

Mudança, desmonte de políticas e defesa do meio ambiente no Brasil

Policy change, dismantling and environmental protection in Brazil

Estela Maria Souza Costa Neves ¹

¹ Doutorado em Ciências Sociais, Pesquisadora, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/PPED; Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/INCT-PPED, Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: estela.neves@terra.com.br

doi:10.18472/SustDeb.v14n1.2023.46600

Received: 04/01/2023
Accepted: 11/04/2023

ARTICLE- DOSSIER

RESUMO

Este artigo explora as mudanças ocorridas recentemente no campo da política ambiental no Brasil, testando contribuições da literatura internacional do desmonte de políticas ao caso brasileiro. A política ambiental, na esfera federal, é analisada ao longo de quatro décadas (1981-2021), à luz de características estruturantes do campo da política ambiental e, segundo a perspectiva do desmonte como um processo de mudança relativo, será analisada diante da trajetória de uma determinada política. A direção uníssona das mudanças, a paralisação de atividade-chave e o poder de polícia ambiental, que atingiu todas as áreas e temas da agenda no período 2016-2022, permitem a caracterização do processo como desmonte da política ambiental em curso, estendido a todo o campo da política ambiental. Há necessidade de aprofundamento da investigação para conhecer efeitos ainda indeterminados do desmonte, tais como permanência de efeitos em horizonte temporal de médio prazo e irradiação de consequências para além da área ambiental, assim como suas relações com o regime democrático.

Palavras-chave: Política ambiental. Desmonte de políticas. Brasil. Controle ambiental.

ABSTRACT

This article investigates recent changes in the field of Brazilian environmental policy, exploring contributions from the international literature on policy dismantling as applicable to the Brazilian case. Federal environmental policy is analyzed over four decades (1981-2021) in light of the structural characteristics of environmental policy from the perspective of dismantling as a process involving relative change, focusing on the trajectory of a specific policy. The systematic direction of the changes made to paralyze key activities and environmental legal enforcement, jeopardizing areas and topics across the agenda during the 2016-2022 period, allows the characterization of that ongoing process as the dismantling of environmental policy, extending to the entire environmental stewardship framework. There is a need to deepen investigations to understand the still-undetermined effects of this dismantling, such as their impact, the permanence of its effects in the medium term, and the

spread of consequences beyond the environmental area, as well as its possible long-term impact on the democratic regime.

Keywords: Environmental policy. Policy dismantling. Brazil. Environmental stewardship.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do século XXI, mudanças políticas motivadas por crises econômicas e inflexões no cenário político em regimes democráticos revitalizaram o interesse de pesquisadores de diferentes disciplinas sobre o tema da mudança de política. Parte dessas pesquisas buscou apoio na literatura sobre desmonte de políticas públicas, na qual Bauer e Knill (2012) é uma das principais referências.

No Brasil, diversas áreas de política foram reconfiguradas por mudanças a partir de 2010, impulsionadas por uma complexa combinação de fatores. Este artigo se propõe a contribuir para o avanço do conhecimento sobre as mudanças ocorridas recentemente no campo da política ambiental no Brasil, testando contribuições da literatura internacional sobre desmonte de política ao caso brasileiro no campo ambiental. Em que medida as mudanças ocorridas na trajetória recente da política ambiental no Brasil se enquadram nas definições da literatura acadêmica internacional sobre desmonte de políticas? Quais seriam as implicações para as políticas públicas ambientais?

Para obter respostas a essas perguntas, foram analisadas características estruturantes da agenda ambiental, indicadores representativos das variações dessas características ao longo do tempo e promovida uma revisão da trajetória da política ambiental brasileira no período 1981-2022.

Os resultados são apresentados em três seções, além desta introdução. Na segunda seção, são revistos conceitos e referências teóricas da literatura internacional sobre desmonte, com ênfase na área ambiental, e discutidas especificidades do campo da política pública de defesa ambiental que condicionam a qualificação das mudanças de política. Na terceira seção é apresentada a metodologia utilizada na pesquisa. A análise da trajetória da construção da institucionalidade ambiental no Brasil está sintetizada na quarta seção. Na quinta seção é apresentado um balanço das mudanças à luz das categorias analíticas da literatura sobre desmonte e das variáveis adotadas, conclusões e pistas para o aprofundamento da investigação.

2 REFERÊNCIAS TEÓRICAS

2.1 DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICA AMBIENTAL

Segundo Bauer e Knill (2012, 2014), o desmonte de política corresponde a um tipo particular de mudança no comprometimento governamental em um determinado setor de política, cuja direção aponta para a redução e não para a expansão. Para efeitos de identificação de desmonte, há que se considerar grandes setores e também todo o campo de uma determinada política, assim entendido como todo o universo das atividades legais e administrativas que estão relacionadas a um determinado campo de política (BAUER; KNILL, 2014).

O desmonte se concretiza por meio de cortes, redução e remoção de arranjos das políticas existentes, além de manipulação das capacidades de implementação e supervisão (BAUER; KNILL, 2014; JORDAN *et al.*, 2013). São identificadas por Bauer e Knill (2012) quatro estratégias de desmonte: desmonte passivo por inércia (*default*), desmonte simbólico, transferência de área e desmonte ativo. No que diz respeito à métrica, o desmonte de políticas pode ser expresso, segundo esses autores, por redução do

número das ações e de instrumentos da política e redução de sua intensidade, medida por meio de indicadores de resultados (*outputs*) de políticas.

Gravey e Jordan (2016) destacam a importância da contextualização do estudo do desmonte de uma determinada política em perspectiva temporal, como uma categoria relativa à luz da trajetória da política e das suas possíveis direções: redução, expansão ou continuação do *status quo*.

Nascidas no contexto de mudanças provocadas por crises econômicas e políticas de austeridade, apenas recentemente as pesquisas sobre desmonte se debruçaram sobre processos provocados por dinâmicas autoritárias (SÁ; SILVA, 2021). Bauer, Peters e Pierre (2021) trazem para a reflexão sobre sistemas burocráticos de regimes democráticos a emergência de populismo iliberal e suas reformas radicais, oferecendo uma taxonomia de estratégias de ataques iliberais à administração – transformações estruturais, redistribuição de recursos, “domesticação” de pessoal, edição de normas iliberais e dismantelamento da capacidade de prestação de contas (*accountability*) – e sublinhando a importância das capacidades estatais, tanto na ótica do desmonte quanto na da resistência.

