

O Desmonte das Políticas Ambientais no Brasil (2019-2022): Estratégias e Impactos sob o Governo Bolsonaro

Leonardo Denardi Messina¹; Aline Tanaca²; Andréa Eloisa Bueno Pimentel³

RESUMO

O presente artigo analisa o desmonte das políticas ambientais durante o governo Bolsonaro (2019-2022), identificando as principais estratégias utilizadas para enfraquecer a proteção ambiental no Brasil. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa baseada em revisão bibliográfica e documental, examinando a trajetória da institucionalização das políticas ambientais e os processos de desmantelamento ocorridos no período. Os resultados apontam um aumento significativo na degradação ambiental, impulsionado por cortes orçamentários, desregulamentação normativa, enfraquecimento de órgãos ambientais e desmonte institucional. Além disso, o estudo evidencia o uso de medidas infralegais e da retórica antissistema como estratégias para reduzir a capacidade de fiscalização e controle ambiental. Conclui-se que o desmantelamento ambiental foi parte de uma agenda ideológica e política que buscou reverter décadas de avanços na sustentabilidade, com impactos diretos sobre a governança ambiental e o cumprimento de compromissos internacionais.

Palavras-chave: Políticas Ambientais; Sustentabilidade; Governo Bolsonaro

ABSTRACT

This article analyzes the dismantling of environmental policies during the Bolsonaro government (2019-2022), identifying the main strategies used to weaken environmental protection in Brazil. The research adopts a qualitative approach based on bibliographic and documentary review, examining the trajectory of environmental policy institutionalization and the dismantling processes that occurred during this period. The results indicate a significant increase in environmental degradation, driven by budget cuts, regulatory deregulation, the weakening of environmental agencies, and institutional dismantling. Furthermore, the study highlights the use of infralegal measures and anti-system rhetoric as strategies to reduce the capacity for environmental monitoring and control. It is concluded that environmental dismantling was part of an ideological and political agenda aimed at reversing decades of sustainability progress, with direct impacts on environmental governance and the fulfillment of international commitments.

Keywords: Environmental Policies; Sustainability; Bolsonaro Government

¹ Pós-graduando em Administração e Sociedade pela UFSCar, e-mail: ldmessina@estudante.ufscar.br;

² Pós-graduanda em Administração e Sociedade pela UFSCar, e-mail: aline.tanaca@unesp.br;

³ Profa Dra pela UFSCar, e-mail: andreapimentel@ufscar.br

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o Brasil enfrentou um processo de desmonte das políticas públicas que se intensificou a partir de 2016, com a implementação de medidas de austeridade fiscal e a aprovação da Emenda Constitucional N° 95 que limitou os gastos públicos por 20 anos (Brasil, 2016). Essa conjuntura, marcada por crises econômicas e políticas, resultou em cortes significativos em áreas fundamentais como saúde, educação e assistência social. A privatização de serviços essenciais e a redução do investimento em programas sociais, além de mudanças na legislação trabalhista, contribuíram para a precarização da vida de milhões de brasileiros (Gomide *et al.*, 2023).

O enfraquecimento das instituições responsáveis pela promoção dos direitos sociais e a crescente desigualdade também se tornaram preocupações centrais, refletindo um retrocesso na garantia de direitos e no acesso a serviços essenciais. Esse cenário alarmante levanta debates sobre a necessidade de reconstrução e fortalecimento das políticas públicas para garantir um Estado mais justo e inclusivo (Gomide *et al.*, 2023).

Nos últimos anos, as pesquisas em políticas públicas têm se voltado às análises das mudanças ocorridas em programas, projetos e ações governamentais. Dentre os tipos de mudança, o desmonte ou o desmantelamento de políticas é um enfoque que busca compreender os processos de redução, diminuição ou até mesmo remoção de objetivos, instrumentos ou capacidades administrativas necessárias à implementação da política (Gomide *et al.*, 2023).

No Brasil, para compreender as mudanças de políticas públicas é necessário realizar uma análise minuciosa da nova conjuntura política após 2016. Neste ambiente marcado pelo retrocesso democrático e populismo de extrema direita, o projeto neoliberal emergiu da ruptura imposta pelo *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff e se concretizou nos governos Temer (2016-2019) e Bolsonaro (2019-2022) numa orientação programática de desconstrução da ordem liberal democrática e do aparato de políticas de bem estar social instituídas pela Constituição de 1988 (Gomide *et al.*, 2023).

Em governos populistas como o de Bolsonaro, o Poder Executivo é amplamente contra a burocracia e sua *expertise*, especialmente científica. Dentre suas estratégias de atuação encontram-se os apelos populares e as medidas provisórias (Silva *et al.*, 2021). Neste contexto, o retrocesso democrático é definido como a deterioração das instituições políticas

que sustentam a democracia, caracterizado por ações que restringem a competição e a participação política. No Brasil, o ambiente democrático foi severamente afetado por uma série de eventos, incluindo a Operação Lava Jato (2014-2021) e a polarização política, que culminaram em um *impeachment* que alterou drasticamente a direção das políticas públicas (Gomide *et al.*, 2023).

