



**Universidade de Brasília  
Centro de Desenvolvimento Sustentável  
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável  
Curso de Mestrado Acadêmico**

**MARCO GLOBAL DA BIODIVERSIDADE: A DINÂMICA DE  
IMPLEMENTAÇÃO DA META "30X30" NO BRASIL DO  
DESMANTELAMENTO SOCIOAMBIENTAL**

**Letícia Neves Carvalho**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção de título de mestre em Desenvolvimento Sustentável.

Linha de pesquisa: Política e Gestão da Sustentabilidade

Orientador: Mauro Guilherme Maidana Cappellaro

Brasília  
2025

*Àqueles que me sustentam com afeto sem medir distâncias, ao planeta que me abriga generosamente e à força que me ensina a não me dobrar para caber em medos que não me pertencem.*

## RESUMO

A adoção do Marco Global da Biodiversidade Kunming-Montreal à luz da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) estabeleceu compromissos globais importantes para conter a perda da biodiversidade, com destaque para a meta "30x30", que busca designar 30% do planeta em áreas protegidas até 2030. O Brasil, como um ator-chave na governança internacional da biodiversidade, enfrenta desafios para a implementação dessa meta, especialmente após o desmantelamento de políticas socioambientais ocorrido no país entre 2016 e 2022, provido pelos poderes Executivo e Legislativo. Este estudo investiga em que medida esse desmonte retardou a implementação da meta 30x30 no país, analisando, em um primeiro artigo, a desconstrução das políticas brasileiras de áreas protegidas a partir de cinco direcionamentos típicos da mudança política, complementada por entrevistas semiestruturadas com servidores da carreira socioambiental, além de uma análise, em um segundo artigo, de conteúdo categorial e de probabilidade de aprovação de propostas legislativas no Congresso Nacional. Os resultados apontaram para uma redução da autonomia dos órgãos responsáveis pelas políticas de áreas protegidas, mudanças na alocação de recursos ambientais, na transparência e na divulgação de informações ambientais, um aumento da politização dos cargos nas agências ambientais e no relaxamento das normas ambientais, caracterizando, em última instância, uma estratégia de desmantelamento ativo. Os resultados, em complemento, apontam para um número considerável de propostas legislativas ainda em tramitação no Congresso e que são entendidas como ameaçadoras e de risco potencial, principalmente sobre terras indígenas e em matéria de redução de tamanho, recategorização ou desafetação de área protegida. Destas legislações a maioria com probabilidade intermediária de aprovação. Isso, ancorado em um panorama que ainda não atinge plenamente o que está delineado na meta 30x30, pode dificultar o cumprimento pelo Brasil do compromisso global, consolidando uma visão para 2050.

**Palavras-chave:** Convenção da Diversidade Biológica; Meta 30x30; Desmantelamento de Políticas; Áreas Protegidas; Governança Ambiental.

## ABSTRACT

The adoption of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework in light of the Convention on Biological Diversity (CBD) established important global commitments to curb biodiversity loss, most notably the "30x30" target, which seeks to designate 30% of the planet as protected and conserved areas by 2030. Brazil, as a key player in the international governance of biodiversity, faces challenges in implementing this goal, especially after the dismantling of socio-environmental policies in the country between 2016 and 2022, carried out by the Executive and Legislative branches. This study investigates the extent to which this dismantling has delayed the implementation of the 30x30 target in the country by analyzing, in a first article, the deconstruction of Brazilian protected area policies based on five directions of political change, complemented by semi-structured interviews with socio-environmental civil servants, as well as an analysis, in a second article, of categorical content and the probability of legislative proposals being approved in the National Congress. The results pointed to a reduction in the autonomy of the bodies responsible for protected area policies, changes in the allocation of environmental resources, transparency, and the dissemination of environmental information, an increase in the politicization of positions in environmental agencies, and the relaxation of environmental regulations, ultimately characterizing a strategy of active dismantling, as well as a considerable number of legislative proposals still pending that are considered threatening and potentially risky, presented since 2019, mainly on indigenous lands and on protected area downgrade, downsize and degazettement, most of which have an intermediate probability of approval. This, anchored in a scenario that does not yet fully achieve what is outlined in the 30x30 target, may hinder Brazil's fulfillment of the global commitment by 2030, consolidating a vision for 2050.