Desde 2010 são encontradas pesquisas no campo da política ambiental na literatura internacional sobre desmonte de políticas. Trabalhos abordam as mudanças nos EUA nos governos Reagan e Bush, processos associados a austeridade fiscal e a crises econômicas na União Europeia e nos países a ela pertencentes (KNILL *et al.*, 2009; KNILL *et al.*, 2011, 2012; KORTE; JORGENS, 2010), em pesquisas que ora se debruçam sobre um determinado país ou arranjo (no caso de GRAVEY; JORDAN, 2016, a União Europeia) ora desenvolvem estudos comparativos envolvendo diversos países (tais como em KNILL *et al.*, 2014).

A literatura internacional sobre desmonte de política ambiental destaca a importância do caráter regulatório da política e sua vulnerabilidade à mudança em circunstâncias nas quais benefícios são de difícil quantificação e apropriação difusa, face a interesses de grupos com grande poder de pressão e interesse em reduzir padrões de qualidade. São analisados processos em que a tendência ao desmonte ocorre via estagnação (*stasis*) e o papel das organizações da sociedade civil na resistência contra desmontes na área ambiental (BURNS *et al.*, 2019; KNILL *et al.*, 2016).

Pollex e Lenschow (2020) apontam a possibilidade de que o desmonte na área ambiental pode ocorrer sem mudança de regulações, por meio da implementação tendenciosa de regulações já estabelecidas, escamoteando do público a iniciativa de desmonte.

Quanto a métricas de desmonte na área ambiental, contribuições relevantes, como Knill *et al.* (2012) e Steinebach e Knill (2016), propõem uma hierarquia de variáveis de análise do desmonte de políticas ambientais, composta por itens de políticas, instrumentos de política e configurações de política (*policy settings*). Esses autores reforçam o argumento, já presente em Bauer e Knill (2012), segundo o qual a análise de processos de desmonte na área ambiental deve abranger todo o campo da política ou grandes subcampos, uma vez que iniciativas de desmonte podem ocorrer simultaneamente a movimentos de expansão e contração.

2.2 POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS

As particularidades da política ambiental têm sido exploradas na literatura internacional desde os anos 1990, acompanhando a expansão da nova política surgida ao longo das décadas de 1960-1970 em todo o mundo.

São diversas as características estruturantes da política ambiental¹. Entre elas, são potencialmente úteis, para análise de trajetória, variáveis sobre os princípios do direito ambiental operacionalizados em

instrumentos de política, a quantidade de atores, o papel do conhecimento científico e a complexidade, além da burocracia, agenda e controle ambientais.

O objeto de tutela estatal, o meio ambiente, é entendido como um bem transindividual, que corresponde a uma nova geração de direitos (SILVA-SANCHEZ, 2000), correspondente a princípios ordenadores adotados internacionalmente, tais como os princípios da sustentabilidade, da precaução, da prevenção, da reparação, da participação, do poluidor-pagador e o da não regressão ou proibição de retrocesso (MACHADO, 2022). Em particular, a proibição de retrocesso, considerado princípio geral do Direito Ambiental, é pertinente na avaliação da juridicidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, especialmente para processos ecológicos essenciais, ecossistemas frágeis ou à beira de colapso e espécies ameaçadas de extinção (BENJAMIN, 2012).

Os atores envolvidos no campo da política ambiental são numerosos e distintos segundo o tema da agenda, exigindo a construção de instâncias participativas na formulação e implementação das políticas ambientais (CONNELY; SMITH, 2003; LAFFERTY; MEADOWCROFT, 1996).

A complexidade e a incerteza são características dos processos ambientais (LAFFERTY; MEADOWCROFT, 1996) que dão relevância ao papel do conhecimento científico e da burocracia ambiental. A burocracia abrange os funcionários públicos responsáveis pela formulação e implementação de programas, projetos e pelo controle ambiental. Além da complexidade sempre presente das atividades administrativas, mais fatores exigem que o corpo de funcionários ambientais tenha habilidades diversificadas. A indeterminação da norma ambiental (AZUELA DE LA CUEVA, 2006) exige sofisticadas capacidades para sua interpretação e transformação em decisões, conteúdos e rotinas. Assim, a burocracia ambiental é responsável por interpretar, em cada circunstância concreta, o conteúdo da norma e exigir capacidades complexas (KRELL, 2004), destacando-se importante poder discricionário para (entre outros) avaliação de riscos ambientais, apreciação pericial e adaptação da lei a casos concretos. A política ambiental depende dessa burocracia qualificada para sua operacionalização.

Quanto à agenda ambiental, à primeira vista o conteúdo da ação estatal na defesa ambiental é impreciso: não são claramente identificáveis os objetos sob sua responsabilidade. No Brasil, a definição de meio ambiente como objeto da tutela do Estado, formalizada em 1981, refere-se ao *“conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”* (Lei n. 6938/1981, art. 3º, I).

Nessa formulação, o fator *relações* é qualificado como essencial na sua constituição e, como aponta Silva (2009): o objeto de tutela estatal no campo ambiental é a qualidade do meio ambiente, entendido como relações entre bens, elementos setoriais e processos que determinam a qualidade da vida.

Essa definição corresponde a uma ampla agenda institucional que, até os anos 1960-1970, envolvia essencialmente a preservação de áreas intocadas, a conservação e proteção dos recursos naturais. A partir de então, a agenda ambiental passa a agregar novos temas, como controle da poluição do ar, da água e do solo, controle das atividades industriais e estabelecimento de padrões de produção e consumo de energia.

Nos anos 1980, é incorporado o controle das atividades potencialmente impactantes e, no início dos anos 1990, os chamados problemas ambientais globais consagrados na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ao mesmo tempo, antigos temas são reconfigurados, como o saneamento e a regulação urbana (MEADOWCROFT, 2012).

Atualmente, a agenda ambiental é mais ampla do que nunca, compreendendo também ações nos campos da saúde e segurança, energia, transporte, agricultura e na produção de alimentos, rejeitos perigosos e radiativos, no patrimônio genético, proteção dos sistemas ecológicos, geoquímicos

e geofísicos responsáveis pela prestação de serviços ecossistêmicos, nos padrões de produção e consumo, em múltiplas conexões entre questões locais, nacionais e as chamadas questões globais – entre as quais estão a proteção da camada de ozônio, as mudanças climáticas, a conservação da biodiversidade, o combate à desertificação, a biossegurança e a proteção do patrimônio genético (VIG; KRAFT, 2019).