O governo Bolsonaro ao adotar uma retórica antissistema utilizou estratégias que incluíam a militarização da administração pública e a desmobilização de capacidades estatais, resultando em um desmonte ativo de políticas públicas. O período de 2016 a 2022, portanto, pode ser caracterizado pelo declínio democrático e populismo reacionário com forte rejeição das instituições intermediárias e pela busca de um retorno a uma ordem idealizada associada a um passado autoritário (Gomide *et al.*, 2023).

Neste artigo, buscou-se analisar os processos de mudança e desmonte em políticas ambientais no governo Bolsonaro. Neste sentido, o artigo tem como objetivo compreender de que forma as principais estratégias de desmonte foram implementadas. O artigo está dividido em 4 seções além desta introdução. Na primeira seção, dividida em dois subitens, busca-se contextualizar a trajetória de institucionalização da proteção ambiental no Brasil, além de verificar as principais estratégias de desmonte da política. Na segunda seção foram abordados os procedimentos metodológicos utilizados na condução da pesquisa. Na terceira seção foram feitas algumas discussões sobre as ações de desmonte ambiental. Na quarta seção foi possível concluir que o desmonte das políticas foi marcado por ações explícitas e ativas com a diminuição da densidade e intensidade de seus instrumentos. Além disso, houve uma motivação ideológica no desmonte das políticas ambientais na tentativa de reverter décadas de avanços em proteção ambiental.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A institucionalização da proteção ambiental no Brasil é um processo complexo estabelecido ao longo de várias décadas, envolvendo a criação de leis, políticas e instituições dedicadas à preservação do meio ambiente. Durante diferentes governos brasileiros, inclusive no período da ditadura militar (1964-1985), desenvolveu-se a função de proteção ambiental

que consistiu na criação de políticas públicas ambientais, instauração de marcos normativos e a criação de capacidade executiva (Fonseca *et al.*, 2023).

Esse conjunto de medidas legais, institucionais e normativas configurou um arcabouço jurídico para a proteção ambiental que busca equilibrar o desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais (Dias e Miziara, 2022). A base desse sistema é a Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 225, garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse artigo, fica estabelecido que tanto o poder público quanto a sociedade têm o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, inserindo a sustentabilidade como um princípio norteador das atividades econômicas e sociais (Brasil, 1988).

Complementando a Constituição, a Lei Nº 9.985/2000 criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), uma estrutura fundamental para a preservação da biodiversidade brasileira. O SNUC organiza as áreas protegidas em duas categorias principais: Unidades de Proteção Integral, que limitam a interferência humana e visam à preservação total dos ecossistemas, e Unidades de Uso Sustentável, que permitem atividades econômicas de baixo impacto, como a coleta de produtos extrativistas pelas comunidades locais. Essa lei estabeleceu diretrizes para a criação, gestão e uso dessas áreas, promovendo uma visão que concilia conservação com desenvolvimento sustentável (Brasil, 2000).

Em 2007, o governo brasileiro deu mais um passo importante com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), por meio da Lei Nº 11.516/2007 (Brasil, 2007). Essa autarquia foi vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e recebeu a responsabilidade de gerir as unidades de conservação federais, fiscalizar atividades nessas áreas e promover ações de preservação e recuperação ambiental. Além disso, o ICMBio tem a função de coordenar estudos técnicos para a criação de novas áreas protegidas e de garantir a fiscalização efetiva contra crimes ambientais (Dias e Miziara, 2022).

Um outro marco relevante da legislação ambiental é a Lei Nº 12.651/2012, conhecida como o novo Código Florestal, que reformulou a legislação de 1965 para se adaptar à realidade do século XXI. O Código Florestal atual define regras para o uso da terra em propriedades rurais e impõe a manutenção de Áreas de Preservação Permanente (APPs), como matas ciliares, encostas e nascentes, que desempenham papel essencial na proteção dos recursos hídricos e na contenção da erosão do solo. Além disso, a lei obriga os proprietários

rurais a manterem uma Reserva Legal em suas terras — uma parcela da propriedade que deve ser preservada com vegetação nativa, variando conforme o bioma: 80% na Amazônia, 35% no Cerrado e 20% nas demais regiões. A lei também criou o Cadastro Ambiental Rural (CAR), uma plataforma nacional que mapeia e monitora as propriedades rurais, facilitando o controle sobre a preservação ambiental e a recuperação de áreas degradadas (Brasil, 2012; Dias e Miziara, 2022).

Apesar da existência do arcabouço jurídico para a proteção ambiental, é fato que as decisões políticas podem enfraquecê-lo de várias formas, seja por mudanças diretas na lei ou pela desestruturação dos órgãos responsáveis por fiscalizar e aplicar essas normas (Dias e Miziara, 2022; Fonseca *et al.*, 2023).

Muito por conta da Amazônia e de toda sua biodiversidade, o Brasil se tornou um importante ator na política ambiental global a partir dos anos 1990, tendo sediado a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92) e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Neste sentido, com o avanço da globalização, o Brasil passou a ter um papel ativo nos fóruns internacionais, defendendo o desenvolvimento sustentável por meio do comprometimento com políticas públicas de proteção ambiental (Fonseca *et al.*, 2023; Nunes e Pereira, 2024; Souza e Prado, 2022).

