

O desafio de ir além: montagem, desmontagem e remontagem da governança e da gestão socioambiental no Brasil

Elimar Pinheiro do Nascimento¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar um breve panorama da governança e da gestão socioambiental no Brasil nos últimos cinquenta anos. Por sua dimensão e recursos, o Brasil é um *player* internacional na questão ambiental, que ocupa hoje, com os indícios crescentes de mudanças climáticas, o centro das atenções internacionais. Gestão e governança socioambiental no Brasil têm uma história não muito longa. Embora com raízes no Brasil Colônia e no Império, o quadro institucional de regulação das questões socioambientais data da República, e mais precisamente do século XX, quando da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, em 1973. Assumiu feições ainda mais ativa após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (Rio-92). Desde então, o País tem tomado várias decisões de fortalecimento de seu arcabouço institucional para a governança e a gestão ambiental, com sucesso memorável no controle do desmatamento na Amazônia e nos mecanismos de participação social, nos dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2010), mas fracassou em reduzir os conflitos e criar uma consciência ambiental mais robusta na sociedade. O Governo Bolsonaro (2019-2022) tratou de desmontar esse arcabouço com os mais diversos artifícios, obtendo resultados diferenciados, por meio de corte orçamentário, extinção de órgãos, redução de pessoal e estímulo às práticas ilícitas. Com o novo mandato de Lula, o desafio é o de remontar esse arcabouço e ir além, pois a situação ambiental piorou, do ponto de vista global.

Palavras chaves

Política públicas e meio ambiente; conflitos socioambientais; quadro institucional e regulação ambiental.

The challenge of going further: assembling, dismantling and reassembling governance and socio-environmental management in Brazil

Abstract

This article aims to present a brief overview of governance and socio-environmental management in Brazil over the past fifty years. Due to its size and resources, Brazil is an international player in environmental issues, which today, with the growing signs of climate change, is at the center of international attention. Socio-environmental management and governance in Brazil have a relatively short history. Although with





roots in colonial Brazil and the Empire, the institutional framework for regulating socio-environmental issues dates back to the Republic, more precisely the twentieth century, with the creation of the Special Secretariat for the Environment in 1973. It became even more active after the United Nations Conference on Environment and Development (Rio-92). Since then, the country has made several decisions to strengthen its institutional framework for environmental governance and management, with notable success in controlling deforestation in the Amazon and in mechanisms of social participation during the first two terms of the Lula government (2003-2010), but it failed to reduce conflicts and create a stronger environmental awareness in society. The Bolsonaro government set out to dismantle this framework through various means, achieving mixed results through budget cuts, the extinction of agencies, staff reductions, and encouragement of illicit practices. With Lula's new term, the challenge is to rebuild this framework and go further, as the environmental situation has worsened from a global perspective.

Keywords

Public policy and environment; Socio-environmental conflicts; Institutional framework; Environmental regulation.

Artigo recebido em outubro de 2023

Artigo aprovado em dezembro de 2023

Introdução

Esta é uma introdução dividida em três partes, que apenas aparentemente não têm conexão entre si. Na primeira, abordam-se os conceitos de governança e gestão, de forma muito sucinta. Na segunda, expõe-se a dupla lógica do território e do setorial que comanda nossa sociedade contemporânea. E, na terceira, diz-se do objeto central do artigo: a montagem, a desmontagem e a remontagem da governança e da gestão ambiental no Brasil.

Governança e gestão são dois conceitos complementares, podendo-se considerar o segundo como parte do primeiro². Governança, no sentido político e nacional, e não corporativo ou internacional, refere-se às condições de um governo eficiente, o que envolve não apenas a dimensão econômica, mas também “as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Diniz, 1995:400). Santos (1997:341) enfatiza a mesma abordagem,

chamando atenção para o fato de que uma boa governança é condição essencial para se ter um desenvolvimento sustentável, pois incorpora, ao crescimento econômico, equidade social e acesso aos direitos humanos. O conceito de governança não se restringe, assim, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, próprios ao conceito de gestão, mas “remete a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos, 1997:342).

Atualmente, o conceito de governança designa todos os procedimentos institucionais das relações de poder e das formas de gestão públicas ou privadas, tanto formais como informais, que regem a ação política dos atores (Pires *et al.*, 2018). Kisller e Heidmann (2006) vão enfatizar a atuação conjunta entre a gestão pública e os atores da sociedade civil, em todos os seus níveis – formulação, implementação, monitoramento e avaliação, conforme Klijn (2012). Dessa forma, institui-se uma repartição da responsabilidade pública, incluindo o segundo setor e a sociedade civil, por meio de mecanismos de participação, como os conselhos e as parcerias público-privadas (Osborne, 2006).

O volume da produção em torno dos conceitos de governança e gestão, particularmente do primeiro, é de conhecimento público. Toni *et al.* (2024), cita que, em conformidade com a base do Periódicos Capes, foram publicados 323.754 artigos com a palavra *governance* no título, no quinquênio 1996–200. Segundo a mesma base, no quinquênio 2016–2020, foram publicados 209.201 artigos. Pode-se imaginar a variedade de conceituações, como a de governança colaborativa, que para Ansell e Gash (2007) significa:

Um arranjo governamental onde um ou mais órgãos públicos que diretamente engajam interessados não-estatais em um processo de tomada de decisão formal, orientado ao consenso, e deliberativo e que objetiva fazer ou implementar uma política pública ou administrar programas ou ativos públicos. (2007, p. 544, *apud* Silva, Clementino e Almeida, 2018).

Podemos resumir dizendo que o conceito de governança compreende mecanismos de estratégia e controle para dirigir a ação da gestão pública, em diálogo com os atores sociais e o objetivo de implementar políticas públicas de interesse da sociedade. No mundo inteiro, segundo Dryzek (1992) e Shahr (2020), as definições de políticas ambientais são regidas pelo conflito dos setores econômicos e da sociedade civil pelo acesso a recursos naturais. Como veremos ao longo do artigo, há muitas formas de se definir o que são os interesses da sociedade, e, por vezes, essa diferença ganha foros de antagonismo.

Antes, porém, de abraçar o objeto central do artigo – a governança e a gestão socioambiental no Brasil –, é preciso definir, do ponto de vista teórico, onde se dá o embate entre interesses opostos, ou seja, sua arena teórica de luta. Em resumo: o emaranhado entre as lógicas territoriais e setoriais.

II

As sociedades modernas são cortadas por duas lógicas, uma mais antiga (território) e outra mais recente (setor). Eugene Weber (1983) estudou o declínio das sociedades territoriais em seu livro clássico, *La fin des terroirs*. O mesmo tema foi visitado recentemente por Pierre Giorgini (2016). Esse declínio não levou ao desaparecimento da lógica do território, que persiste na noção de Estado Nação e na de ideologia nacional. Ao longo dos séculos XVIII e XIX, mas sobretudo no século XX, foi subjugada pela lógica do setorial. Ao longo desse século, o domínio da dialética centro-periferia foi suplantado pela dialética global-setorial. A identidade nacional passou a conviver com a identidade corporativa, em que cada setor se estrutura em um território e desempenha o papel de estruturador das suas relações sociais. Por sua vez, os territórios ganham, com o passar dos séculos, novas configurações: de feudo-rural a Estado Nação, com centro na cidade e, finalmente, no sistema-mundo. Entretanto, a sociedade setorial, que prevalece no século XX, é ameaçada permanentemente de desintegração, caso não

encontre meios de gerir os antagonismos intersetoriais. Esses meios são as políticas públicas.