**Keywords:** Convention on Biological Diversity; 30x30 Target; Policy Dismantling; Protected and Conserved Areas; Environmental Governance.

## LISTA DE SIGLAS

APA	Área de Proteção Permanente
ARPA	[Programa] Áreas Protegidas da Amazônia
CDB	Convenção da Diversidade Biológica
COP	Conferência das Partes
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
EPANB	Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade
Flona	Floresta Nacional
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
Funbio	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
GBF	Global Biodiversity Framework
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Incra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPA	Instituto Pensar Agropecuária
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
OMECs	Outras Medidas Eficazes de Conservação baseadas em áreas
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Processo Administrativo Disciplinar
PADD	Protected Area Downgrade, Downsize and Degazettement
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLP	Projetos de Lei Complementar

PRS	Projeto de Resolução
PSC	Partido Social Cristão
Renca	Reserva Nacional de Cobre e Associados
SAMGe	Sistema de Análise e Monitoramento da Gestão do Uso dos Recursos Naturais
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF	Supremo Tribunal Federal
TICCAs	Territórios e áreas conservadas por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais
UC	Unidade de Conservação
UDR	União Democrática Ruralista

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>DE BACKLASH À IMPLEMENTAÇÃO DA META 30X30: AS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL APÓS O DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS .....</b>	<b>6</b>
INTRODUÇÃO .....	6
1. DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS, EFEITO BACKLASH E RETROCESSO DEMOCRÁTICO: UMA ABORDAGEM TEÓRICA.....	8
1.1. O caso brasileiro da política pública de meio ambiente .....	12
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	14
3. DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL .....	15
3.1. Centralização das estruturas administrativas .....	16
3.2. Redistribuição de recursos .....	21
3.3. Politização de funcionários públicos .....	24
3.4. Politização de normas .....	26
3.5. Redução do accountability externo .....	29
4. DISCUSSÃO: META 30X30 .....	31
CONCLUSÃO .....	39
REFERÊNCIAS.....	41
<b>CONGRESSO NACIONAL NA ARENA DO DESMONTE SOCIOAMBIENTAL: ENTENDENDO OBSTÁCULOS PARA A EXPANSÃO DA CONSERVAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA META 30X30 .....</b>	<b>48</b>
INTRODUÇÃO .....	48
1. REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITOS .....	50
2. A FORÇA DO LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO: ASCENSÃO DA BANCADA RURALISTA, CRISE DE 2015 E PANDEMIA GLOBAL .....	52
3. A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO DESMONTE SOCIOAMBIENTAL: ÁREAS PROTEGIDAS SOB AMEAÇA.....	57

3.1. O papel do Congresso Nacional na desconstrução de políticas sobre áreas protegidas: análise de propostas legislativas.....	67
3.1.2. Método .....	69
3.1.3. Resultados e discussão: como as atividades legislativas impactam a meta global 30x30.....	71
CONCLUSÃO .....	76
REFERÊNCIAS.....	78
<b>APÊNDICE A - Prompt utilizado no MAXQDA AI Assistant .....</b>	<b>83</b>
<b>APÊNDICE B - Tabelas de Resultados da Pesquisa.....</b>	<b>84</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>91</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>96</b>

## **INTRODUÇÃO**

“Nenhum hectare a menos!” – assim se inicia a carta publicada pela rede de entidades ambientalistas denominada Observatório do Clima no dia 12 de abril de 2017. No caso, o documento foi uma reação contundente a uma série de retrocessos promovidos pelo governo brasileiro da época e por sua base parlamentar, em um contexto que, segundo a própria entidade, representava talvez a mais intensa investida contra a agenda ambiental desde a promulgação da Constituição de 1988 (Observatório do Clima, 2017).

A referida carta pontua a ocorrência de ameaças diretas às áreas protegidas e territórios tradicionais, traduzidas em investidas para a redução de unidades de conservação, paralisação de procedimentos administrativos de demarcação de terras indígenas e titulação de territórios quilombolas, entre outras questões. Ainda assim, paralelamente a esse cenário de pressão, o Brasil possui uma trajetória sólida e de destaque na conservação baseada em áreas, com conquistas expressivas que se tornaram referência internacional e que merecem ser devidamente reconhecidas.