No que tange às questões ambientais, a Amazônia ocupa uma posição de destaque no cenário nacional e internacional, desempenhando um importante papel para manutenção do clima através de processos como a absorção de carbono na atmosfera, a ciclagem de água e o transporte do vapor d'água para regiões distantes. Entretanto, nos últimos anos, a Amazônia por ser uma fonte de acumulação de capital e riqueza, sobretudo para as empresas extrativistas, tem sido alvo de interesses diversos e conflitantes. Uma das maiores forças do desmatamento provêm do agronegócio com a expansão da pecuária e da soja, além da exploração madeireira e das atividades de mineração com destaque para o garimpo ilegal, uma prática que tem aumentado afetando comunidades indígenas e poluindo os rios (Souza e Prado, 2022).

No início dos anos 2000 como resposta aos altos índices de desmatamento, especialmente na Amazônia, o Brasil passou a implementar políticas florestais de regulação do uso do solo e de combate ao desmatamento. Apesar dos resultados positivos entre o período de 2004 a 2012, a partir de 2016 alguns indicadores-chave voltaram a crescer, entre eles, a taxa de desmatamento na Amazônia, as áreas de mineração ilegal em terras indígenas,

o número de conflitos rurais e a quantidade de aprovação de agrotóxicos. Até 2018 pode-se afirmar que as medidas de desconstrução das políticas tiveram um alcance limitado, pois a nível federal havia estabilidade institucional e o governo manteve o discurso politicamente correto do desenvolvimento sustentável (Fonseca *et al.*, 2023).

Entretanto, foi no governo Bolsonaro (2019-2022) que as iniciativas de desconstrução foram mais explícitas e baseadas em uma agenda que trouxe o descumprimento das normas, o sucateamento das estruturas de implementação, a intimidação dos servidores públicos e do pessoal qualificado, a indisponibilidade de recursos para ação, a sabotagem à produção e à disseminação de dados, a negação de dados e fatos cientificamente comprovados e a promoção da pseudociência (Fonseca *et al.*, 2023).

Neste contexto, a promoção de políticas espúrias se deu por meio da coalizão de pilhagem, uma configuração de interesses onde grupos empresariais, políticos e outros atores se unem com o objetivo de explorar e extrair recursos naturais de maneira irresponsável, em detrimento da sustentabilidade e da proteção ambiental. Esse fenômeno atua na captura do Estado, no aparelhamento das instituições e na pilhagem dos recursos naturais (Fonseca *et al.*, 2023; Paz *et al.*, 2022).

2.2 AS PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS DE DESMONTE

O processo de desconstrução da política ambiental brasileira envolveu distintos atores, grupos e coalizões responsáveis pela execução coordenada de um conjunto de estratégias de desmantelamento (Fonseca *et al.*, 2023). Nas últimas décadas, os estudos sobre desmantelamento de políticas públicas começaram a ganhar força. A consolidação desse campo ocorreu com a sistematização do desmantelamento como um fenômeno presente nas áreas de regulação ambiental e políticas sociais, onde os cortes e flexibilizações são mais recorrentes (Bauer e Knill, 2012).

Neste sentido, definiu-se o desmantelamento como redução, enfraquecimento ou remoção de políticas públicas existentes, podendo estar relacionado a períodos de crise econômica ou não. Em linhas gerais, busca-se compreender como e porque os governos reduzem, modificam ou eliminam as políticas (Bauer e Knill, 2012).

O desmantelamento pode ser analisado considerando-se dois indicadores: a **diminuição na densidade**, que consiste no desaparecimento das estruturas, instrumentos ou instituições relevantes para a orientação, gestão, implementação e supervisão da política e a

diminuição na intensidade, que consiste na descontinuidade da implementação da política através da redução de recursos e seus impactos na capacidade empírica de monitoramento e avaliação (Bauer e Knill, 2012; Fonseca *et al.*, 2023).

Conforme foi abordado na seção anterior, entre 2000 e 2010, as preocupações com as altas taxas de desmatamento e seus efeitos levaram à “formulação e implementação de políticas florestais, que seguiram um contínuo processo de criação de capacidades estatais e de aumento da densidade institucional” (Fonseca *et al.*, 2023, p. 133). Neste sentido, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado em 2004, foi o maior exemplo de atuação integrada envolvendo 12 Ministérios em um nível estratégico de coordenação e prioridade. Baseado nos conhecimentos das instituições de pesquisa, órgãos públicos e organizações da sociedade civil, o PPCDAm possibilitou a redução de 83% da taxa de desmatamento da Amazônia entre 2004 e 2012 (Fonseca *et al.*, 2023; Observatório do Clima, 2022; Ramos, 2021).

Durante o período aqui analisado (2019-2022), observa-se uma intensificação nas iniciativas de desconstrução com a aprovação de um conjunto de medidas normativas de desmonte e de redução da densidade institucional, enfraquecendo o arcabouço institucional de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia (Fonseca *et al.*, 2023).