Políticas públicas são objeto de estudo desde o início do século XX. Já em 1985 Jean Claude Thoening listava mais de quarenta definições e acrescentava mais uma: “Uma política pública se apresenta sob a forma de um programa próprio a uma ou várias autoridades públicas ou governamentais” (Muller, 1990:21)³. Na perspectiva de Muller, as políticas públicas, hoje, visam à gestão da relação global/setorial, particularmente no que tange a dirimir conflitos, regulamentar o uso de bens comuns e proteger os interesses essenciais das pessoas.

III

A preocupação com o meio ambiente e sua conservação tem formatos muito distintos no período em que nosso País era habitado por seus povos originários e naquele após a invasão e a ocupação do território pelos colonizadores europeus. E, ao longo dessa trajetória desde o século XVI – mas, principalmente, desde o século XX –, a ação governamental concentrou-se em ações de comando e controle, com regras e instituições específicas e com pouquíssima articulação com outras políticas públicas de uso da terra e seus recursos.

A pauta ambiental para o governo, nos anos 1960-1970, tinha como foco a preservação de áreas intocadas. Na década de 1980, acrescenta-se o controle das atividades potencialmente impactantes. Na década seguinte, incorporam-se os problemas ambientais globais decorrentes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92). Atualmente, a agenda ambiental é mais ampla do que nunca, compreendendo ações nos campos da saúde, da segurança, de energia, transporte, produção de alimentos, patrimônio genético, proteção dos sistemas ecológicos responsáveis pela prestação de serviços ecossistêmicos, padrões de produção e consumo, e as questões globais, como mudanças climáticas, conservação da biodiversidade, combate à desertificação, biossegurança, proteção

do patrimônio genético (Vig; Kraft, 2019). Além da destinação e do tratamento dos resíduos sólidos e do combate à poluição, incluindo a redução do consumo dos plásticos de uso único.

Com a envergadura e a complexidade da questão socioambiental, na medida em que o cerne do problema reside nas relações Homem-Natureza, o presente artigo faz um voo panorâmico sobre o tema em tela, enfatizando o meio século que nos antecede. Uma visão dessa magnitude deixa de abordar múltiplos aspectos relevantes. Por isso, em vez de “falar de tudo”, fez-se a escolha de abordar alguns poucos temas exemplares do processo de construção da governança e da gestão social ambiental no Brasil. O fio condutor não será a relevância que o autor concede aos temas ambientais, mas a linha percorrida pelos governos e atores sociais.

A legislação sobre as questões socioambientais data do Brasil Colônia e percorre o Império (Pádua, 2002). No entanto, a montagem das instituições, das legislações e dos mecanismos para tratar da questão socioambiental, como hoje são conhecidas, deu-se gradativamente ao longo do século XX, inicialmente ocupando-se das águas (Brasil, 1934) e das florestas (Brasil, 1934; Brasil, 1965; Drummond *et al.*, 2009). Na sua trajetória, a legislação brasileira, que ganha fôlego na década de 1980, é considerada uma das mais avançadas do mundo.

A década de 1980 é aquela em que a governança começa a ganhar corpo com a Lei da Criação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Antes, na década de 1970, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), o espaço ocupado foi o da gestão. Com a PNMA os mecanismos de participação introduzidos são diversos e vão ocupar as três instâncias federais. Esse esforço percorreu distintos governos, desde os militares (1970-1985) até os populares do PT (2003-2016). Contudo, um considerável esforço de desmonte foi realizado no governo Bolsonaro (2019-2022).

Essa trajetória de montagem e desmontagem é aqui muito brevemente descrita e analisada, até o momento presente, em que a

questão socioambiental se torna premente e o País é chamado a desempenhar um novo papel: estimular o estabelecimento de relações distintas entre os humanos e a natureza. Assim, com o terceiro mandato de Lula, o Brasil é chamado a remontar suas instituições socioambientais para enfrentar os novos desafios da sustentabilidade. Aparentemente, um chamando muito superior à envergadura dos atuais atores políticos em cena.

No início eram as águas

As políticas públicas e as ações governamentais em relação ao meio ambiente no Brasil têm uma longa tradição. Contudo, ganharam corpo moderno e real relevância no século XX, a partir da década de 1970, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema).

A governança e a gestão das águas têm seu marco no Código das Águas de 1934, do governo Getúlio Vargas, e têm sua continuidade no Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.443, de 08/01/1997), no governo de Fernando Henrique Cardoso. Nessa lei, a água é definida como um bem de domínio público, de interesse comum, cuja conservação é essencial. Essa política define o Sistema Nacional de gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) como a estrutura de governança dos recursos hídricos no Brasil, da qual fazem parte o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), a Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA), os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs), com seus respectivos órgãos gestores, e os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), de dominialidade federal e estadual. As finalidades centrais desse sistema são: coordenar a gestão integrada das águas; arbitrar administrativamente os conflitos relacionados aos recursos hídricos; planejar, regular e controlar o uso, bem como a recuperação dos corpos d'água, e promover a cobrança pelo uso da água.

Apesar de complexas e participativas, a governança e a gestão das águas apresentam uma série incomensurável de deficiências, em função, sobretudo, da assimetria de poderes de seus atores: grandes em-



presas agropecuárias (agronegócio); pequenos e médios agricultores; empresas industriais de transformação; estabelecimentos comerciais; empresas de navegação; companhias de energia hídrica; atores da cadeia de turismo, setor de mineração e moradores do território. Apesar da prioridade definida em lei do abastecimento humano e dessedentação de animais, no jogo político vencem aqueles que consomem cerca de 70% dos recursos hídricos, a agricultura e, nesta, o agronegócio, por seu poder econômico e político. Assim, ainda persistem aspectos a serem aprimorados, como promoção de equidade no acesso à água, melhorias no sistema de gestão, aumento da eficiência na utilização da água e maior aproveitamento de fontes alternativas de recursos hídricos (Castro, 2012). Por outro lado, dos 29,8 milhões de brasileiros que vivem no meio rural, a grande maioria depende de soluções comunitárias no abastecimento de água (Santos e Santana, 2020).

O Brasil detém entre 12% e 14% da água doce de superfície no mundo, porém, esses recursos hídricos se distribuem desigualmente no País, com profusão no Norte e escassez natural no Nordeste e no extremo Sul, além da escassez artificial resultante do excesso de demanda e má gestão (Pavão, 2020) em regiões metropolitanas no Sudeste. Com isso, proliferam os conflitos em torno do acesso à água, normalmente associados ao acesso e ao uso da terra, com expulsão de agricultores familiares, quilombolas, povos originários e outras comunidades tradicionais, além do assassinato de seus líderes⁴. A não regulação das terras e a falta de punição dos criminosos apenas alimentam os conflitos. Os números assustam: em 2010, estavam envolvidos nos conflitos por terra 351.935 pessoas. Hoje, esse número é de 578.968 (CPT, 2023:20). Nesse mesmo período ocorreram 11.340 conflitos em torno da posse da terra, com assassinatos de 394 líderes populares. Em torno do acesso à água foram 2.416 conflitos, com 22 assassinato de líderes populares (CPT, 2023:20).

O ano de 2019 o Brasil foi cenário de um conflito ambiental de repercussão internacional: o rompimento da barragem de rejeitos

tóxicos da empresa produtora de minerais Vale, localizada em Brumadinho, Minas Gerais. No desastre morreram 270 pessoas, e três se encontram desaparecidas até hoje. Milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração foram despejados na bacia do Rio Paraopeba. O Ministério Público Federal ofereceu denúncia contra 16 pessoas e as empresas Vale e Yud Sud, por homicídio qualificado e crimes ambientais. A Justiça Federal aceitou as denúncias, depois da prescrição de alguns dos crimes ambientais, e ninguém foi ainda condenado. A líder das vítimas atingidas pelo desastre de Brumadinho, Andressa Rocha, teme pela impunidade (Mansur, 2023).