Essa ampla coleção de temas tem pelo menos um aspecto em comum: cabe ao Estado estabelecer as condições de proteção e manejo necessários à sua qualidade ambiental, mediante políticas públicas amparadas no exercício do poder de polícia sobre o meio ambiente. O poder de polícia ambiental é definido como

[...] a atividade da administração pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade em função do interesse público concernente à saúde da população, à conservação de ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do poder público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza (MACHADO, 2022, p. 398).

O seu exercício abrange um amplo e interligado conjunto de procedimentos conhecidos pela expressão “controle ambiental”, que inclui ordens, proibições, normas limitadoras e sancionadoras, ordens e consentimento de polícia, fiscalização e sanção.

As atividades mais conhecidas de controle ambiental são o licenciamento ambiental e a fiscalização, os primeiros instituídos no Brasil na década de 1980. Entretanto, o controle não se resume a eles. O exercício do poder de polícia ambiental requer mais instrumentos, tais como o registro em cadastros dos empreendimentos potencialmente impactantes e seus responsáveis, o estabelecimento de padrões ambientais, a realização de estudos de impacto ambiental e relatórios de impacto sobre o meio ambiente, o monitoramento de processos e bens ambientais, a fiscalização – associada a licenciamento ou não, a aplicação de sanções administrativas e ampla publicização dessas informações. O exercício do poder de polícia também é requerido em todas as demais estratégias de política que requerem controle, fiscalização e sanções administrativas (MACHADO, 2022).

O licenciamento é feito pelo órgão ambiental competente em processo que contempla várias licenças, correspondentes a fases do empreendimento, articuladas à avaliação dos impactos ambientais e à sua ampla publicidade, por meio de relatórios (Rimas) e audiências públicas. Licenças ambientais são por definição precárias, sempre periodicamente renovadas. São estabelecidas – e periodicamente revistas – balizas e condicionalidades para a implantação e operação de empreendimentos, exigindo a construção de capacidades estatais para promover monitoramento, fiscalizar o cumprimento dos parâmetros e aplicar sanções (MACHADO, 2022).

Padrões de qualidade ambiental são estabelecidos por resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), disciplinando emissões de poluentes e contaminantes na atmosfera, no solo e em corpos hídricos por meio de padrões de emissão (que estabelecem valores para níveis máximos de lançamentos permitidos), padrões de qualidade (que indicam as condições de normalidade do ambiente) e padrões de desempenho.

O primeiro registro obrigatório de atividades impactantes, criado em 1981, é o Cadastro Técnico Federal de Atividades, sob responsabilidade do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Atualmente, há outros tipos de registro, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) – considerado um instrumento-chave para o controle e monitoramento dos recursos florestais (PIRES, 2014).

Penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas visam regular e garantir a implementação das normas estabelecidas para a defesa ambiental. Quando os danos ambientais não puderem ser mitigados, as medidas compensatórias visam à reparação destes.

3 REFERÊNCIAS METODOLÓGICAS

A abordagem adotada para a pesquisa é de ordem qualitativa e exploratória. O foco da investigação é a evolução da política ambiental na esfera federal de governo no período 1981-2022.

Informações foram coletadas por meio de revisão bibliográfica na literatura acadêmica internacional sobre desmonte de políticas, revisão normativa de normas ambientais brasileiras, levantamento de documentos produzidos por órgãos governamentais e por organizações da sociedade civil sobre mudanças na política ambiental brasileira.

A trajetória da política ambiental foi analisada por meio das normas federais instituídas no período estabelecido, considerando-se que as normas são representativas de resultados de política (*outputs*). Foram consideradas as disposições constitucionais, leis complementares à Constituição Federal, leis ordinárias e atos administrativos (decretos, portarias e resoluções).

As normas foram classificadas em normas sistêmicas, que tratam do meio ambiente como objeto de tutela estatal, e normas setoriais, que incidem sobre organizações federais de defesa ambiental, componentes do meio ambiente, atividades interferentes sobre o meio ambiente e sobre instrumentos de política ambiental.

Os sistemas e organizações considerados são o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), o Ministério Público Federal (MPF), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (Ibama), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e seus órgãos, em particular o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Agência Nacional de Águas (ANA).

No que diz respeito a componentes do meio ambiente, atividades e instrumentos de política ambiental, foram abrangidas normas de proteção e gestão de florestas, ar e água, proteção de biomas, recursos hídricos, cidades, segurança de barragens, agrotóxicos, exploração mineral, sistema nacional de unidades de conservação da natureza, zona costeira, energia, estudo prévio de impacto ambiental, licenciamento ambiental, zoneamento ambiental, infrações administrativas, responsabilidade civil e reparação de dano, crimes ambientais, controle da poluição e de atividades potencialmente impactantes.

As normas foram organizadas, manualmente, por meio de três recortes analíticos. No primeiro recorte foram identificadas as disposições constitucionais e infraconstitucionais consideradas estruturantes – as que emolduram as políticas federais de defesa ambiental e regem seus arranjos institucionais – e as disposições consideradas setoriais.

No segundo recorte, foram selecionadas as normas que representam marcos na trajetória da política, seja avanço/consolidação de uma determinada direção, seja as que representam inflexão de direção, apoiado em Gravey e Jordan (2016), que propõem analisar processos de desmonte por meio das inflexões na trajetória da política (expansão, continuação ou contração).

No terceiro recorte, as mudanças foram agrupadas segundo sete variáveis, correspondentes a características estruturantes da política ambiental. São elas (i) os princípios e objetivos de política, especialmente da proibição de retrocesso; (ii) organizações federais, como indicadores do estado

dos arranjos institucionais; (iii) instrumentos de participação social e transparência, indicadores dos princípios de participação e publicização de informação ambiental; (iv) *status* da burocracia, variável sensível para o exercício do controle ambiental e para a própria definição de desmonte (JORDAN *et al.*, 2013); (v) instrumentos de implementação, focalizando o controle ambiental; (vi) instrumentos legais; e (vii) o financiamento da política, variável aqui tratada de forma exploratória.

Assumiu-se nesta pesquisa que a variável controle ambiental representa a capacidade de exercício do poder de polícia ambiental simultaneamente em todas as áreas temáticas. Assim, variações no controle ambiental foram consideradas como variações incidentes todo o campo da política ambiental, para fins de análise de mudanças.