Neste sentido, a revisão do Código Florestal realizada pela Lei Nº 12.651/2012 diminuiu em 58% a área de floresta desmatada ilegalmente e que deveria ser restaurada. A nova legislação permitiu que proprietários que desmataram antes de 22 de julho de 2008 pudessem se regularizar sem multas, desde que cumprissem um programa de recuperação ambiental. Além disso, em 2013, o governo federal apoiou as mudanças da política de controle ao desmatamento, permitindo a transferência da coordenação do PPCDAm, o corte de 42% no orçamento destinado à fiscalização ambiental e a redução de 15% do quadro de fiscais ambientais. Como resultado desse processo de desmonte iniciado em 2012 e intensificado a partir de 2019, com a flexibilização da fiscalização ambiental, cortes em órgãos de controle e discursos favoráveis à exploração econômica, o PPCDAm foi sendo desmontado trazendo impactos significativos no aumento do desmatamento, especialmente na Amazônia (Brasil, 2012; Ramos, 2021).

Outra ofensiva para enfraquecer as estruturas das instituições e dos órgãos vinculados à proteção do meio ambiente foi a tentativa de extinguir o MMA e fundi-lo ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), um plano defendido por Bolsonaro durante sua campanha eleitoral. Sem êxito no plano inicial, Bolsonaro decidiu paralisar o MMA, promovendo

alterações em sua estrutura que buscaram abolir as ações relacionadas ao combate do desmatamento e às mudanças climáticas (Nunes e Pereira, 2024; Observatório do Clima, 2022; Ramos, 2021).

A indicação de Ricardo de Aquino Salles, advogado paulistano, para ministro do MMA mostrou que a gestão ambiental iria se pautar na desregulamentação das normas ambientais, tendo em vista que durante sua passagem pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, Salles havia anulado a atuação do órgão, chegando a tentar vender unidades de conservação estaduais (Observatório do Clima, 2022; Ramos, 2021).

Assim, o desmonte de políticas públicas no governo Bolsonaro envolveu elementos autoritários que desorganizaram a burocracia federal, incluindo o desprezo por servidores públicos de carreira, o medo, o assédio e até mesmo a remoção de servidores públicos de suas posições originais. Como exemplo pode-se elencar a demissão política de Ricardo Galvão, diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), responsável pelo fornecimento de dados sobre as áreas desmatadas (Marques, 2016; Mendonça, 2015; Paz *et al.*, 2022; Sá e Silva, 2023). A demissão de Galvão ocorreu após o INPE, em 2020, apontar uma extensão de 11.088 km² desmatados na Amazônia, o que representa 9,5% a mais do que em 2019 e 29% a mais do que em 2018, antes da posse de Bolsonaro (Ramos, 2021). No total, entre 2019 e 2022 foram derrubados 45.586 km² na Amazônia, área correspondente ao Estado do Rio de Janeiro (Observatório do Clima, 2022).

Ainda na área ambiental, a perseguição aos servidores foi intensificada no governo Bolsonaro. Segundo dados da Controladoria Geral da União (CGU), as acusações de assédio aumentaram 380% nos quatro anos de governo. Foram 183 servidores submetidos a Processos Administrativos Disciplinares (PADs) em 2022, contra 38 em 2018. No total, 441 funcionários do IBAMA, do ICMBio e do MMA sofreram PADs nos quatro anos de Bolsonaro, contra 270 nos quatro anos anteriores (Observatório do Clima, 2022).

Já com relação ao uso de agrotóxicos no Brasil, entre 2019 e 2022, o Brasil liberou 2.181 novos registros de agrotóxicos, uma média de aproximadamente 545 por ano. Essa tendência de aumento no número de registros tem como principal fator a flexibilização nas leis de agrotóxicos através das alterações em regulamentos e da aceleração do processo de registro. Um ponto crítico relacionado ao aumento dos registros é que, em muitos casos, os produtos liberados para uso no país são proibidos em outros países, principalmente nas nações desenvolvidas, devido aos riscos potenciais à saúde e ao meio ambiente (Fundação Heinrich Boll, 2023). É o que revela um estudo de Hess e Nodari (2022), que verificou a

existência de pelo menos um ingrediente ativo banido ou sem registro na União Européia em mais da metade dos produtos registrados no Brasil.

No cenário internacional, o retrocesso ambiental manifestou-se através da diminuição da participação do Brasil nas Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COPs)¹, sinalizando o desinteresse no cumprimento de acordos internacionais sobre clima, meio ambiente e direitos indígenas (Nunes e Pereira, 2024; Paz *et al.*, 2022).

Se por um lado, observam-se diversas medidas de desmantelamento das políticas ambientais no governo Bolsonaro, por outro, a resistência da frente ambientalista desempenhou um papel crucial na tentativa de conter os retrocessos. Muitos atores, incluindo organizações da sociedade civil, pesquisadores, órgãos ambientais e até setores do agronegócio comprometidos com padrões internacionais de sustentabilidade, mobilizaram-se para barrar e mitigar os impactos das medidas adotadas, através principalmente, de ações judiciais e campanhas junto à opinião pública nacional e internacional (Nunes e Pereira, 2024; Ramos, 2021).