Essa governança dos recursos hídricos, que nem de longe ocupa a atenção maior dos gestores públicos, das empresas, das organizações e dos movimentos da sociedade civil, nasce em meio a iniciativas de institucionalização das questões ambientais que têm lugar ainda no governo militar. Em 1973, sob o governo mais autoritário do regime militar, em 30 de outubro, pelo Decreto nº 73.030/73, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior (Minter), como consequência da Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, entre 5 e 15 de junho de 1972. Aquela conferência na qual o ministro da Economia declarou que o Brasil estava de braços abertos para receber as indústrias poluentes que os países desenvolvidos não mais queriam.

Dirigida por Paulo Nogueira Neto até 1985, perdurou até 1986, quando o presidente José Sarney a dissolveu e criou o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Em 1988 voltou a funcionar a Sema, até 1990, com nova feição, quando se transformou em uma secretaria especial ligado ao presidente da República, com o famoso ambientalista Jose Antônio Lutzenberger à frente. Naquela ocasião, o Brasil sediou a “Cúpula do Mundo”, como ficou conhecida a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro (Rio-92).





E a institucionalidade se ampliou

A Sema teve entre seus principais resultados a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em 1981 (Lei nº 6.938/81). Esta Lei deu início a uma nova fase na relação da gestão e da governança ambiental, com a introdução de conceitos, princípios e diretrizes de governança. E, sobretudo, mecanismos de participação social.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. E a Constituição, sete anos depois, a acolheu no artigo 225. Em consonância com o espírito da época, seu objetivo maior é conciliar o desenvolvimento econômico e a preservação da qualidade do meio ambiente. O que tem se revelado impossível, mas para a época era um avanço considerável, que estaria presente no famoso relatório das Nações Unidas (Nosso futuro comum / Our common future), dirigido por Gro Brundtland (1987).

A PNMA instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), cujo órgão consultivo e deliberativo é o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), composto por representantes de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e entidades ambientalistas. Desde 1992 encontra-se na alçada do Ministério de Meio Ambiente (MMA)⁵. A PNMA criou uma série de instrumentos para cumprir seus objetivos geral e específicos, entre eles: Padrões de Qualidade, Zoneamento Ambiental, Avaliação de Impacto Ambiental, Estudo e Relatório de Impacto Ambiental, e o Licenciamento Ambiental. O Licenciamento Ambiental é ato complexo, que envolve vários agentes e deve ser precedido do EIA/Rima, que constatará a significância do impacto que será causado pelo empreendimento. A ausência de licença caracteriza crime previsto na Lei n.º 9605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas para as condutas lesivas ao Meio Ambiente. Na Resolução do Conama constam os

tipos de Licenças Ambientais, que são: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO).

Para operar a PNMA foi criado, em 1989 (Lei nº 7.735), o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama). Ele nasceu da fusão de quatro órgãos: a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Sema); a Superintendência da Borracha (Sudhevea), criada em 1967 (Lei nº 5.227) e regulamentada no mesmo ano (Decreto nº 77.386), cujas principais ações foram a implementação dos Programas de Incentivo à Produção de Borracha Natural (Probo I, II e III), com estímulo ao cultivo do plantio de seringueira, que atingiu 130 mil hectares (Embrapa-CPATU, 1986); a Superintendência da Pesca (Sudepe), criada em 1962⁶ (Goulart Filho, 2017; Souza, 2010), e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que havia sido criado em 28/02/1967 (Decreto-Lei nº 289), com a função de gerir a exploração florestal.

Hoje, o Ibama se encontra no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e exerce as funções de proteger o meio ambiente, garantir a qualidade ambiental e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Sua notoriedade está relacionada à função de controle e fiscalização do uso dos recursos naturais, exercido, entre outras, pela concessão da licença ambiental no âmbito federal e aplicação de sanções, cujos critérios constam da Lei Complementar nº 14.011 e Decreto nº 8.437/15. Recentemente embargou, contrariamente ao desejo presidencial, a exploração de petróleo, pela Petrobras, na costa marítima do Amapá.

A gestão do Meio ambiente no País conheceu diversas institucionalidades depois da dissolução da Sema, em 1989. Com o governo Collor de Mello (1990-1992) a coordenação da gestão ambiental ganhou *status* de secretaria especial (1990) vinculada diretamente ao presidente da República, e o Brasil abrigou a Rio-92. Sob sua inspiração, foi criado, pela primeira vez, o Ministério do Meio Ambiente (novembro de 1992), sob o governo de Itamar Franco (1992-1995). Com Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) ganhou o título de Ministério do Meio





Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, e hoje é denominado de Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Mudanças de nomenclatura que refletem as diversas conjunturas e suas relevâncias.

Duas ações marcaram a atuação do MMA no final do século XX: a já citada promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos (1997) e a institucionalização do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC (Lei nº 9.985/2000). Unidades de conservação constituem o que internacionalmente se conhece como “áreas protegidas”. A lei estabelece critérios e normas para a criação, a implantação e a gestão de unidades de conservação, distribuídas em 12 categorias, subdivididas em dois grupos. O primeiro com cinco categorias de unidades de proteção integral: Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais e Refúgio de Vida Silvestre. E o segundo com sete categorias de uso sustentável: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Florestas Nacionais, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural. Essas unidades de conservação ambiental têm origens muito distintas. Algumas, como Refúgio de Vida Silvestre, Monumento Natural, Reserva de Desenvolvimento Sustentável ou Reserva Extrativista, têm origem na própria lei de 2000. Outras têm origens na antiga Sema, como a Estação Ecológica, destinada à pesquisa, a Área de Relevante Interesse Ecológico ou a Área de Proteção Ambiental. E outras têm origens ainda mais distantes, como os Parques Nacionais e as Florestas Nacionais, que se originam do Código Florestal de 1934 (Eco, 2013).

A partir de 2007, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), as unidades de conservação passaram para a sua regência. As UCs são criadas por decreto presidencial ou estadual, e até 2012 só podiam ser modificadas por lei, quando a presidente Dilma Rousseff abriu um perigoso precedente, modificando os limites de sete UCs na Amazônia mediante medida provisória (Calixto, 2017).

No começo do século XXI, a abrangência da pauta socioambiental, simultaneamente, se fortalece e se amplia. Em 2001 é promulgado o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), e em 2006 é a vez do Plano Nacional de Recursos Hídricos (Resolução CNRH no 58/2006), com horizonte temporal até 2020. Apesar do crescimento da agenda marrom (espaço urbano), o centro era e continuará a ser a agenda verde, e mais especificamente a Amazônia, tanto por questões internas, desmatamento acelerado com risco de transformar a floresta em savana, quanto por questões internacionais, pois o mundo vê na Amazônia um dos estoques relevantes na captura do dióxido de carbono, fundamental para o equilíbrio climático do planeta.

O jogo do poder: o novo Código Florestal

A legislação, a gestão e a governança ambiental não nasceram e se desenvolveram sem embate. O exemplo mais notório foi a extraordinária disputa em torno da aprovação do novo Código Florestal (Brasil, 2012), que contém a regulamentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Disputa no Parlamento, na mídia, no âmbito do Estado e da sociedade, envolvendo parlamentares, partidos políticos, imprensa escrita, oral e televisa, além das nascentes redes sociais, e dos movimentos e organizações ambientalistas.

