jornalismo do Correio do Povo e o discurso do desmonte da política ambiental do Rio Grande do Sul*. [Tese de Doutorado]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Fante, E. M., Paim, E. S., & Moraes, C. H. (2022). Bioeconomia como referência para a reativação do Fundo Clima: análise discursiva a partir da audiência do STF. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 60(1), 96-115. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v60i0.80049>
- Ferreira, M., Perillo, L., Drumond, M. A., & Rodrigues, F. H. G. (2020). Collapse of national protected areas in Brazil: the example of Minas Gerais State. *Parks*, 26(2), 59-66. <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2020.PARKS-26-2MCF.en>
- Fonseca, I., Bursztyn, M., Lindoso, D. P., & Daugeard, M. (2023). A desconstrução organizada da política florestal no Brasil: estratégias de dismantelamento e de resistência. In: A. A. Gomide, M. M. S. Silva, & M. A. Leopoldi. *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. (Cap. 5, pp. 125-156). Brasília: IPEA, INCT/PPED.
- Fonseca, I. F., Lindoso, D. P., & Bursztyn, M. (2022). Deforestation (lack of) control in the Brazilian Amazon: from strengthening to dismantling governmental authority (1999-2020). *Sustentabilidade em Debate*, 13(2), 12-31. <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v13n2.2022.44532>
- Freitas, R. D., Clark, G., & Corrêa, L. A. (2022). Passando a boiada: a pandemia de Covid-19, a desestruturação das políticas ambientais e o neoliberalismo de austeridade. *Revista Direito em Debate*, 31(58), 1-15. <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2022.58.12096>
- Gomide, A. A., Silva, M. M. S., & Leopoldi, M. A. (2023). Políticas Públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. In: A. A. Gomide, M. M. S. Silva, & M. A. Leopoldi. *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. (Cap. 1, pp. 13-44). Rio de Janeiro: IPEA, INCT/PPED.
- Guenzburger, G. (2017). Teatro carioca sob a crise do fomento: do empreendedorismo ao ativismo cultural. *Políticas Culturais em Revista*, 10(2), 148-166. <https://doi.org/10.9771/pcr.v10i2.24293>
- Gurgel, A. M., Guedes, C. A., & Friedrich, K. (2021). Flexibilização da regulação de agrotóxicos enquanto

oportunidade para a (necro)política brasileira: avanços do agronegócio e retrocessos para a saúde e o ambiente. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 57(1), 135-159. <https://doi.org/10.5380/dma.v56i0.76158>

Imaflora, Instituto Socioambiental. (2021). *Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira - 2019 e 2020*. Article 19. Recuperado de <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/t3d00040.pdf>

Korte, S., & Jörgens, H. (2012). Active Dismantling Under High Institutional Constraints? Explaining the Bush Administration's Attempts to Weaken US Air Pollution Control Policy. In: M. W. Bauer, A. Jordan, C. Green-Pederson, & A. Héritier. *Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects*. (pp. 81-104). Oxford, England: Oxford University Press.

Layrargues P. P. (2018). Quando os ecologistas incomodam: a desregulação ambiental pública no Brasil sob o signo do anti-ecologismo. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 6(2), 1-30. <https://doi.org/10.18829/rp3.v0i12.26952>

Leite, A. Z., Castro, L. F. P., & Sauer, S. (2018). A questão agrária no momento político brasileiro: liberalização e mercantilização da terra no estado mínimo de Temer. *Revista OKARA: Geografia em Debate*, 12(2), 247-274. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1982-3878.2018v12n2.41316>

Lima, G. F. C. (2011). A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. *Desenvolvimento e Meio ambiente*, 23(1), 121-132. <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v23i0.20948>

Lima, T., Waisbich, L. T., & Serafim, L. (2022). "One single agriculture": dismantling policies and silencing peasant family farmers in Brazilian foreign policy (2016-2022). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 65(2), 1-22. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200218>

Macedo, J. M. (2022). Sem políticas públicas, o que será dos órfãos da COVID? In: Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Desmonte de políticas públicas no Brasil: contribuições técnicas para o debate*. (pp. 64-69). Brasília: ANESP.