De forma geral pode-se afirmar que as estratégias de desmantelamento variaram de acordo com o nível de dificuldade de sua implementação. Num primeiro momento, o Poder Legislativo mostrou-se bastante resistente às proposições do Executivo, pois a frente ambientalista estava preparada para vetar as mudanças. Neste sentido, o governo federal redirecionou sua estratégia de desmonte através de medidas tomadas unicamente pelo Poder Executivo. O fato é que durante esse período existiu um conjunto coerente, organizado e transversal de estratégias para desconstruir e até mesmo destruir as áreas da política ambiental, suas organizações e seus recursos humanos, que foram construídos no país nas últimas três décadas de regime democrático (Fonseca *et al.*, 2023; Observatório do Clima, 2022).

3. MATERIAL E MÉTODOS

Neste artigo, utilizou-se uma metodologia qualitativa de cunho exploratório e descritivo, que envolveu pesquisa bibliográfica e documental. A escolha dessa metodologia se justifica pela necessidade de compreender os processos de desmonte das políticas ambientais no governo Bolsonaro, investigando não apenas as mudanças institucionais e normativas, mas também o contexto político e ideológico que viabilizou tais transformações.

A revisão bibliográfica foi realizada a partir de artigos científicos, livros e relatórios de instituições reconhecidas, nacionais e internacionais, que analisam o desmonte de políticas públicas e ambientais. Foram priorizadas fontes publicadas entre 2016 e 2024, a fim de contextualizar tanto o período prévio ao governo Bolsonaro — para identificar possíveis tendências — quanto os impactos diretos das medidas adotadas durante o seu mandato.

A pesquisa documental incluiu decretos, leis, portarias e relatórios oficiais, com destaque para o Decreto Nº 9.806/2019, que alterou a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), além de dados fornecidos por órgãos como o IBAMA, ICMBio e Observatório do Clima. A análise desses documentos buscou identificar mudanças estruturais, cortes orçamentários e o enfraquecimento de mecanismos de fiscalização.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

É importante frisar que o desmantelamento das políticas ambientais federais após 2019 está associado ao início do mandato do presidente Jair Bolsonaro. Tratava-se de um governo populista de direita com um posicionamento ideológico pautado no questionamento de dados científicos sobre desmatamento e na defesa da pseudociência. Neste contexto, a ruptura com políticas anteriormente estabelecidas ocorreu de forma explícita, anulando até mesmo o comprometimento formal com o discurso ambientalmente correto. O desdém de Bolsonaro pela questão ambiental é tido como uma significativa ruptura de um padrão de décadas (Fonseca *et al.*, 2023; Silva *et al.*, 2021).

Desta forma, tendo em vista que a dificuldade de modificar leis federais é maior do que decretos e portarias, a redução de densidade das políticas ambientais foi promovida pelo desmonte infralegal². Um exemplo de desmantelamento por diminuição de densidade foi o desmonte da estrutura de governança do PPCDAm com a extinção via decretos da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas, do Departamento de Florestas e Combate ao Desmatamento, da Comissão Executiva e do Grupo de Trabalho Interministerial, dificultando o monitoramento de metas climáticas e de conservação (Londoño *et al.*, 2023).

No que diz respeito às estratégias de desmantelamento por diminuição de intensidade, observa-se uma significativa redução do orçamento do MMA, afetando a capacidade de execução das suas políticas. O trabalho de Viana (2024), por exemplo, informa uma redução de 34% no orçamento do MMA. Além da questão orçamentária, o desmantelamento também se manifestou no desmonte do corpo técnico responsável pela execução da política ambiental.

Neste sentido, como exemplo pode-se citar a militarização dos cargos de alto escalão em autarquias como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Entre os anos de 2013 e 2021, o número de militares nos cargos e funções civis aumentou 193%, com percentuais mais significativos para os cargos de mais alto poder decisório (Fonseca *et al.*, 2023; Observatório do Clima, 2022; Paz *et al.*, 2022; Silva, 2022).

Durante a gestão de Salles observou-se uma série de medidas de desmantelamento expressas em ações como o aparelhamento dos órgãos com policiais militares desativando a fiscalização (mesmo que com recursos disponíveis para isso); o congelamento por quatro anos do Fundo Amazônia e do Programa Floresta+, que juntos somavam quase R\$4 bilhões para investir em desenvolvimento sustentável e monitoramento ambiental; a destruição do CONAMA, colegiado ambiental máximo do país; a anulação do processo de penalização ambiental do IBAMA; a revogação dos PPCDAm; o corte orçamentário do MMA, representando o menor valor em duas décadas, além da entrega da vigilância da Amazônia às Forças Armadas (Observatório do Clima, 2022).

Além da desestruturação técnica e normativa, o governo Bolsonaro comprometeu a capacidade de coordenação federativa e de articulação entre os entes e órgãos governamentais. Conforme Souza (2018), a eficácia das políticas públicas depende da existência de mecanismos de coordenação vertical (União–Estados–Municípios) e horizontal (Ministérios–Agências). A extinção de colegiados, como o Grupo Interministerial do PPCDAm e a própria desconfiguração do CONAMA, eliminaram espaços essenciais para o alinhamento entre União, Estados e Municípios, além da cooperação entre setores do Executivo. Soma-se a isso a redução drástica da participação social nos fóruns deliberativos, o que segundo Romão (2014), configura uma ruptura com os princípios da democracia participativa e do controle social das políticas públicas.