Primeiramente, o país foi o primeiro do globo a assinar a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), criada para organizar os esforços globais para conter a perda da biodiversidade no mundo, visto as crescentes ameaças à saúde planetária que se tornaram perceptíveis de forma globalizada e transnacional a partir do século XX (Prates e Irving, 2015). Tal Convenção foi estabelecida durante a Conferência das Organizações das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92, realizada no Rio de Janeiro em 1992, tendo esta sido considerada uma “largada” para que a conservação ambiental entrasse de forma decisiva na agenda dos cinco continentes (Barreto, 2009), fomentando uma governança ambiental global e impulsionando diversas mudanças institucionais, a exemplo da implementação de mecanismos de gestão ambiental integrada no Brasil como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)<sup>1</sup>.

Naturalmente, o artigo 8 da CDB reconhece formalmente a criação de sistemas de áreas protegidas como uma estratégia eficaz e historicamente adotada para preservar a biodiversidade nos países que aderiram ao acordo (Prates e Irving, 2015). No caso brasileiro, essa diretriz foi interpretada por meio do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído por decreto presidencial em 2006, que compreende como áreas protegidas não apenas as

---

<sup>1</sup> A CDB, entretanto, não foi o ponto de partida da atuação internacional do Brasil na defesa de áreas com relevante patrimônio natural (Leite, 2020).

unidades de conservação previstas no SNUC, mas também as terras indígenas e aquelas remanescentes de comunidades quilombolas (Leite, 2020).

No fim, muito graças à imediata implementação do arcabouço legal do SNUC<sup>2</sup>, o Brasil destacou-se como o país que mais contribuiu globalmente para a conservação da biodiversidade, para o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, e, como consequência dessas ações, para a mitigação das mudanças climáticas, dentro do Plano Estratégico Global de Biodiversidade da CDB pactuado até 2010 (Maretti et al., 2022). Junto do financiamento e gestão estratégica do Programa ARPA (Áreas Protegidas da Amazônia) – lançado em 2002 para expandir e estruturar as unidades de conservação do bioma amazônico –, o país foi o responsável pela criação de 74% das áreas protegidas criadas no planeta entre os anos 2003 e 2008 (Jenkins e Joppa, 2009), sendo um resultado impressionante, mas que não se encerrou ali.

A liderança global do Brasil na agenda de biodiversidade também refletiu em sua forte articulação junto aos países em desenvolvimento para alcançar os resultados importantes durante a 10ª Conferência das Partes (COP 10) da Convenção da Diversidade Biológica, realizada na província de Aichi, Japão, em 2010. Na ocasião, foi pactuado o plano estratégico global da Convenção até 2020, comumente conhecido como as Metas de Aichi (Maretti et al., 2022), que introduziram então um objetivo de conservação baseado em sistemas de áreas protegidas ecologicamente representativas, com gestão eficaz e equitativa, considerando a conexão entre elas e a integração nas suas regiões, sendo um ponto de partida essencial para este trabalho.

Drummond et al. (2024) destacam que quanto mais complexo um sistema de áreas protegidas se torna – como o SNUC se tornou com o crescimento dos números, categorias e áreas acumuladas dos espaços a serem geridos –, mais se demanda eficácia, equidade e outros elementos fundamentais para que essas áreas cumpram efetivamente sua função conservacionista, tornando naturalmente entendível que mais complexos também se tornam os objetivos a nível global. Assim, por mais desafiador que o objetivo trazido pelas Metas de Aichi tenha sido – levando a um equilíbrio entre êxitos e frustrações na porcentagem de áreas protegidas buscada de 17% para ambientes terrestres e de águas interiores, e 10% para ambientes marinhos até 2020 (Dudley, 2024) – ele foi ambicioso o suficiente para sua atualização através do plano estratégico adotado pela CDB para a década de 2020, conhecido

---

<sup>2</sup> Para além da Constituição brasileira de 1988 e da legislação infraconstitucional sobre territórios indígenas, quilombolas e tradicionais.

como Marco Global da Biodiversidade (GBF – Global Biodiversity Framework –, na sigla em inglês).

Através da meta de número três, o GBF busca proteger pelo menos 30%<sup>3</sup> de todos os ecossistemas até 2030 (dando assim nome à meta de “30x30”) mediante sistemas de áreas protegidas e conservadas, e considerando os já conhecidos critérios: representatividade ecossistêmica, conectividade biológica e integração em paisagens amplas, além de gestão eficaz e equitativa. Diante disso, a questão que acaba se impondo é: dada a trajetória brasileira marcada pela criação de soluções próprias para proteger sua biodiversidade, como pode o Brasil ser bem-sucedido na nova meta global de conservação baseada em áreas (que naturalmente e urgentemente se torna cada vez mais ambiciosa com o passar das décadas), tendo passado por retrocessos nos últimos anos, como destacado pela carta do Observatório do Clima?