4 RESULTADOS: A POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL, DA EXPANSÃO AO DESMONTE

4.1 INSTITUIÇÃO E EXPANSÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL

No Brasil, foram combinados fatores de natureza institucional que conferem um perfil singular ao campo da política ambiental como campo de ação estatal. Entre eles, estão os já mencionados princípios ordenadores do direito ambiental, entendidos como normas estruturantes dentro de um sistema de normas (SILVA, 2009). Em curto espaço de tempo, ao longo da década de 1980, foram normalizadas três qualificações definitivas para a delimitação do papel do Estado na defesa ambiental que formalizam o atributo da publicidade dos bens ambientais e por isso mesmo objeto da ação e tutela do Estado. São elas: as qualificações de *bem de uso comum do povo*, de *patrimônio público* e de *bem de interesse difuso*, estabelecendo os fundamentos para proteção do meio ambiente como objeto da tutela estatal *stricto sensu* (NEVES, 2015).

Em 1981, a instituição da política nacional de meio ambiente (PNMA) – Lei 6938/1981 – inaugura o novo campo de política pública. O meio ambiente é reconhecido como bem de interesse difuso e o Ministério Público guardião desses interesses, em 1985 (Lei n. 7.347/1985), normas alçadas a disposições constitucionais em 1988 (Constituição Federal art. 23, 24, 30, 129, 149 e 225). O controle das atividades poluidoras e potencialmente degradadoras do meio ambiente é estruturado em sistema que integra fiscalização, aplicação de sanções administrativas, cadastro e licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. Cabe ao Conama a regulamentação de instrumentos de política ambiental, tais como o sistema de licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, padrões de qualidade do ar e classificação de águas doces.

Nesse novo campo de política pública, as normas ambientais sistêmicas criadas a partir da década de 1980 são articuladas a outras anteriormente estabelecidas, que incidem sobre bens ambientais tomados isoladamente, correspondentes a distintos marcos políticos e filosóficos – como o Código de Águas (1934) e o Código Florestal (1965). Assim, é construída uma combinação singular de regimes jurídico-institucionais para distintos bens ambientais dentro do novo campo de política.

Ao final da década de 1980, é criado o Ibama, com a finalidade de exercer o poder de polícia ambiental e, em 1992, o Ministério do Meio Ambiente. Na década seguinte o Ibama seria desmembrado dando origem a mais dois órgãos ambientais, o SFB, responsável pelas florestas públicas, e o ICMBio, órgão executor das políticas de unidades de conservação e de uso sustentável de recursos naturais renováveis.

Ao longo das décadas de 1990 e 2000, a política ambiental se expande, consolidando o sistema de licenciamento ambiental e ampliando sua agenda por meio da instituição do sistema de gestão dos recursos hídricos (1997), da regulação das infrações ambientais na esfera criminal (1998) e da

sistematização de categorias de áreas especialmente protegidas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) – 2000.

Na primeira década do século XXI, o arsenal de instrumentos de política ambiental se fortalece com o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001) e com estratégias integradas, tais como as consolidadas no Plano de Proteção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm) – 2004. A política de gestão de florestas públicas regula a concessão privada da exploração (2006). São implantadas Unidades de Conservação da Natureza e instrumentos de proteção de biomas – Mata Atlântica e a Amazônia –, multiplicam-se as iniciativas de despoluição e revitalização de bacias hidrográficas. Foram transformadas em políticas nacionais as disposições de convenções internacionais às quais o Brasil aderiu, como as convenções do clima (2009), o combate à desertificação e a conservação da biodiversidade (2015).

Mais nítidos a partir de 2010, interesses representados no Congresso Nacional interferem nessa trajetória de expansão, promovendo iniciativas para instabilização da arquitetura institucional por meio de reforma de normas de defesa do meio ambiente (NEVES, 2016). São exemplos dessa reação, que se fortaleceria notavelmente ao longo dos anos seguintes, a revogação do Código Florestal de 1965 em 2012, o enfraquecimento do PPCDAm a partir de 2013, a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a PEC 65/2012 de autoria do senador Acir Gurgacz (PDT-RO), a primeira iniciativa de desmonte do licenciamento ambiental na esfera constitucional. Em 2015, o pacote de medidas conhecido como *Agenda Brasil* propôs simplificar o licenciamento ambiental e agilizar a emissão de licenças mediante a flexibilização de normas ambientais, e o Projeto de Lei do Senado PLS 654/2015 de autoria do ex-senador Romero Jucá (PMDB-RR) propôs flexibilização por meio da criação do licenciamento ambiental especial para empreendimentos considerados estratégicos (BARCELOS, 2020).

4.2 A POLÍTICA AMBIENTAL, 2016-2021: A DESCONSTRUÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE AMBIENTAL COMO POLÍTICA DE GOVERNO²

De 2016 em diante, aprofundou-se a instabilização da área ambiental, por meio da redução do gasto federal, especialmente no controle ambiental, do abandono do PPCDAm e do avanço de propostas de flexibilização do sistema de licenciamento ambiental. Em 2017, duas medidas provisórias visaram reduzir as áreas protegidas: Medidas Provisórias/MP 756 e 758. Mais iniciativas foram articuladas no Congresso Nacional para liberar a exploração de recursos e a mineração em terras indígenas, uma categoria-chave de área protegida. As propostas de reforma do licenciamento ambiental se fortaleceram no Legislativo. Em 2018, o candidato Jair Bolsonaro incluiu, entre suas promessas de campanha, a desconstrução da política ambiental.

Em janeiro de 2019, o presidente Bolsonaro incluiu a política ambiental no centro das prioridades governamentais em conformidade com as promessas eleitorais, promovendo desde os primeiros dias de governo drásticas mudanças.

O arranjo organizacional ambiental foi desfigurado pela supressão de diversos órgãos federais e pelo traslado de outros a pastas alheias ao tema, reduzindo na prática as competências operacionais da área ambiental. No MMA foram extintas a Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas – unidade administrativa responsável pelo combate ao desmatamento – e as unidades de educação ambiental. Também perdeu todo o sistema de recursos hídricos, incluindo a ANA, o CNRH e a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos e Qualidade da Água (SRHQ), trasladados para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). No Ministério das Relações Exteriores (MRE), foi extinta a instância responsável pela política climática. O SFB e o CAR foram transferidos para a área de agricultura, perdendo a gestão das florestas públicas. O Conama teve sua composição e seu tamanho reduzidos.³ Em maio de 2020, as ações de fiscalização do Ibama na Amazônia passaram a ser coordenadas pelo Ministério da Defesa.

No que diz respeito às instâncias de participação da sociedade civil e de transparência, o “revogaço” promovido em abril 2019, que atingiu colegiados da administração pública federal, reestruturou ou extinguiu mais da metade de 22 colegiados nacionais associados às políticas socioambientais (IMAFLORES *et al.*, 2021). Em maio de 2019, o Conama foi reformulado, tendo diminuído o número de representantes da sociedade civil⁴. A exclusão de representantes da sociedade civil ocorreu também no CNRH, na Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio) e no Conselho Deliberativo do FNMA.