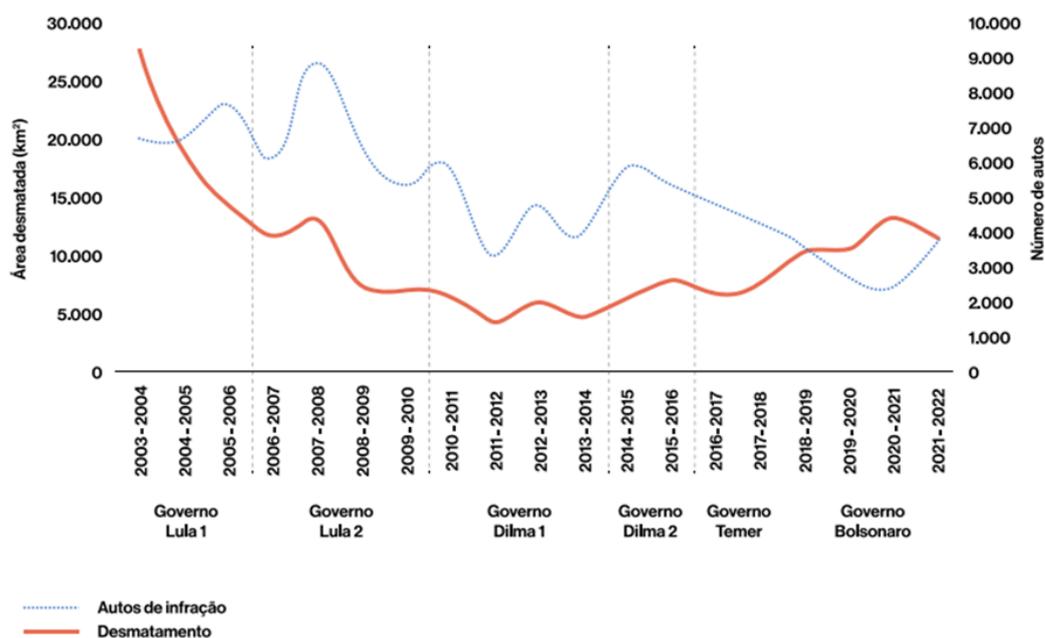
No total, 195 atos não legislativos (portarias, instruções e decretos) foram publicados apenas nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, facilitando a criação de lacunas regulatórias e o aparecimento de práticas predatórias (Bragança e Kaiser, 2021). Neste contexto, a publicação do Decreto Nº 9.806/2019 alterou a composição do CONAMA, alegando que seu funcionamento estava prejudicado devido a sua extensão. Como resultado, dos 96 membros, o CONAMA passou a ter apenas 23, sendo a maior parte do governo federal que passou a controlar o colegiado (Brasil, 2019).

A substituição dos técnicos do IBAMA por militares resultou na execução de menos de 5% das metas de fiscalização previstas para ocorrer no ano de 2021 (Carvalho *et al.*, 2021). Apenas nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, as taxas de desmatamento na Amazônia aumentaram em 30%, sobretudo, em áreas de exploração ilegal como mineração e grilagem de terras (Ferrante e Fearnside, 2020).

Um dado interessante é que o aumento de 59,5% do desmatamento na Amazônia durante o período de quatro anos do governo Bolsonaro coincidiu com uma queda de 38% das multas aplicadas pelo IBAMA por crimes contra a flora na comparação com o período de 2015 a 2018 (Observatório do Clima, 2022).

Com relação às multas por crimes contra a flora na Amazônia observa-se uma queda: de uma média anual de 5.069 multas nos governos de Temer e Dilma Rousseff para 3.146 na gestão Bolsonaro. Desta forma, a média de multas do governo Bolsonaro por desmatamento na Amazônia é a mais baixa das últimas duas décadas (Observatório do Clima, 2022).

Figura 1 - Desmatamento na Amazônia e autos do IBAMA por infrações contra a flora



Fonte: Criado por Observatório do Clima (2022) com dados extraídos do Portal de Dados Abertos do IBAMA e do INPE

Deste modo, a relação entre o desmatamento na Amazônia e as multas ambientais pode ser explicada pelo enfraquecimento da fiscalização, mudanças na legislação e um

discurso governamental que deslegitima o controle ambiental. Com os cortes orçamentários e militarização, o IBAMA e o ICMBio passaram a operar com restrições, resultando em menos agentes em campo e, conseqüentemente, menos autos de infração. Além disso, as medidas infralegais trouxeram flexibilidade na aplicação das multas permitindo aos infratores a negociação das penalidades. Em paralelo, o governo adotou uma narrativa de incentivo à expansão agropecuária e à mineração na Amazônia, promovendo políticas de regularização fundiária que acabaram estimulando a grilagem e a ocupação ilegal de terras públicas. Com a fiscalização enfraquecida e a sensação de impunidade crescendo, o desmatamento avançou em ritmo acelerado, consolidando um cenário onde a exploração predatória da floresta se tornou, na prática, mais vantajosa do que a preservação (Ferrante e Fearnside, 2020).