Apesar da resistência, o novo Código Florestal, como é conhecida a Lei nº 12.651/12, foi aprovado. Uma anistia foi concedida àqueles proprietários que desmataram além da reserva legal permitida, antes de 2008. Segundo o Observatório Florestal⁷, foram anistiados 41 milhões de hectares⁸ desmatados e 21 milhões aguardam restauração. A sua aprovação deveu-se em grande parte a pressões da opinião pública internacional, de países desenvolvidos do Atlântico Norte, das organizações ambientalistas, da imprensa e de alguns parlamentares defensores do meio ambiente. Mas a anistia concedida aos proprietários que praticaram o desmatamento anteriormente incentivou novos desmatamentos a partir de 2012 (DZ, 2017).

A disputa revelou uma direita crescente, contrária às mudanças nos costumes, à ampliação dos direitos humanos e à defesa do meio ambiente. Esta reuniu, no Parlamento, as bancadas ruralista, “da bala” e evangélica, que se organizaram, com outros políticos, em um grande grupo que seria denominado de “Centrão”, até hoje vigente, e mais poderoso do que antes. E que irá se manifestar no ano seguinte nas ruas. Em junho de 2013, milhares de pessoas se manifestaram em todo o País contra o aumento do preço das passagens dos transportes públicos, pela melhoria dos serviços de saúde e educação, contra a corrupção e a ineficiência governamental. O País mergulhava na grande polarização que levaria Bolsonaro ao poder seis anos depois.

Um dos pontos de maior disputa esteve relacionado à definição da reserva legal. A Reserva Legal (RL) é um percentual da área coberta de vegetação nativa localizada dentro de um imóvel rural. O objetivo da conservação de parte da vegetação é resguardar a fertilidade do solo, o regime de chuvas e a biodiversidade, mantendo o meio ambiente equilibrado, a segurança hídrica e a produção de longo prazo. Ela é essencial, na medida em que 53% da cobertura nativa do País encontra-se em propriedades privadas (MapBiomas, 2023). Jean Paul Metzger *et al.* (2019) demonstraram a importância das reservas legais para a segurança hídrica, energética, alimentar e climática, além de sua função primária de auxiliar na manutenção da biodiversidade em paisagens agrícolas. A reserva legal ficou definida como sendo, na Amazônia Legal, 80% da propriedade em áreas de floresta, 35% em áreas de cerrado e 20% em áreas de campos gerais. Este mesmo percentual, de 20%, foi adotado nos outros biomas do País.

O CAR estabelecido pelo novo Código busca alcançar três objetivos básicos: (1) prover informações sobre a conformidade do imóvel rural com as regras de uso de solo previstas no Código; (2) monitorar, via imagens de satélite, a dinâmica da cobertura florestal desses estabelecimentos; e (3) responsabilizar os proprietários por eventuais ilícitos

ambientais cometidos. É interessante registrar que há precedentes na criação do CAR, pois em 2008 ele foi criado nos estados do Pará e de Mato Grosso, sob estímulo do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

A adesão ao CAR ocorreu em resposta à crescente pressão internacional, do governo federal, das organizações não governamentais (ONGs) e mesmo de algumas multinacionais do agronegócio. O interesse comum era o da redução do desmatamento no bioma amazônico, preocupados, em parte, pelas restrições às exportações cuja produção tivesse origem no desmatamento da Amazônia.

Assim, a aprovação do novo Código Florestal gerou inúmeros conflitos, e mais de dez anos após a aprovação a lei ainda não está plenamente implementada e continua gerando polêmicas. O setor agrícola diz que sua aplicação é difícil, e custoso, de ser implementado e prejudica o desenvolvimento da agricultura. Os ambientalistas, por sua vez, dizem que as alterações propostas pelo setor agrícola comprometem a conservação ambiental.

Segundo o IPAM (2014), estudo realizado em colaboração com a Universidade Federal de Minas Gerais, a dinâmica de desmatamento nos estados de Mato Grosso e Pará, entre os anos 2008 e 2012, foi afetada pela implementação do CAR. Aliás, a maior parte do desmatamento nos dois Estados ocorre fora das propriedades inscritas no CAR. No entanto, sozinho, o CAR não tem condições de impedir a expansão do desmatamento, pois desligado de políticas públicas tem poder muito limitado. Para propriedades entre 4 e 15 módulos rurais, o efeito parece positivo; o mesmo não ocorre em relação às propriedades maiores de 15 módulos. A redução na eficácia política parece residir na falta de monitoramento e responsabilização, em particular sobre os imóveis que não estão inscritos no CAR. Dados corroborados para o Brasil por Ruiz *et al.* (2021), ao estudar os registros no CAR das Áreas de Proteção Permanente (APPs), apontam que as incongruências se iniciam com módulos acima de 4: “Os resultados permitiram quantificar que as maiores inconsistências

entre as APPs averbadas e a classificação da cobertura e uso da terra foram identificadas em propriedades superiores a 4 módulos” (p. 259).

Contudo, diversos autores (Tupiassu *et al.*, 2017; Barros e Barcelos, 2016) têm opiniões distintas, demonstrando como o CAR está sendo utilizado para grilagem no Pará. Mais de dois terços dos imóveis rurais declarados no CAR do Pará apresentam alguma sobreposição e, pelo menos 20 registros definitivos validados, encontram-se em terras indígenas, o que é proibido.

De toda forma, a luta persistiu além da aprovação do novo Código Florestal. Por exemplo, a Medida Provisória nº 1.150, de 22 de maio de 2022, prorrogava em 180 dias os prazos de inscrição no CAR. Essa medida foi modificada pela Lei nº 14.595, de 2023. E a luta continua....

A grande batalha: defesa da Amazônia

Com a Conferência Rio-92 e os primeiros relatórios do Intergovernamental Panel on Climate Change (IPCC – 1990 e 1995), o Brasil, e nele a Amazônia, ganhou uma notória relevância. O combate ao desmatamento na Amazônia tornou-se uma preocupação importante para a opinião pública mundial, particularmente dos países europeus. E sua importância cresce hoje com os vários indícios de severas mudanças climáticas.

Em 2003, primeiro ano do governo Lula (2003-2010), o desmatamento na Amazônia alcançou seu pico mais elevado. O período de registro agosto/2002 a julho/2003 mostrou a continuidade de uma linha ascendente que seria difícil de ser revertida. A mudança de governo, aparentemente, aumentou ainda mais o crescimento do desmatamento, pois os destruidores da floresta tinham receio das medidas que seriam adotadas pelo novo governo. Para surpresa geral, as medidas coordenadas pelo governo federal tiveram um sucesso retumbante. As medidas implementadas entre os anos de 2005 e 2012 derrubaram as taxas de desmatamento na região em cerca de 70%⁹, segundo o relatório do DZ (2017). Em grande parte, esse sucesso deveu-se à implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Des-

matamento da Amazônia Legal (PPCDam), que consistiu em uma ação transversal ao governo, sob coordenação conjunta da Casa Civil e do MMA. A diferença do PPCDam, em relação a outros planos, é que ele se constituiu em um plano detalhado: 149 atividades com objetivos claros, responsabilização dos órgãos envolvidos e avaliação sistemática dos resultados, além de dotação orçamentária para cada atividade prevista. O grupo interministerial para implantação e acompanhamento das ações era composto de ministros ou secretários executivos. A elaboração do plano contou com 54 integrantes dos 11 ministérios envolvidos, além do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (Capobianco, 2021).