Machado, A. L., França A. B., & Rangel, T. L. V. (2021). Carestia, mapa da fome e o agravamento da insegurança alimentar e nutricional em tempos de pandemia: o retrocesso brasileiro na política de combate à fome. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, 8(24), 87-101. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5764610>

Marcovitch, J., & Pinsky, V. (2020). Bioma Amazônia: atos e fatos. *Estudos Avançados*, 34(100), 83-106. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.007>

Mattos Neto, A. J. (2021). Atentados ao Estado democrático de direito agroambiental brasileiro por escolhas trágicas. *Veredas do Direito*, 19(43), 249-286. <https://doi.org/10.18623/rvd.v19i43.2168>

Menezes, R. G., & Barbosa Júnior, R. (2021). Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimizing opposition. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 15(1), 229-247. <https://doi.org/10.1007/s12286-021-00491-8>

Milhorange, C. (2022). Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. *Review of Policy Research*, 39(1), 753-770. <https://doi.org/10.1111/ropr.12502>

Niederle, P., Grisa, C., Picoletto, E. L., & Soldera, D. (2022a). Narrative disputes over family-farming public policies in Brazil: conservative attacks and restricted countermovements. *Latin American Research review*, 54(3), 707-720. <https://doi.org/10.25222/larr.366>

Niederle, P., Petersen, P., Coudel, E., Grisa, C., Schmitt, C., Sabourin, E., ... & Lamine, C. (2022b). Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, 50(3), 931-953. <https://doi.org/10.1080/03066150.2022.2055468>

Observatório do Clima. (2021). *Passando a boiada: o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro*. Recuperado de <https://www.oc.eco.br/passando-boiada-o-segundo-ano-de-desmonte-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>

Observatório do Clima. (2022). *A conta chegou: o terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro*. Recuperado de <https://www.oc.eco.br/a-conta-chegou-o-terceiro-ano-de-destruicao-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>

- Oliveira, M. C., & Siqueira, L. (2022). *Digitalization between environmental activism and counter-activism: The case of satellite data on deforestation in the Brazilian Amazon*. *Earth System Governance*, 12(1), 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2022.100135>
- Oliveira Neto, B. L. (2022). Da lama ao caos: o retrocesso da política e liderança ambiental do Brasil sob o governo Bolsonaro. *Novos Cadernos NAEA*, 25(2), 59-80. <http://dx.doi.org/10.18542/ncn.v25i2.9937>.
- Pereira, O. A. V., Caetano, J. A., Anacleto, J. V., & Ferraz, P. M. (2021). Políticas ambientais do Governo Federal e sua relação com o bioma Amazônico. *Revista Mediação*, 11(1), 28-42. Recuperado de <https://revista.uemg.br/index.php/mediacao/article/view/5467>
- Prisma. (2019). Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR) Checklist. Recuperado de https://www.europeanreview.org/wp/wp-content/uploads/230203_040011_annex-1.pdf
- Rolemberg, I. (2022). Terra, Estado e movimentos: declínio da reforma agrária a partir de uma 101 etnografia na Amazônia Oriental. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 30(2), 1-27. https://doi.org/10.36920/esa-v30-2_01
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(1), 129-168. <https://doi.org/10.1007/BF00136406>
- Sabourin, E. P., Grisa, C., Niederle, P., & Andrigueto-Filho, J. M. (2020). The dismantling of the rural and environmental public policies in Brazil. *Cahiers Agricultures*, 29(31), 1-8. <https://doi.org/10.1051/cagri/2020029>
- Sales, M. G. R. P. A proposta de flexibilização da legislação sobre agrotóxicos (projeto de lei nº 6.299/2002): análise à luz do direito fundamental à sadia condição de vida e ao meio ambiente equilibrado. *Revista de Direito e Sustentabilidade*, 6(1), 55-75. <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9687/2020.v6i1.6403>
- Santos, A. A., Menezes, M., Leite, A. Z., & Sauer, S. (2021). Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 29(3), 669-698. <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-7>
- Sauer, S. (2022). Populismo autoritário, neofascismo e eleições nacionais de 2022: implicações agrárias em consequência do avanço da extrema direita no Brasil. *Revista Nera*, 25(63), 26-48. <https://doi.org/10.47946/rnera.v25i63.9519>.
- Sauer, S., Leite, A. Z., & Tubino, N. L. G. (2020). Agenda política da Terra no governo Bolsonaro. *Revista da ANPEGE*, 16(29), 285-318. <https://doi.org/10.5418/ra2020.v16i29.12518>
- Soares, M. O., Barros, E. L., & Guerra, R. G. P. (2022). Not just sand: The folly of dismantling the environmental protection of dunes in Brazil. *Land Use Policy*, 112(1), 1-5. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105803>
- Sousa, A. V. Q., & Marques, S. D. (2021). A Agenda 2030 no Brasil e o desmonte de políticas públicas como meta. *Revista do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares*, 7(2), 35-55. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5984726>
- Valencia, J. M., Moreira, A. W., Ilha, E. B., & Coelho-de-Souza, G. (2022). O desmonte das políticas hídricas brasileiras no contexto sul-americano: privatizações, ecologia-política e memórias vivas Mbya Guarani. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 60(1), 43-66. <https://doi.org/10.5380/dma.v60i0.80041>
- Vilani, R. M. (2022). Avanço técnico-científico na jurisprudência do STF: reflexões a partir das ADPFs 747, 748 e 749. *Sequência*, 43(90), 1-33. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e80705>