Além desses, há inúmeros outros exemplos de enfraquecimento institucional, aumento do desmatamento, retrocessos normativos e propagação de pseudociência. Contudo, o objetivo aqui não é esgotar os casos, mas sim destacar como esses elementos se conectam e afetam a política ambiental de forma estrutural.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, buscou-se analisar as estratégias de desmonte das políticas ambientais no Brasil entre 2019 e 2022, evidenciando um processo sistemático de enfraquecimento institucional, normativo e orçamentário. O governo Bolsonaro implementou uma agenda de flexibilização das normas ambientais, redução da capacidade fiscalizatória e esvaziamento de órgãos ambientais, resultando em um avanço significativo da degradação ambiental, especialmente na Amazônia. A utilização de medidas infralegais permitiu a criação de lacunas regulatórias, enquanto a retórica antissistema contribuiu para a desmobilização de atores institucionais e científicos (Fonseca *et al.*, 2023; Gomide *et al.*, 2023).

Neste sentido, o desmantelamento das políticas ambientais foi impulsionado pela utilização de medidas infralegais ocorridas em diferentes dimensões: de densidade com a redução do número de estruturas e instrumentos, e de intensidade com cortes orçamentários. Deste modo, pode-se afirmar que a motivação para o desmonte esteve alinhada com uma agenda populista reacionária que buscou reverter décadas de avanços em proteção ambiental (Fonseca *et al.*, 2023).

Os achados reforçam a necessidade de reconstrução das políticas ambientais e do fortalecimento da governança ambiental no Brasil, especialmente frente a compromissos

internacionais de sustentabilidade. Estudos futuros podem aprofundar a análise sobre a resistência institucional a essas políticas de desmonte e as estratégias adotadas por atores sociais para mitigar seus impactos, inclusive sugere-se uma análise para compreensão da atuação de alguns setores do agronegócio³ que se distanciaram do governo Bolsonaro (Silva *et al.*, 2021).

Além disso, recomenda-se uma investigação sobre os desafios na reestruturação das políticas ambientais após 2022, considerando o papel de diferentes setores na formulação de um novo modelo de governança ambiental no país. Em especial, pode-se analisar quais foram os principais efeitos do desmantelamento das políticas nas ações do movimento ambientalista. As questões que ficam são: de que forma tais mudanças influenciaram na mobilização social e quais estratégias o movimento adotou? Como o movimento ambientalista no Brasil se articulou com movimentos sociais, indígenas e outras iniciativas em defesa da terra e dos recursos naturais? Como as lições aprendidas durante o governo Bolsonaro podem fortalecer o ativismo ambiental no futuro?

REFERÊNCIAS

Bauer, M. W.; Knill, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. In: Bauer, M. W. (Ed.). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-56.

Bragança, A.; Kaiser, B. Environmental policy rollbacks in Brazil: effects on deforestation. **Global Environmental Change**, v. 71, p. 102367, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102367>. Acesso em: 24 dez. 2024.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

Brasil. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 29 maio 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9806.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

Brasil. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 16 dez. 2016. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/emenda-constitucional-n-95-21295459> Acesso em: 18 fev. 2025.

Brasil. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

Brasil. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 08 mar. 2025.

Brasil. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 ago. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

Carvalho, W. D.; Mustin, K.; Hilário, R. R.; Castro, I. J. Deforestation control in the Brazilian Amazon: a conservation struggle during political chaos. **Land Use Policy**, v. 104, p. 105383, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105383>. Acesso em: 24 dez. 2024.

Cavalcante, P. L. C. Desmonte da política de inovação: estratégias e causas no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 1, p. 1-23, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/90782>. Acesso em: 23 dez. 2024.

Dias, D. O.; Miziara, F. As políticas ambientais brasileiras e os dilemas do governo Bolsonaro. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 12, n. 02, p. 339-369, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/ci/article/view/14826>. Acesso em: 02 mar. 2025.

Ferrante, L.; Fearnside, P. M. Brazil's new president and deforestation in the Amazon. **Environmental Science & Policy**, v. 92, p. 107-113, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.11.011>. Acesso em: 24 dez. 2024.

Fonseca, I. F.; Bursztyn, M.; Lindoso, D. P.; Daugeard, M. A desconstrução organizada da política florestal no Brasil: estratégias de dismantelamento e de resistência. In: Gomide, A. A.; Silva, M. M. S.; Leopoldi, M. A. (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA, 2023. p. 125-155. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11939?mode=full#:~:text=Como%20Citar%3A%20GOMIDE%2C%20Alexandre%20de,564%20p.%2C%20il>. Acesso em: 28 dez. 2024.

Fundação Heinrich Boll. Atlas dos Agrotóxicos. Fatos e dados do uso dessas substâncias na agricultura. **Fundação Heinrich Boll**, dez. 2023. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2023/12/01/atlas-dos-agrotoxicos>. Acesso em: 02 mar. 2025.