O foco e a integração foram dois dos fatores de sucesso do PPCDam. Entre as atividades previstas, constavam ordenamento fundiário da área de maior desflorestamento (arco do desmatamento ou do fogo); incentivos fiscais e creditícios, com o objetivo de aumentar a eficiência e a sustentabilidade das áreas já desmatadas; implantação de obras de infraestrutura ambientalmente sustentáveis; geração de emprego e renda nas áreas alteradas; incorporação ao processo produtivo de áreas abandonadas; e uma ação forte e integrada de fiscalização.

Contribuiu também para a ação vitoriosa do PPCDam o fato de que ele mobilizou a sociedade civil e governos estaduais e municipais (esses nas áreas prioritárias), aproveitando seus conhecimentos. Diversas organizações ambientalistas, dos mais diferentes perfis, participavam dos seminários técnicos do MMA, tais como: Conselho Nacional dos Seringueiros, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira, Greenpeace Amazônia, Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), WWF Brasil, entre tantas outras.



Outras iniciativas foram também muito relevantes, como o acordo com o Inpe para divulgação, em tempos mais curtos, das informações e sua disponibilidade para o governo e a sociedade. Anteriormente, os dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal (Prodes) levavam meses para serem divulgados ao MMA. Para melhorar e agilizar a fiscalização, o Inpe criou, para o MMA, em 2004, o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter). Assim começaram a ser mapeadas tanto as áreas de corte raso quanto as áreas em processo de degradação florestal. Foi desenvolvido igualmente o Sistema de Detecção da Exploração Seletiva (Projeto Detex) para melhorar a qualidade e agilidade da fiscalização em áreas com extração seletiva de madeira (Gregory *et al.*, 2005). Outro acordo importante foi com o IBGE, para produzir informações que permitiram a melhor definição dos biomas do Brasil (Mapbiomas), incluindo a Amazônia.

Com a clareza de que cerca de 50% do desmatamento da Amazônia brasileira ocorre em terras públicas, particularmente nas chamadas florestas públicas não destinadas (FPND), terras sem título que não pertencem a nenhuma categoria de posse especificada por lei, tornando-as alvo fácil para grileiros e exploração ilegal de recursos naturais, tomaram-se medidas importantes para coibir as práticas depredatórias. As FPND cobrem uma área de 56 milhões de hectares (o tamanho da Espanha) e armazenam um estoque de sete bilhões de toneladas de carbono – quase um ano de emissões globais (Moutinho, Azevedo Ramos, 2023). A forma de coibir a invasão das FPND foi a criação de Unidades de Conservação. Entre 2004 e 2009, foram criadas na Amazônia 40 UCs, correspondentes a 26 milhões de hectares. Ainda no combate à grilagem, foram inviabilizados cerca de 66 mil pleitos de títulos de terra ilegais (Capobianco, 2021:76). Para cuidar melhor das UCs do País, e não apenas da Amazônia, foi criado, em 2007, o ICMBio.

Muitas outras iniciativas foram tomadas durante esse período, que no espaço deste artigo não podem ser contempladas, mesmo que brevemente, como tem sido feito até agora. Por exemplo, em 2006,

a Lei nº 11.284 (Brasil, 2006) definiu as diretrizes para a gestão das florestas públicas com vistas ao desenvolvimento sustentável e instituiu, no estrutura do MMA, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF); no ano seguinte, foi criada a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ); em 2009 foi promulgada a lei que instituiu a política nacional do clima (Brasil, 2009); e em 2010 (Brasil, 2010) foi estabelecida a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

O sucesso da governança ambiental nos governos do PT deveu-se a essas iniciativas acima arroladas, mas também a outras, como a moratória da soja, acordo voluntário da indústria contra a comercialização de soja associada a desmatamentos na Amazônia; penas mais eficazes, como a apreensão de bens e embargo de atividades, que têm melhor efeito do que as multas, e as restrições de crédito impostas pelo Conselho Monetário (Resolução nº 3.445), segundo o relatório do DZ (2017).

Entretanto, os conflitos não se arrefeceram, e continuaram a crescer. No último ano do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, os conflitos por terra somavam 828; em 2016, quando o seu governo se encerra em agosto, eles já somavam 1.123. Ademais, as licenças para a construção e a operacionalização de hidrelétricas (Belo Monte, Jirau e Santo Antônio), que entram em funcionamento entre 2012 e 2016, alimentaram conflitos e invasões de terra, com consequente desmatamento. Após 2012 o desmatamento deixa de cair, e após 2016 volta a crescer. O governo Temer não retoma as terras públicas invadidas e aprova leis para facilitar a regularização de terras griladas. E com a Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017) o governo federal produziu, segundo o relatório do DZ (2017), um subsídio à grilagem na Amazônia da ordem de R\$ 2 bilhões.

Governo Bolsonaro: o desmonte institucional

Talvez não seja excessivo dizer que o governo Bolsonaro reuniu na direção do governo um conjunto de lideranças civis e militares que ti-



nham em comum, entre outros, o fato de não acreditarem nas mudanças climáticas resultantes das atividades humanas e nem na noção, que nasce nos anos 1970, de que a natureza impõe limites ao crescimento econômico. Pensamento, aliás, comum nas hostes superiores do segmento militar no Brasil e nos grupos de extrema-direita em todo o mundo. Por isso mesmo, as políticas anteriores, que se desenharam desde o período do regime autoritário nos anos 1960-1980, foram, em grande parte, objeto de uma grande desmontagem com o intuito de moldá-las aos interesses do agronegócio, das mineradoras e de garimpeiros, além daqueles que vivem na ilicitude do contrabando de recursos naturais (Barcelos, 2020). Esse desmonte percorreu diversos caminhos: corte orçamentário, mudança na legislação, redução da eficiência do aparato burocrático, redução das atividades fiscalizadoras, combate ideológico e mediático das posições em defesa do meio ambiente e estímulos a práticas ilegais (Capelari *et al.*, 2020).

Contudo, o desmonte parece ter sido menor do que esses dirigentes do Executivo desejavam, tendo em vista a reação da opinião pública, nacional e internacional, da mídia impressa e televisiva, do Poder Judiciário e, aparentemente, em menor monta, dos movimentos sociais e organizações ambientalistas. Esse sucesso parcial deve-se em parte, também, ao fato, para o qual Capelari *et al.* (2023) chamam atenção: os estudos de desmantelamento de políticas públicas que utilizaram o quadro analítico de Bauer *et al.* (2012) observaram que os custos políticos do desmonte são elevados.

As iniciativas de desmonte do arcabouço de governança e gestão socioambiental antecedem, na verdade, ao governo Bolsonaro. Elas são coetâneas ao crescimento da direita e extrema direita no cenário político, que se inicia ainda no primeiro mandato de Dilma Rousseff: fundações de grandes hidrelétricas na Amazônia (2012-2016), limitações impostas ao novo Código Florestal, em 2012, que corresponde a primeira tentativa de desmonte do licenciamento ambiental (2012-2015) e o enfraquecimento do PPCDam em 2013, entre outros (Neves,

2023). Iniciativas do governo Temer (2016–2018) apenas aumentaram o início do desmonte, como as tentativas de inviabilizar o licenciamento ambiental, reduzir as áreas protegidas e liberar a exploração de minerais em terras indígenas. Terreno preparado, na campanha eleitoral, Jair Bolsonaro prometeu a desconstrução da política ambiental.