Débora Maria Carvalho da Silva

Mestre em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). E-mail: debora.pped@gmail.com

Valéria Gonçalves da Vinha

Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). E-mail: valeriagdavinha@gmail.com

CONTRIBUIÇÃO DOS AUTORES

Débora Maria Carvalho da Silva: Análise formal (Liderança); Conceituação (Igual); Curadoria de dados (Liderança); Investigação (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração de projeto (Igual); Escrita - rascunho original (Liderança); Escrita - revisão e edição (Liderança).

Valéria Gonçalves da Vinha: Conceituação (Igual); Investigação (Suporte); Metodologia (Suporte); Administração de projeto (Igual); Supervisão (Liderança); Escrita - revisão e edição (Suporte).

DISPONIBILIDADE DE DADOS

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo está disponível parcialmente por meio das referências bibliográficas.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela Bolsa de Pós-Graduação (2022-2024) que possibilitou o desenvolvimento e execução da pesquisa. Agradecemos, também, à Estela Maria Souza Costa Neves do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia sobre Políticas Públicas e Desenvolvimento (INCT/PPED) pelas valiosas orientações durante o mapeamento da literatura.

APÊNDICE A ATOS DURANTE O GOVERNO BOLSONARO (2019-2022) QUE ABRANGEM O DESMONTE AMBIENTAL

2019

- Transferência da Agência Nacional das Águas (ANA) do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério do Desenvolvimento Regional; transferência do Serviço Florestal Brasileiro e do Cadastro Ambiental Rural (CAR) do MMA para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).
- Tentativa, barrada pelo STF, de transferir a competência de demarcação de terras da Funai para o Mapa.
- Extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas; do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas; do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa; da Comissão Nacional de Biodiversidade e da Comissão Nacional de Florestas.
- Exoneração de 21 dos 27 superintendentes do Ibama.
- Cortes orçamentários de R\$ 187 milhões do MMA; R\$ 89,9 milhões do Ibama; e R\$ 45 milhões do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).
- Alteração da composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). O número de membros foi reduzido de 96 para 23. Os assentos da sociedade civil caíram de 23 para 4, estes sendo não mais eleitos e, sim, sorteados.
- O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) apontou o aumento de 278% no desmatamento (comparando junho de 2018 e junho de 2019). No primeiro semestre de 2019, este cresceu 38% em terras indígenas e 85% em UCs. Diante dos dados, Jair Bolsonaro exonera o presidente do INPE, Ricardo Galvão.
- Institui-se o Decreto presidencial n.º 9.760/2019, que criou um núcleo de conciliação de multas ambientais e suspendeu a conversão indireta de multas, que permitia que os recursos obtidos com as mesmas fossem encaminhados para projetos de recuperação ambiental.
- Rejeição de ajuda financeira do G7 para o combate às queimadas.
- Eduardo Bim, superintendente do Ibama indicado por Salles, flexibilizou normas para multar serrarias que compraram madeira ilegal.
- Extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) e do Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), e paralisação do fundo.