Gomide, A. A.; Silva, M. M. S.; Leopoldi, M. A. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. In: Gomide, A. A.; Silva, M. M. S.; Leopoldi, M. A. (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA, 2023. p. 13-42. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11939?mode=full#:~:text=Como%20Citar%3A%20GOMIDE%2C%20Alexandre%20de,564%20p.%2C%20il>. Acesso em: 28 dez. 2024.

Hess, S. C.; Nodari, R. Agrotóxicos no Brasil: panorama dos produtos entre 2019 e 2022. **Revista Ambientes em Movimento**, Florianópolis, v. 2, n. 2, p. 40-52, dezembro de 2022. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/am/article/view/5484>. Acesso em: 11 mar. 2025.

Londoño, A.; Fonseca, I. F.; Santos, A. R. Policy dismantling under populist regimes: the case of Bolsonaro's Brazil. **Journal of Environmental Policy & Planning**, v. 25, n. 1, p. 45-61, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1523908X.2023.2034567>. Acesso em: 24 dez. 2024.

Marques, L. Capitalismo e colapso ambiental. 2. ed. Campinas, SP: Unicamp, 2016.

Mendonça, G. M. de. O Brasil licenciando e andando: as relações da política pública ambiental brasileira com a produção e a expansão capitalista do território. 2015. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Nunes, C. A. S.; Pereira, A. C. J. Devastação ambiental no governo Bolsonaro: desvendando um mito. **Argum.**, Vitória, v. 16, n. 3, p. 59-73, set./dez., 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/43934/32676>. Acesso em: 27 fev. 2024.

Observatório do Clima. Nunca Mais Outra Vez – 4 anos de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. **Observatório do Clima**, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/nunca-mais-outra-vez-4-anos-de-desmonte-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>. Acesso em: 06 mar. 2025.

Paz, M. G. A.; Silva-Júnior, R. D.; Jacobi, P. R.; Lauda-Rodriguez, Zenaida; Milz, B. Guia para o desmonte da política ambiental brasileira. **Ambiente & Sociedade**, v. 25, p. 1-9, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/XKLMzWyBmyqJVdPDZSHdjXx/?lang=pt>. Acesso em: 06 mar. 2025.

Ramos, A. Amazônia sob Bolsonaro. **Aisthesis**, v. 70, p. 287-310, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.7764/Aisth.70.13>. Acesso em: 28 fev. 2025.

Romão, W. M. **Participação política no Brasil: ação coletiva e interfaces socioestatais**. Marília: Cultura Acadêmica, 2014. Disponível em: <https://www.culturaacademica.com.br/catalogo/participacao-politica-no-brasil>. Acesso em: 13 jun. 2025.

Sá e Silva, M. M. Desmonte autoritário de políticas públicas no Brasil: quando servidores pedem para sair. In Gomide, A; Silva, M. M. S; Leopoldi, M. A. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. 1 ed. Brasília: IPEA, 2023. cap. 16, p. 474- 500.

Silva, A. A.; Melo, B. C.; Costa, D. E. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**. 1. ed. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2021.

Silva, R. A. As 26 principais violações ao meio ambiente feitas por Jair Bolsonaro. **CartaCapital**, 30 ago. 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/as-26-principais-violacoes-ao-meio-ambiente-feitas-por-jair-bolsonaro/>. Acesso em: 06 mar. 2025.

Souza, M. S. G.; Prado, Y. M. L. O impacto da Nova Direita na política ambiental da Amazônia durante o governo Bolsonaro: consequências e perspectivas futuras. **Revista Comunicação & Informação**, v. 24, n. 1, p. 1-15, 2022. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/ci/article/view/14826>. Acesso em: 02 mar. 2025.

Souza, C. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3329>. Acesso em: 13 jun. 2025.

Viana, J. P. **Gastos ambientais do governo federal: aperfeiçoamentos metodológicos, atualização para o período Bolsonaro e avaliação da atuação governamental, em**

especial no combate ao desmatamento na Amazônia – a passagem da boiada. 2024.
Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13719/1/TD_2984_web.pdf.
Acesso em: 24 dez. 2024.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração e Sociedade (PPGAdS).

NOTAS TEXTUAIS

¹ As conferências são reuniões anuais em que os países se reúnem para negociar e decidir ações globais para enfrentar as mudanças climáticas (Nunes e Pereira, 2024).

² O desmonte infralegal de políticas públicas é um tema recente de pesquisa no Brasil. Muitos pesquisadores têm analisado o impacto da desregulamentação em áreas específicas, incluindo o meio ambiente, onde o desmonte infralegal se manifestou através da redução de normas e fragilização de órgãos (Cavalcante, 2024).

³ É interessante observar que o agronegócio não é homogêneo, mas composto por diferentes grupos, nuances, ideias e visões que se refletem numa pluralidade de interesses. Em tempos normais, o agronegócio seria um ator conservador que atuaria contra a proteção ambiental. No governo Bolsonaro, no entanto, a pressão dos mercados consumidores por produtos que respeitem critérios de sustentabilidade foi um fator decisivo para o apoio à proteção ambiental (Silva *et al.*, 2021).