Foi extinta a transparência das informações sobre o estado do meio ambiente e as ações governamentais: informações sobre programas e projetos foram suprimidas do site do MMA, censura foi imposta à comunicação institucional do Ibama e do ICMBio⁵. Aumentaram as pressões para interferência na divulgação de informações ambientais, como a tradicional publicação da taxa de desmatamento pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Em 2020 o governo passou a centralizar a comunicação dos órgãos ambientais e tornou processos sigilosos. A estratégia de censura, intimidação e descrédito focalizou primeiramente gestores ambientais e organizações da sociedade civil, em seguida a mídia.

Quanto à implementação de atividades, o exercício do controle ambiental foi drasticamente reduzido por meio da inibição da fiscalização e cobrança de multas, pela criação de uma instância de conciliação, e pela desestruturação da burocracia ambiental com competência para exercer o poder de polícia. O número de autos de infração por crimes contra a flora aplicados pelo Ibama em 2019 na Amazônia (2.534) foi o menor em duas décadas, queda de 40% em relação a 2017-2018. Multas ambientais aplicadas desde outubro de 2019 não foram mais cobradas a partir da edição do decreto que criou a chamada “conciliação” de multas (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022).

O Ibama e o ICMBio foram praticamente paralisados em quase todo o país desde o primeiro ano do novo governo: superintendências estaduais foram mantidas vacantes, assim como cargos de direção; esvaziadas equipes de fiscalização; nomeados gestores carentes de qualificações técnicas e experiência prévia na área (em boa parte militares). A burocracia ambiental remanescente, responsável por atividades-chave como o licenciamento e fiscalização de programas, tais como programa de controle do desmatamento e gestão de áreas protegidas, foi vítima de assédio e de intimidação. Foram propostas, por meio de projetos de lei, reformas para aprofundar a desorganização do sistema de licenciamento ambiental (PL 3729/2004 com seus apensos e substitutivos). Segundo pesquisadores e especialistas de organizações civis, esse PL aniquila o sistema de licenciamento vigente, por meio de (entre outros) dispensa de licença para vários tipos de empreendimentos impactantes, delegação indiscriminada a entes subnacionais da regulamentação, inclusive dispensa de licenciamento, licenças autodeclaratórias, limitações aos condicionantes ambientais, dispensa de conformidade com legislação subnacional, restrições à aplicação da regulação dos recursos hídricos, exclusão de análise de impactos em Terras Indígenas ainda não demarcadas e em Territórios Quilombolas não titulados, exclusão de análise de impactos em Unidades de Conservação, eliminação da avaliação de impactos sobre a saúde humana, exclusão da Avaliação Ambiental Estratégica, entre outros (OBSERVATÓRIO DO CLIMA *et al.*, 2021).

A alocação de despesa e a gestão de fontes de recursos no setor ambiental aprofundaram a paralisia dos órgãos de controle e planejamento ambiental. No período 2019-2021, foram reduzidos os gastos com pessoal e os gastos “na ponta” – as despesas primárias discricionárias. Em 2021, os gastos com pessoal em meio ambiente somaram 1,99 bilhão de reais, representando 71% do total executado (contra 65% em 2019), enquanto as despesas primárias discricionárias foram da ordem de 620 milhões de reais, representando apenas 25% do total (INESC, 2022).⁶ Ainda em 2021, o orçamento executado para o meio ambiente representou menos de 25% do valor total destinado às emendas do chamado “orçamento secreto” do Congresso (INESC, 2022). Foram paralisados órgãos de financiamento, como o Fundo Amazônia, por conta da extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) e do Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) em abril 2019. O comitê gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima foi dissolvido no chamado “revogaço” de 2019.

Quanto aos instrumentos legais adotados para as mudanças, durante os dois primeiros anos de governo a flexibilização de normas relacionadas à política ambiental foi promovida por meio de normas infralegais cuja edição é de responsabilidade do Executivo, aliadas à interrupção de programas e paralisação de fundos, como na área climática (Fundo Clima e o Fundo Amazônia). Em 2021, a aliança entre o Executivo e a presidência da Câmara Federal potencializou a promoção de mudanças via projetos de lei, dando novo fôlego a mais mudanças disruptivas para além das propostas de desregulação do licenciamento já mencionadas. Naquele ano, a desregulação avançou sobre as Áreas de Preservação Permanente (APPs) em espaços urbanos, sendo permitido aos executivos municipais dispor sobre as APPs em áreas sensíveis tais como nas margens de rios, topos de morro, restingas e mangues em zona urbana⁷.

As medidas mencionadas anteriormente expressam o abandono dos princípios e objetivos da política ambiental estabelecidos de forma sistêmica na esfera constitucional no período 2019-2022. Em reação, foram apresentadas ao Supremo Tribunal Federal (STF) numerosas ações de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), (por exemplo as ADPF n. 651, 708 e 760) e ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (ADO) (como, por exemplo, as ADO n. 54 e 59).

5 CONCLUSÕES E PISTAS EXPLORATÓRIAS

A pesquisa analisou a trajetória da política ambiental brasileira para testar a contribuição das categorias analíticas da literatura sobre desmonte de políticas ao caso brasileiro. Os resultados apresentados na seção anterior revelam que os aportes teóricos da literatura sobre desmonte, inclusive sobre desmonte no campo ambiental, têm significativa contribuição para a interpretação do processo vivido no Brasil.

A trajetória de expansão da política ambiental e de consolidação de seus instrumentos e programas se estendeu continuamente por três décadas até o início da década de 2010. A partir de então mudanças promovem a instabilização de setores importantes da agenda e da moldura institucional da política ambiental, abrindo caminho para as inflexões drásticas ocorridas a partir de 2019, que impõem ruptura na trajetória identificável ao processo de desmonte, tal como caracterizado por Bauer e Knill (2012).

O desmonte da política ambiental no Brasil se revela na direção uníssona das mudanças rumo à redução e extinção de políticas e de capacidades, retirando do Estado a responsabilidade da tutela do meio ambiente. Em todas as sete variáveis de política ambiental analisadas, encontra-se o mesmo sentido de redução e extinção. Foram desconsiderados os princípios e objetivos da política, em particular os princípios da não regressão, participação e informação. Organizações estatais foram desestruturadas. A participação social foi inibida mediante a exclusão de organizações civis em colegiados. O setor de controle ambiental foi desfigurado, algumas normas foram desconsideradas e outras foram interpretadas de forma desviante em arrepio às disposições constitucionais sobre meio ambiente. O assédio à burocracia ambiental logrou, pelo menos parcialmente, inibir a interpretação e aplicação das normas pelos quadros remanescentes, atingindo frontalmente a capacidade de exercício do poder de polícia – alcançando assim todo o campo da política. A paralisação de fontes de financiamento aprofundou os desafios para manter operacionais ações de política ambiental.