(Continua)

2020	• A pedido de duas associações de madeireiros, que acumulavam condenações a multas de R\$ 15 milhões, Eduardo Bim autorizou a derrubada e exportação de madeira nativa, sem vistoria, contrariando um laudo assinado por técnicos de carreira do Ibama. • O ministro Ricardo Salles determinou anistia de desmatamentos ilegais feitos na Mata Atlântica até 2008, contrariando a Lei da Mata Atlântica. • O Ibama ficou 8 meses (entre outubro de 2019 e junho de 2020) sem disponibilizar dados de áreas embargadas por crimes ambientais, infringindo a Lei de Acesso à Informação. • O até então ministro do MMA Ricardo Salles exonerou o diretor de Proteção Ambiental do Ibama, Olivaldi Azevedo. A exoneração ocorreu dois dias após um programa da Rede Globo veicular reportagem sobre operação de fiscalização em terras indígenas no sul do Pará, para combater o garimpo ilegal e prevenir a transmissão da Covid-19 aos indígenas. • O Governo Federal exonerou dois líderes de inspeção do Ibama, Renê Luiz de Oliveira e Hugo Ferreira Loss, depois de uma operação contra mineração e desmatamento ilegal na Amazônia. • Por meio do Decreto 10.347/2020, Bolsonaro transferiu as competências de concessão de florestas públicas do MMA para o Mapa. • Houve queda de 60% na aplicação de sanções pelo Ibama de 2019 a 2022 e diminuição de 85% no número de embargos entre 2018 e 2020. Em 2020, pela primeira vez, o número de desembargos foi superior ao de embargos realizados pelo Ibama na Amazônia. • Sob a liderança de Marcelo Xavier, presidente da Funai indicado por Bolsonaro, o órgão publicou a Instrução Normativa n.º 9, de 16 de abril de 2020, que permitiu o reconhecimento de propriedades privadas em áreas indígenas que ainda não foram oficializadas pela assinatura do Presidente da República, mesmo que seu processo de reconhecimento e demarcação já tenha sido concluído. • Estima-se que entre 2018 e 2020 houve um crescimento de 137% nas invasões a terras indígenas.
2021	• Aprovação do PL 3.729/04, que flexibiliza os procedimentos do licenciamento ambiental, pela Câmara dos Deputados. • Ricardo Salles foi alvo de operação da Polícia Federal, suspeito de exportação de madeira ilegal. • Aprovação do PL 2.633/2020, que anistia grilagem e facilita invasão a terras públicas, pela Câmara dos Deputados. • O governo Bolsonaro cancelou sanções à Indusparquet, após esta ser objeto de apreensão de madeira ilegal, sem pedidos de investigação ou esclarecimentos. • Até 31 de dezembro de 2021, o Ibama utilizou apenas 41% de seu orçamento. • Para os concursos públicos do Ibama e ICMBio, apenas 10% das vagas exigiam nível superior, o que promove a subqualificação do corpo burocrático.
2022	• Aprovação do PL 1.459/2022 pela Câmara dos Deputados. Este retira a participação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e do MMA do processo de autorização de agrotóxicos, concentrando a decisão no Mapa. O PL admite também o registro de substâncias comprovadamente carcinogênicas. • O presidente da Câmara Federal, Arthur Lira, colocou em discussão o PL 191/2020, que autoriza mineração, exploração de petróleo, gás e agricultura em terras indígenas. • Publicação do Decreto Federal n.º 10.935, de 12 de janeiro de 2022, que revogou o Decreto Federal n.º 99.556, de 1º de outubro de 1990, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional.

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir de Observatório do Clima (2021, 2022), Imaflora, ISA, Article 19 (2021) e Ascema Nacional (2020).