Pode-se criticar de mil formas o presidente Jair Bolsonaro, menos o de não procurar cumprir suas promessas eleitorais. Salvo, segundo a imprensa escrita (Schreiber, 2023), o de agir sempre em conformidade com a lei, segundo consta em seu programa de governo (Caminho da prosperidade, s/d). Mas, desde o início do governo, não mediu esforços para desfazer o aparato institucional para o meio ambiente criado ao longo de meio século.

Antes de tomar posse, o presidente eleito anunciou que o Brasil declinava de sediar a Conferência do Clima (COP 25), causando mal-estar internacional (Barbosa, 2018) e que extinguiria o já combalido Ministério do Meio Ambiente, fundindo-o com o da Agricultura. Voltou atrás, pelas reações suscitadas, mas logo tratou de enfraquecê-lo. Começou demitindo a presidente do Ibama, Suely Araújo; em seguida, extinguiu a Secretaria de Mudanças Climáticas; transferiu o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para o Ministério da Agricultura e a Agência Nacional de Águas (ANA) para o Ministério do Desenvolvimento Regional; reduziu de 96 para 23 o número de conselheiros do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), prejudicando a representação de ONGs e estados; militarizou a diretoria e chefias regionais do ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade); exonerou e substituiu lentamente a esmagadora maioria dos 27 superintendentes estaduais do Ibama, inclusive o do Amazonas, Alexandre Saraiva, que multara o ministro do Meio Ambiente por comércio ilícito de madeira, e fez sucessivas afirmações negativas contra o trabalho de agentes do Ibama e do ICMBio, sugerindo a existência de uma “indústria de multas”. Com isso inibia, ainda mais, a fiscalização. Além disso, extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, criando uma crise diplomática com Alemanha e No-





ruega, que suspenderam novas doações após terem destinado R\$ 3,6 bilhões; teceu sucessivas afirmações de desconfiança e descrédito de programas de instituições de pesquisa ambiental, como os sistemas de monitoramento de florestas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), demitindo seu diretor, o conceituado cientista Ricardo Galvão, e extinguiu a Subsecretaria Geral de Meio Ambiente, Energia e Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores (Tufani, 2019).

Entre 2019 e 2020, Gatti *et al.* (2022), em artigo no *Nature*, constataram um aumento de 122% nas emissões de gás carbono, 80% no desmatamento, 42% das áreas queimadas e 693% nas exportações de madeira bruta, normalmente ilegais. Ademais, a criação de gado se expandiu na região em 13%, as áreas plantadas de soja em 68% e as de milho, em 53%. Mas algo diminuiu, de 2010 a 2018, a média anual de autos por infração foram de 4,7 mil, nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, caíram para 3,3 mil.

O governo Bolsonaro não demarcou nenhuma terra indígena, ao mesmo tempo em que estimulava a invasão de garimpeiros (Zanon, 2023). Em 2023, o País conheceu a tragédia maior dessa política, com as violências, as mortes, os raptos e os estupros praticados contra os Yanomami, que morreram também de desnutrição, pelo envenenamento dos rios e por ameaças dos garimpeiros. De 2015 a 2018, morreram de desnutrição 41 indígenas, e nos quatro anos do governo Bolsonaro esse número elevou-se para 177 (BBC, 17/02/2023).

O orçamento do MMA caiu de mais de 4 bilhões em 2011 para 2 bilhões e meio em 2022 (Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2020; Lacerda, 2023). Ocorreu um aumento de 212% nas invasões de terras indígenas e de 125% no garimpo ilegal nessas terras, com a maior alta de emissão de gases de efeito estufa em 19 anos (Observatório do Clima, 2023). Em cinco anos, de 2017 a 2021, novas áreas de garimpo atingiram 59 mil hectares, superando todo o espaço tomado pela atividade garimpeira até o fim da década de 1980.

Esse conjunto de medidas de desmonte, que está longe de ser exaustivo, seguiu a filosofia que o ministro do Meio Ambiente de-

clarou em reunião ministerial amplamente divulgada pelas mídias, em 22 de abril de 2022, de que era necessário “aproveitar a covid-19 para passar a boiada”, ou seja, “o governo deveria aproveitar o momento em que o foco da sociedade e da mídia está voltada para o novo coronavírus para mudar regras que podem ser questionadas na Justiça” (G1, 22/05/2020).

A título de conclusão: o desafio do remonte

A Amazônia viveu, em setembro de 2023, o seu sexto mês consecutivo de redução de desmatamento, segundo dados do Imazon (2023). Conforme o Inpe, a taxa de desmatamento na Amazônia caiu 22% nesse ano (Peixoto, 2023). Com isso, o acumulado dos primeiros nove meses de 2023 fechou com uma área de floresta derrubada quase três vezes menor do que o mesmo período em 2022. Um sinal claro do caminho de sucesso que o terceiro governo Lula começa a trilhar, como o fez no passado.

No entanto, as grandes empresas agropecuárias e mineradoras continuam a ditar as formas de ocupação e uso do solo, configurando os diversos territórios do País. É o corporativo / setorial desenhando a configuração do territorial. E, além dos recursos econômicos, essas empresas detêm uma bancada parlamentar considerável, e presença na mídia e no Poder Judiciário.

Por isso, o caminho é hoje mais árduo e os desafios bem maiores. É preciso ter presente que desde o século XX, até hoje, a relação governo, empresas e sociedade com a natureza reflete uma visão utilitarista e imediatista, com uso insustentável dos recursos naturais e o aumento constante do consumo. Apesar de opiniões eventualmente contrárias, penso que a maioria da população brasileira não é, de fato, a favor de preservar a natureza, se isso lhe traz qualquer sacrifício. O olhar imediato que se depara com a abundância, o desconhecimento do se passa no mundo e a situação de necessidades que vive a levam a isso. Daí a degradação ambiental crescente, no governo anterior, sem



grandes manifestações contrárias de organizações e movimentos sociais. O Congresso é um reflexo dessa atitude, com ampla maioria de direita, boa parte contrária à preservação ambiental. Por outro lado, a Amazônia está parcialmente controlada pelo narcotráfico, que se articula com os grupos envolvidos em atividades ilícitas, como o garimpo ilegal, o contrabando de recursos naturais e a grilagem de terra.

O contexto global também é adverso. Estamos em vésperas de ingressar naquilo que denomino o “lento caminhar para o inferno”: a automatização do aquecimento global, com a redução das placas de gelo dos polos, a liberação de gases de efeito estufa pelos permafrosts e a perda da capacidade de captura de carbono pelo oceano e pelas florestas. Enquanto a emissão de gases de efeito estufa não para. E lá deveremos chegar, provavelmente, nas duas próximas décadas e meia, ou seja, antes de 2050.

Por isso, o desafio é ir além de reduzir ou deter o desmatamento da Amazônia. É preciso fazer o mesmo em outros biomas, como o Cerrado (sendo um bioma como a Amazônia merece caixa alta). E, sobretudo, introduzir nova gestão e governança das florestas, para que de fato ela produza mais riqueza em pé, melhore a qualidade de vida da população local e produza riqueza para todos. E não adianta trazer soluções de laboratórios. Essas só vingam quando construídas com a população local. A Amazônia é um amplo cemitério de boas intenções. Os construtores da Fordlândia e de Jari que o digam. Assim como aqueles que trabalharam no PPG7, ou no governo do João Alberto Capiberibe, no Amapá, ou no do Jorge Viana, no Acre.

Mas é preciso ir mais longe, estimular a transição energética, com incentivos à energia distribuída, produção de energia eólica e solar, produção de hidrogênio verde e combustível sintético, ao mesmo tempo que, gradativamente, eliminamos os subsídios a indústria do petróleo e eliminamos de vez o uso do carvão. O Brasil não tem vocação apenas de ser um player ambiental e de produção de alimentos, mas também de energia.