Entendendo-se, conforme Gravey e Jordan (2016), que o desmonte de política é um processo, pode-se afirmar que parte das ações empreendidas correspondeu efetivamente à aniquilação da tutela estatal em várias áreas da agenda ambiental, ao menos temporariamente, tais como a mudança de clima e proteção da biodiversidade. Outras ações reduziram significativamente o alcance da tutela e desorganizaram a ação estatal, sem conseguir nesse prazo sua extinção definitiva.

Devem ser considerados, entre as causas do insucesso governamental em aniquilar os instrumentos de defesa ambiental, pelo menos dois fatores. O primeiro é o caráter sistêmico da arquitetura jurídico-institucional da política ambiental, ancorada na Constituição federal, que permitiu a interveniência do Supremo Tribunal Federal. O segundo fator é o papel crucial exercido pelas organizações da sociedade

civil na resistência às mudanças nocivas à proteção ambiental, agindo em diversas frentes, tais como registro e documentação do desmonte, ações civis públicas contra os danos decorrentes do desmonte e mobilização da opinião pública nacional e internacional.

Nem todos os aspectos do processo vivido na política ambiental brasileira encontram referências na literatura internacional sobre desmonte de política. O processo vivido na política ambiental brasileira tem singularidades que o distanciam de algumas proposições teóricas da literatura internacional, tais como a hipótese de que desmontes na área ambiental ocorreriam de forma dissimulada (POLLEX; LENSCHOW, 2020). No governo Bolsonaro, o desmonte foi amplamente divulgado como objetivo daquele governo, correspondendo à intenção governamental, explicitada por reiteradas vezes: desregular, enfraquecer e eliminar instrumentos de política, reduzir o escopo e as competências de política ambiental. É preciso lançar mão de mais vertentes e contribuições teóricas para analisar motivações do desmonte ambiental em ambientes de populismo reacionário e autoritarismo, considerando-se a hipótese de que o desmonte da área ambiental pode ser associado ao processo de erosão da democracia, tal como estudado em Britto *et al.* (2022), entre outros.

A desconsideração frontal às disposições constitucionais sobre meio ambiente revela padrão de comportamento inédito do Executivo federal, expresso em iniciativas provisoriamente agrupadas em três vertentes: exercício perverso do poder-dever ambiental, incentivo ao comportamento perverso e disseminação de desinformação para justificar decisões de política ambiental. No âmbito desta pesquisa, coube apenas reconhecer e enunciar exploratoriamente esse padrão, cujo estudo sistemático deverá ser desenvolvido em pesquisas futuras.

A primeira vertente, exercício perverso do poder-dever ambiental, pode ser exemplificada pela redução intencional das atividades de fiscalização e cessação da cobrança de multas, não mais cobradas a partir da edição do decreto que criou a chamada “conciliação” de multas (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022). No plano legislativo, essa vertente se expressa em normas tais como a Medida Provisória (MP) 1.040/2021, que autorizou alvarás automáticos para empreendimentos de médio risco, e o decreto que alterou a composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), ambos declarados inconstitucionais pelo STF em 2022.

A segunda vertente, incentivo ao comportamento perverso, é verificável nos pronunciamentos de apoio à invasão de terras indígenas e ao exercício do garimpo em terras protegidas, e em atos de desautorização de gestores ambientais no exercício de suas funções, como os chefes da fiscalização exonerados após operação contra garimpos em terras indígenas do Pará que resultou na destruição de dezenas de equipamentos usados por criminosos. Dentro do aparelho estatal, essa atitude provoca fadiga dos órgãos de controle. Perante a população, esse comportamento mina a confiança na norma ambiental e nos agentes que exercem o poder de polícia ambiental, alimentando o descrédito dos agentes e das instituições, e provoca o desrespeito à ordem ambiental por terceiros, aproximando-se da incitação a crimes de dano.

A terceira vertente, disseminação de desinformação, pode ser ilustrada pelas declarações do presidente sobre as ameaças à soberania nacional na região amazônica, pela iniciativa de desqualificação do Inpe e do físico Ricardo Galvão, diretor responsável pelo monitoramento e divulgação das informações sobre desmatamento, afirmando que o órgão estaria agindo “a serviço de alguma ONG” (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2020), além da promoção de indicadores enviesados para justificar decisões de política florestal (RAJÃO *et al.*, 2021), promovendo a desqualificação do conhecimento científico, de técnicos e especialistas de notório saber e reconhecimento internacional.

Constatar o processo de desmonte ambiental provoca o enunciado de diversas questões sobre suas implicações, que passam a se impor na agenda de pesquisa. Em que extensão a política ambiental está desmontada? Em que estágio do processo de desmonte se encontra a institucionalidade ambiental? A quem beneficiaram as iniciativas de desmonte? Qual a trajetória e a importância dos processos de

resistência ao desmonte ambiental? Como se organizam os atores que apoiam o projeto de desmonte ambiental? Quais os condicionantes para uma nova mudança de rumo em direção à reconstrução? Todas as mudanças são passíveis de reversão? Quais seriam consideradas mudanças irreversíveis? Quais são os efeitos (*outcomes*) do desmonte e quais são seus custos? As pesquisas sobre o caso brasileiro apontarão contribuições valiosas para essas perguntas.

O impacto das iniciativas de desmonte concretizadas até o presente ainda está por ser quantificado, embora algumas consequências já sejam nitidamente observáveis e facilmente quantificáveis. Pouco se conhece ainda sobre a duração dos impactos do desmonte. Ainda que o novo governo, inaugurado em janeiro de 2023, suspenda o processo de desmonte e se dedique à reconstrução da política ambiental, há consequências desse período capazes de repercutir mais além do tempo em que terá vigido a experiência de desmantelamento. Ao transgredir intencionalmente as balizas constitucionais que lastreiam a política, tentando deslegitimar a ordem constitucional ambiental e sua arquitetura infraconstitucional, o comportamento governamental – provisoriamente qualificado nesta pesquisa como um padrão perverso de exercício do poder-dever – parece ter ferido o próprio regime democrático, erodindo a credibilidade da ação estatal no meio ambiente junto à população. A erosão de credibilidade entre a população e a recuperação de sua confiança no poder impositivo da norma merecem uma investigação minuciosa sobre efeitos, mecanismos e perspectivas.