E é preciso ir ainda mais longe, utilizando o poder de compra dos governos para pressionar a introdução de práticas sustentáveis no processo produtivo; ampliar a economia circular e criativa. Enfim, tornar os nossos “lixos” em luxo, em novas riquezas, por meio do estímulo à organização dos catadores e das indústrias de reciclagem, viabilizando uma verdadeira economia circular. E para isso será necessário avançar na política nacional de resíduos sólidos (Fonseca, Bastos e Meneses, 2020)

Enfim, a emergência climática nos obriga a ser mais do que sustentáveis. Temos que ser regenerativos. Não só preservar, mas recuperar a natureza destruída. Adotar, tanto da parte do governo quanto da sociedade, uma visão de sustentabilidade no rumo do desenvolvimento nacional de forma prática, concreta e urgente.

Referências

ANGELO, Mauricio. Bolsonaro cumpre promessas e garimpo em terras indígenas cresce em 332% em uma década. **Observatório da Mineração**, 27 de setembro de 2022. Disponível em <https://observatoriodamineracao.com.br/bolsonaro-cumpre-promessa-e-garimpo-em-terras-indigenas-cresce-632-em-uma-decada/>

ANSELL, Cris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access**, v. 18, n. 4, 2007, p. 543-571.

BARBOSA, Vanessa. O que o Brasil perde ao fechar as portas para a reunião do clima COP25. **Exame**. (02/12/2018). Disponível em <https://exame.com/brasil/o-que-o-brasil-perde-ao-fechar-as-portas-para-a-reuniao-do-clima-cop25/>

BARCELOS, Eduardo A. S. Desregulação ambiental e disputas políticas. Uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil. **Ambientes**, v.2, nº2, 2020, p.278-329.

BARROS, Ciro; BARCELOS, Iuri. As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural. **Pública**, 2016. Disponível em <https://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>. Acesso em: 04/11/2023.





BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christofer and HÉRITIER, Adrienne (Eds). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. OUP Oxford. 2012. <https://academic.oup.com/book/33083>

BBC. **Sob Bolsonaro, mortes de yanomami por desnutrição cresceram 331%**. G1. 2023. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/post/2023/02/17/sob-bolsonaro-mortes-de-yanomami-por-desnutricao-cresceram-331.ghtml#>

BRASIL. **Decreto n. 24.642, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código das águas. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-normaatualizada-pe.html>

BRASIL. **Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934**, aprova o Código Florestal. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html>

BRASIL. **Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Disponível em https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Lei/1965/lei_4771_1965_rvkd_antigocodigoflorestal_rvkd_lei_12.pdf

BRASIL. (1981). **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm. Acessado em 02/11/2023.

BRASIL. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acessado em 02/11/2023.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>. Acessado em 02/11/2023.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais de política urbana e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-publicacaooriginal-1-pl.html>

BRASIL. **1º Plano Nacional de Recursos Hídricos (2006-2021)**. Resolução n. 56 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), de 30 de janeiro de 2006. Disponível em: <https://www.ceivap.org.br/ligislacao/Resolucoes-C-NRH/Resolucao-CNRH%2058.pdf>

BRASIL. **Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Disponível em <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12187&ano=2009&ato=d5aQTWU1EeVpWT227>

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm. Acessado em 02/11/2023.

BRASIL. **Lei nº 12.305/10,** que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), altera a Lei n. 9.605, de 12/11/1998, e dá outras providências. Disponível em <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/projetos/qualidade-da-agua/legislacao/leis-federais/lei-no-12-305-de-2-de-agosto-de-2010/view>

BRASIL. **Lei n. 12.727, de 17 de outubro de 2012.** Altera a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012b, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, entre outras. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12727-17-outubro-2012-774405-publicacaooriginal-137899-pl.html>. Acessado em: 03/11/2023.

BRASIL. **Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012c.** Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm. Acessado em 03/11/2023.

BRASIL. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017,** dispõe sobre a regularização fundiária e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e outros dispositivos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13465-11-julho-2017-785192-norma-atualizada-pl.pdf>

BRASIL. **Lei n. 14.595, de 05 de junho de 2023.** Altera a Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, de forma a regulamentar prazos e condições para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), e a Lei n. 11.428,



de 22 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14595-5-junho-2023-794260-norma-pl.html>. Acessado em: 03/11/2023.

BRUNDTLAND, Gro. **Our common future**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

CAMINHO DA PROSPERIDADE. **Proposta de Plano de Governo**. Bolsonaro 2018. Disponível em https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta_PSC.pdf

CALIXTO, Bruno. O desmanche ambiental do governo Temer. Blog do Planeta, **Época**. Disponível em <https://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/09/o-desmanche-ambiental-do-governo-temer.html>

CAPELARI, Mauro G. M.; ARAÚJO, Suely M. V. G.; CALMON, Paulo Du P.; BORINELLI, Benilson. Mudança em larga escala da política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, 2020, p.1691-1710.

CAPELARI, Mauro; MILHORANCE, Carolina; ARAÚJO, Suely. Desmantelamento da política ambiental brasileira. **Sustentabilidade em debate** v.14, nº1, 2023, p.20-22.

CAPOBIANCO, João Paulo. **Amazônia**: uma década de esperança. São Paulo: Estação Liberdade, 2021.

CASTRO, César N. de. **Gestão das águas**: experiências internacional e brasileira. Brasília: Ipea, Texto para discussão, nº1744, 2012.

COMISSÃO DA PASTORAL DA TERRA (CPT), **Conflitos no Campo**, Brasil 2022. Goiânia: CPT Nacional / Centro de Documentação Tomás Balduino, 2023.

DRYZEK, John S. Ecology and Discursive Democracy: beyond liberal capitalism and the administrative state. **Capitalism Nature Socialism**, v. 3, n. 2, 1992, p.18-42.

DINIZ, Eli., Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995. p.385-415.

DRUMMOND, José Augusto.; FRANCO, José Luiz. de A.; NINIS, Alessandra. B., Brazilian Federal Conservation Units: a historical overview of their creation and of their current status. **Environment and History**, v.15, nº4, 2009, p.463-491.

DRUMMOND, José Augusto L.; Capelari, Mauro G. M.; Barros-Platiau, Ana Flávia, **Brazilian Environmental Policy**: a short biography, 1934-2020. Curitiba: Appris, 2022.

DZ – Grupo de Trabalho pelo desmatamento zero. **Desmatamento Zero na Amazônia**: como e por que chegar, 2017. Disponível em https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Desmatamento-zero-como-e-por-que-chegar-la_RELATORIO-Portugues.pdf

ECO. **O que são unidades de conservação**. Dicionário Ambiental, 19/04/2013. Disponível em: <https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/27099-o-que-sao-unidades-de-conservacao>

FONSECA, Fábio F.; BASTOS, Valéria P.; MENESES, Carla Gracy R. Uma década da política nacional de resíduos sólidos? **Revista Ciências da Sociedade**, v.4, nº8, 2020, p.34-42.

EMBRAPA-CPATU, **Anais do Simpósio do Trópico Úmido**, Belém, v. IV, 1986.

GATTI, Luciana *et al.*, Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. **Nature**, nº595, 2021, p.388-393.

GIORGINI, Pierre, **Au crépuscule des lieux**. Paris: Bayard, 2016.

GOULART FILHO, Alcides, Da Sudepe à criação da Secretaria Especial de Aquicultura e pesca: as políticas públicas voltadas às atividades pesqueiras no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, nº49, 2017.