O comportamento de alguns atores protagonistas merece análise aprofundada. Em um recorte, a burocracia ambiental (expoentes da comunidade científica e organizações da sociedade civil) cumpriu um papel inestimável de resistência ao desmonte. Em outra perspectiva, sem apoio parlamentar, seria impossível instabilizar e mudar a regulação estabelecida em leis federais, como ocorreu com os agrotóxicos. Tudo indica que está estruturada no Congresso uma coalizão pró-desmonte do meio ambiente que deverá participar ativamente da arena ambiental.

Finalmente, é essencial investigar o papel dos governos subnacionais no processo de desmonte e resistência, aspecto não contemplado nesta pesquisa. Mantendo-se presente que, de acordo com a estrutura federativa e as atribuições constitucionais, a atuação dos governos subnacionais é relevante e imprescindível e, certamente, pelo menos em algumas áreas da agenda ambiental (como a mudança climática), teve papel importante na resistência ao desmonte.

NOTAS

1| Foram utilizadas, para a caracterização da política ambiental, as contribuições de Azuela de la Cueva (2006), Connelly e Smith (2003), Dobson (1996), Downs (1978), Durant (2004), Fiorino (1995), Frey (2000), Janicke (1996), Kraft (2001), Ostrom (1994), Paehlke (1996, 2002, 2004), Steel, Clinton e Lovrich (2003), Sterner (2003), Vig e Kraft (2003).

2| Esta seção foi elaborada sobre bibliografia acadêmica e de organizações civis think-tanks, que fizeram extraordinário trabalho de monitoramento das ações ambientais no período estudado. Foram consultados em particular os trabalhos de Araújo (2020); Araújo e Herschman (2021); Capelari (2020); Greenpeace, Brasil (2021); Greenpeace, Brasil (2022); Imaflores, Artigo 19 e Instituto Socioambiental (2021); Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc (2021, 2022); Greenpeace, Instituto Democracia e Sustentabilidade e Instituto Sociedade, População e Natureza (2020); Minc, C. *et al.* (2021); Observatório do Clima (2020, 2021, 2022); SOS Mata Atlântica e WWF Brasil (2021); Instituto Talanoa (2022); Observatório do Código Floresta e Instituto de Pesquisas sobre a Amazônia – Ipam (2021).

3| Esta medida, promovida pelo Decreto n. 9.759, de 11/04/2019, foi posteriormente revertida pelo STF por meio da suspensão do Decreto.

4| Em dezembro 2021, o STF suspendeu esta medida, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623, a liminar vale até o tema ser discutido pelo plenário do STF em 2022.

5| Portaria n. 560/2020 determina que qualquer contato com a imprensa deve ser mediado pela Assessoria de Comunicação e que as chefias precisam reportar qualquer tentativa de contato direto dos jornalistas.

6| Valores corrigidos pelo IPCA dezembro 2021.

7| Lei n. 14.285/2021.

AGRADECIMENTOS

A autora agradece à mestranda Débora Maria Carvalho da Silva (PPED-UFRJ) sua colaboração na coleta de dados; aos pareceristas suas críticas e sugestões; e o apoio do Projeto INCT/Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED, com suporte financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) processo 465466/2014-1; da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) processo 88887.136919/2017-00; e da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) processo E-26/01000082/2018.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, S. M. V. G. Environmental policy in the Bolsonaro government: the response of environmentalists in the legislative Arena. **Brazilian Political Sciences Review**, São Paulo, v. 14, n. 2, 2020.

ARAÚJO, S. M. V. G.; HERSCHMANN, S. O desmantelamento da política ambiental e seus reflexos na COP 26. **PEX Executives, Presidents and Cabinet Politics**. Belo Horizonte, dez. 2021. Disponível em: <https://pex-network.com/category/special-reports/special-report-series-bolsonaro-administration-the-disruptive-presidency-in-brazil/>. Acesso em: 11 jan. 2022.

AZUELA DE LA CUEVA, A. **Visionarios y pragmáticos: una aproximación sociológica al derecho ambiental**. México: Fontamara. Instituto de Investigaciones Sociales: Unam, 2006.

BARCELOS, E. A. S. Desregulação ambiental e disputas políticas: uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil. **Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 278-329, 2020.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. In: BAUER, M. W. et al. **Dismantling public policy: preferences, strategies and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-45.

BAUER, M. W.; KNILL, C. A conceptual framework for the comparative analysis of policy change – measurement, explanation and strategies of policy dismantling. **Journal of Comparative Analysis: research and practice**, London, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014.

BAUER, M. W.; PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Pathways to administrative resilience: public bureaucracies rule by democratic backsliders as a transnational challenge**. Policy Analysis, European University Institute, [S. l.] v. 2001, n. 03, 2021.

BENJAMIN, A. H. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO AMBIENTAL, 2012, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: Congresso Nacional, mar. 2012. p. 55-72.

BRITO, A. S. et al. **O caminho da autocracia – estratégias atuais de erosão democrática**. São Paulo: Centro de Análise da Liberdade, 2022.

BURNS, C.; ECKERSLEY, P.; TOBIN, P. EU environmental policy in times of crisis. **Journal of European Public Policy**, London, v. 27, n. 1, p. 1-19, 2020.

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

CONNELLY, J.; SMITH, G. **Politics and the environment: from theory to practice**. 2. ed. London: Routledge, 2003.

DOBSON, A. Representative democracy and the environment. *In*: LAFFERTY, W.; MEADOWCROFT, J. **Democracy and the environment: problems and prospects**. Cheltenham; Lyme: Edward Elgar, 1996. p. 123-139.

DOWNS, A. El ciclo de atención a los problemas sociales: los altibajos de la ecología. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. 3. ed. México, DF: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 2000. p. 141-159.

DURANT, R. Reconceptualizing purpose. *In*: DURANT, R.; FIORINO, D. J.; O'LEARY, R. (Ed.). **Environmental governance revisited: challenges, choices and opportunities**. Cambridge: The MIT Press, 2004. p. 29-34.

FIORINO, D. **Making environmental policy**. Berkeley: University of California Press, 1995.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 213-259, jun. 2000.

GRAVEY, V.; JORDAN, A. Does the European Union have a reverse gear? Policy dismantling in a hyperconsensual polity. **Journal of European Public Policy**, London, v. 23, n. 8, p. 1180-1198, 2016.

GREENPEACE. **Principais ameaças de fragilização da legislação ambiental e fundiária em andamento no Congresso Nacional**. Atualização em fevereiro 2022. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1xIEp0tV3SnJd-y0ikDE2kjRsmUU73e54ZmAQ3bMY0TI/edit>. Acesso em: 21 fev. 2022.

IMAFLORA. **Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira – 2019 e 2020**. Disponível em: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf. Acesso em: 01 abr. 2022.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Principais problemas do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.729/2004, de 06.05.2021: Lei Geral do Licenciamento Ambiental (Lei da Não Licença e do Autolicensing)**. 10/05/2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Principais-pontos-criticos-PL-3729-Subs.-Neri-Geller.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A conta do desmonte – balanço do Orçamento Geral da União 2021**. INESC: Brasília, 2022.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Dando nome aos bois**. Análise das medidas infralégais para o meio ambiente nos primeiros dois anos do Governo Bolsonaro. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/dando-nome-aos-bois-analise-das-medidas-infralégais-para-o-meio-ambiente-nos-primeiros-dois-anos-do-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 21 nov. 2021.

JÄNICKE, M. Democracy as a condition for environmental policy success: the importance of non-institutional factors. *In*: LAFFERTY, W.; MEADOWCROFT, J. **Democracy and the environment: problems and prospects**. Cheltenham; Lyme: Edward Elgar, 1996. p. 71- 85.

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

KNILL, C.; SCHULZE, K.; TOSUN, J. **Measuring environmental policy change: conceptual alternatives and research implications**. Reihe Politikwissenschaft, Political Science Series. 125, Wien: Institut für Höhere Studien, oct. 2011.

KNILL, C.; SCHULZE, K.; TOSUN, J. Regulatory policy outputs and impacts: exploring a complex relationship. **Regulation and Governance**, [S. l.], v. 6, n. 4, p. 427-44, dec. 2012.

KNILL, C.; TOSUN, J.; BAUER, M. W. **Neglected faces of europeanization**: the differential impact of the EU on the dismantling and expansion of domestic policies. *Public Administration*, [S. l.], v. 87, n. 3, p. 519-37, 2009.

KORTE, S.; JORGENS, H. The dismantling of environmental policies in the USA: the case of the new source review. *In*: CONFERENCE ON THE HUMAN DIMENSIONS OF GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE, 2010, Berlin. **Proceedings [...]**. Berlin, 2010.

KRAFT, M. **Environmental policy and politics**. New York: Longman, 2001.

LAFFERTY, W. M.; MEADOWCROFT, J. (Ed.). **Democracy and the environment**. Problems and prospects. Cheltenham: Edward Elgar, 1996.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: JusPODIVM, 2022

MCALLISTER, L. **Making law matter**: environmental protection and legal institutions in Brazil. California: Stanford University Press, 2008.

MEADOWCROFT, J. Greening the State. *In*: STEINBERG, P. F.; VANDERVEER, S. D. (Ed.). **Comparative environmental politics** – theory, practice and prospects. Cambridge: The MIT Press, 2012. p. 63-88.

MINC, C. *et al.* **Projeto de lei geral do não licenciamento promove insegurança jurídica e ameaça agravar a crise econômica brasileira**. Disponível em: https://www.greenpeace.org.br/hubfs/Carta_ExMinistrosMMA_PL3729.pdf. Acesso em: 20 fev. 2023.

NEVES, E. M. S. C. Environmental governance in Brazil: the local government's perspective. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 492-516, set./dez. 2016.

NEVES, E. M. S. C. Environmental regulation and institutional change in Brazil. *In*: CONFERENCE SECOND WORLD INTERDISCIPLINARY NETWORK FOR INSTITUTIONAL RESEARCH, 2015, Rio de Janeiro. **Proceedings [...]**. Rio de Janeiro, set. 2015.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **A conta chegou**. O terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/a-conta-chegou-o-terceiro-ano-de-destruicao-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>. Acesso em: 21 fev. 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Passando a boiada**. O segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Brasil, 1000 dias de destruição**. Como Jair Bolsonaro se tornou o negacionista climático mais perigoso do mundo. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/brasil-1-000-dias-de-destruicao-2/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA *et al.* **A lei da não licença e do autolicensing**: a extinção do licenciamento ambiental. Disponível em: https://www.greenpeace.org.br/hubfs/Nota_LicenciamentoAmbiental_06.05.2021.pdf. Acesso em: 21 nov. 2021.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. **Código Florestal**. Avaliação 2017/2020. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2021/12/O-avanco-da-implementacao-do-Codigo-Florestal-no-Brasil-IPAM_V11-1-1.pdf. Acesso em: 20 out. 2022.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAEHLKE, R. Environmental challenges to democratic practice. *In*: LAFFERTY, W.; Meadowcroft, J. **Democracy and the environment: problems and prospects**. Cheltenham: Edward Elgar, 1996. p. 18-38.

PAEHLKE, R. Environmental politics, sustainability and social sciences. **Environmental Politics**, [S. l.], v. 10, n. 4, p. 1-22, 2001.

PAEHLKE, R. Sustainability. *In*: DURANT, R.; FIORINO, D. J.; O'LEARY, R. (Ed.). **Environmental governance revisited: challenges, choices and opportunities**. Cambridge: The MIT Press, 2004. p. 34-64.

PIRES, M. O. **O cadastro ambiental rural: das origens às perspectivas para a política**. Brasília: Conservação Internacional, 2013.

POLLEX, J.; LENSCHOW, A. Many faces of dismantling: hiding policy change in non-legislative acts in EU environmental policy. **Journal of European Public Policy**, [S. l.], v. 27, n. 1, p. 20-40, 2020.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. Rio de Janeiro: Malheiros, 2009.

SILVA, S. T. **Direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: avanços e desafios**. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS, v. 6, 2014. DOI: <https://doi.org/10.22456/2317-8558.51610>

SILVA-SANCHEZ, S. S. **Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil**. São Paulo: Humanitas: Annablume, 2000.

STEINEBACH, Y.; KNILL, C. Still an entrepreneur? The changing role of the European Commission in EU environmental policy-making. **Journal of European Public Policy**, [S. l.], v. 24, n. 3, p. 429-446, 2016.

STEEL, B.; CLINTON, R.; LOVRICH Jr., N. **Environmental politics and policy**. Boston: McGraw-Hill, 2003.

STERNER, T. **Policy instruments for environmental and natural resource management**. Washington, DC: Resources for the Future. The World Bank: Swedish International Development Cooperation Agency, 2003.

VIG, N.; KRAFT, M. **Environmental policy: new directions for the twenty-first century**. 10. ed. Sage Publications: California, 2019.