ASNER, Gregory P., *at al.* Selective Logging in the Brazilian Amazon. **Science**, v. 310. n. 5747, 2005, p.480-482.

G1. **Ministro do Meio Ambiente defende passar a boiada e mudar regras enquanto a atenção da mídia está voltada para a Covid-19**. (22/05/2020). <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>

IMAZON. **Desmatamento na Amazônia é o menor dos últimos cinco anos, mas equivale a 1300 campos de futebol por dia**. (20/10/2023). Disponível em <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-e-o-menor-dos-ultimos-cinco-anos-mas-equivale-a-1300-campos-de-futebol-por-dia/>

IPAM, Cadastro Ambiental Rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal. **Boletim Amazônia em Pauta**, 3, Belém, 2014.

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

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F., Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v.40, nº3, 2006, p.479-499.



KLIJN, E. H., New Public Management and Governance: A Comparison. In: D. Levi-Faur (Ed), **The handbook of governance**, Oxford: Oxford University, 2012, p.201-214.

LACERDA, Lucas. Bolsonaro foi o presidente com menor gasto em ambiente desde FHC, diz relatório. **Folha de São Paulo**, 27 de março de 2023. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/03/bolsonaro-foi-o-presidente-com-menor-gasto-em-ambiente-desde-fhc-diz-relatorio.shtml>

MAPBIOMAS. **Projeto MapBiomas** – Coleção Mapas de Uso e Cobertura da Terra da Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso da Terra do Brasil, 2023. Disponível em <https://brasil.mapbiomas.org/produtos/>. Acessado em 04/11/2023.

MANSUR, Rafaela. **Quatro anos da tragédia em Brumadinho**: 270 mortes, três desaparecidos e nenhuma punição. G1, 25/01/2023.

METZGER, J.P., *et al.*, Why Brazil needs its Legal Reserves. **Perspectives in Ecology and Conservation**, nº17, 2019, p.91-103.

MOUTINHO, Paulo; AZEVEDO-RAMOS, Claudia. Untitled public forestlands threaten Amazon conservation. **Nature Communications**, nº14, 2023.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 1990.

NEVES, Estela M. S. C., Mudança, desmonte de políticas e defesa do Meio Ambiente no Brasil. **Sustentabilidade em debate**, v.14, nº1, 2023, p.26-41.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Relatório Nunca mais outra vez**, 2023. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2023/03/27/nunca-mais-outra-vez-e-dinamite-pura-organizacoes-da-sociedade-civil-mostram-o-impacto-do-governo-bolsonaro-sobre-o-meio-ambiente/>

OBSERVATÓRIO FLORESTAL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012** – anistiu 41 milhões de hectares desmatados / 21 milhões aguardam restauração, 2021. Disponível em: <https://observatorioflorestal.org.br/o-codigo-florestal/> acessado em 04/11/2023

OSBORNE, Stephen. P. (2006). The new public governance? **Public Management Review**, v.8, nº3, 2006, p.377-387.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição**. Pensamento político e crítica ambiental no Brasil Escravista (1786-1888). Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

PAVÃO, Bianca Borges Medeiros. **As águas e suas correntezas**: regulação e crises hídricas no Brasil. Tese de doutorado, Universidade de Brasília Centro de Desenvolvimento Sustentável, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB), 2020.

PEIXOTO, Roberto. Inpe: taxa de desmatamento da Amazônia cai 22%. **G1**. (09/11/2023). Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/11/09/Inpe-taxa-de-desmatamento-na-amazonia-cai-em-22percent.ghtml>

PIRES, Elson L. S.; FUINI, Lucas L.; FIGUEIREDO FILHO, Wilson B.; MENDES, Eugênio L., A governança territorial revisitada. Dispositivos institucionais, noções intermediárias e níveis de regulação. **GEOgraphia**, v.19, nº41, 2018, p.24-38.

RUIZ, Luis Fernando C.; FERNANDES, Pâmela C.B.; GUASSELLI, Laurindo A., Incosistências das áreas de preservação permanente no Cadastro Ambiental Rural por meio da Giobia. **Geociências**, v.40, nº1, 2021, p.259-270.

SANTOS, Maria Helena de Castro, Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.40, nº3, 1997, p.335-376.

SANTOS, Gesmar R.; SANTANA, Adrieli S. **Gestão comunitária das águas: soluções e dificuldades do saneamento rural brasileiro**. Brasília: Ipea. Texto para discussão 2621, 2020.

SHAHAR, David C. Environmental Conflict and the Legacy of the Reformation. **Environmental politics**, vº29, nº6, 2020, p.1-21.

SCHREIBER, Mariana. CPMI do 8 de janeiro: o que acontece com Bolsonaro após pedido de indiciamento? **BBC News Brasil**. (17/10/2023). Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/ckd9nr9edlgo>

SILVA, Alexsandro F. C. da, Clementino, Maria do Livramento M.; Almeida, Lindijane S. B. Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis. **Caderno Metrópole**, São Paulo, v.20, nº43, 2018, p.841-864.

SOUZA, Marcelo A. de. **Superintendência da Pesca**: um estudo institucional. Biblioteca Florestal. 2010. Disponível em <http://bibliotecaflorestal.ufv.br/handle/123456789/8479>

TONI, Fabiano *et al*, **Governança ambiental**: fundamentos e aplicações. Brasília, Editora da UnB (2024/prelo)

TUFANI, Maurício. **Veja 10 ações do governo Bolsonaro no desmonte da política ambiental**. Folha de São Paulo, 10 de setembro de 2019.

TUPIASSU, Lise; GROS-DESORMAUX, Jean-Raphael; COSTA DA CRUZ, Gisleno A., Regularização fundiária e política ambiental: incongruências do cadastro ambiental rural no Estado do Pará. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v.7, nº2, 2017, p.188-203.

VIG, Norman J.; KRAFT, Michael E., **Environmental policy**: new directions for the twenty-first century. 10. ed. Sage Publications: California, 2019.

WEBER, Eugene, **La fin des terroirs**. Paris: Fayard, 1983.

ZANON, Sibélia. Desmatamento na Amazônia: passado, presente e futuro. **Infoamazonia**. (21/03/2023) Disponível em <https://infoamazonia.org/2023/03/21/desmatamento-na-amazonia-passado-presente-e-futuro/>

Notas

- 1 Doutor em Sociologia, Université Paris Descartes, Paris V. Professor dos programas de pós-graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB) e do Centro de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas (PPGCASA/UFAM). E-mail: elimarcds@gmail.com Orcid nº0000-0002-8514-2117
- 2 Aqui não são abordados dois conceitos correlatos, pois não incidem sobre o essencial da proposta do artigo: governabilidade e governamentalidade.
- 3 Tradução do autor.
- 4 Quando estava escrevendo este artigo, recebi pelas mídias a notícia do assassinato de Doka, líder quilombola habitante do Território Quilombola Monge Belo, em Itaipuaçu, Maranhão, que aguarda titulação há 20 anos. Agência Brasil, 29/10/2023 – Líder quilombola Doka é assassinado no Maranhão.
- 5 Desde 2023, Ministério de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas.
- 6 Desde então a pesca foi objeto de multi-institucionalidades. Já foi secretaria especial, Secretaria do Ministério da Agricultura e ministério, entre outros.
- 7 <https://observatorioflorestal.org.br>
- 8 Para o DZ (2017) foram 47 milhões de ha.
- 9 Meio Ambiente; Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; Agricultura; Desenvolvimento Agrário. Transportes; Minas e Energia; Ciência e Tecnologia; Justiça; Desenvolvimento da indústria e Comércio; Defesa e Casa Civil.