A valer, é fato que o Brasil se tornou desde muito tempo um ator-chave no regime internacional de biodiversidade, com sua posição *sui generis* e sua diplomacia dinâmica promotora de cooperação (Barros-Platiau, 2011). No entanto, embora ao longo dos anos 2000 e 2010 o país tenha tido uma linha do tempo relativamente favorável à conservação da biodiversidade, houve uma brecha principalmente a partir de 2016 em que este cenário não se manteve o mesmo, partindo, na verdade, para a direção contrária, chegando na década de 2020 com reportagens jornalísticas destacando os 20 anos do SNUC se dando em meio às maiores pressões e ameaças sofridas em todo o seu período de existência, além de uma “perda de tempo e de oportunidades” em um panorama de retrocesso brasileiro (Maretti et al., 2022; Przibiszczki, 2020).

Nesse contexto, Drummond, Capelari e Barros-Platiau (2022) afirmam que a política ambiental brasileira passou por cinco fases, sendo elas origem (1934-1964), expansão (1964-1988), consolidação (1989-2002), fortalecimento (2003-2015) e desmonte (2016-2020). Sobre essa última, levando em conta o acontecimento do surgimento de um movimento neoconservador e neoliberal que se fortaleceu<sup>4</sup> gradualmente a partir do “vácuo democrático” deixado por um impeachment presidencial (Søndergaard, 2021), considera-se que houve um desmantelamento de políticas socioambientais pouco explícita em 2016 – permanecendo dessa forma ao longo do governo de Michel Temer (2016-2019) –, para então em 2019 o ex-presidente Jair Bolsonaro se eleger e governar a partir de visíveis sinalizações favoráveis aos lobbies antiambientalistas (Ferraz da Fonseca et al., 2023).

---

<sup>3</sup> Tanto para zonas terrestres, quanto para de águas continentais, costeiras e marinhas.

<sup>4</sup> Tendo alta convergência ideológica com os mandatos presidenciais da época.

Com efeito, para além das peculiaridades no Executivo ao longo de 2016 e 2022 que caracterizavam um processo de desmonte, a administração Bolsonaro (2019-2022) trazia mais alguns aspectos particulares, incluindo o maior fortalecimento do Legislativo diante do Executivo e uma centralização dos trabalhos na Câmara dos Deputados (Testa, 2023). No fim, esse protagonismo do Congresso Nacional, e em especial da Câmara, ecoava o discurso antiambiental da administração, aumentando as possibilidades de ofensiva às áreas protegidas e à biodiversidade.

Certamente, pelo menos nos últimos cinco anos, foram apresentadas diversas matérias legislativas no Congresso Nacional relacionadas aos espaços especialmente protegidos, a exemplo da proposição legislativa 6024/2019, que altera o decreto criador da Reserva Extrativista Chico Mendes de modo a alterar seus limites e recategorizar o Parque Nacional da Serra do Divisor. De qualquer maneira, independente da análise do caráter ameaçador ou não das propostas, muitas delas continuam tramitando nas casas legislativas federais até os dias de hoje, permanecendo como um legado do desmonte socioambiental.

Considerando os novos objetivos e compromissos internacionais direcionados à diversidade biológica, a problemática deste trabalho surge, como já explicitado anteriormente, no momento em que há um cenário brasileiro pós-desmonte frente a uma meta ambiciosa de proteção socioambiental oriunda da CDB. O quanto estamos perto de alcançar esta meta? O quanto o desmonte das políticas socioambientais nos retardou? O quanto o Legislativo desempenhou um papel-chave para o desmonte e o quanto ele ainda o pode desempenhar? A pesquisa busca compreender estes questionamentos de forma a entender as implicações do aparato político-administrativo para a implementação da meta 30x30 no Brasil.

Dado isso, o presente trabalho é composto por dois artigos: o primeiro focado nas ações do poder Executivo, adentrando o desmantelamento realizado por um governo populista, a ligação com chamados movimentos de *backlash*<sup>5</sup>, e a forma particular de como o desmonte socioambiental se deu no Brasil e impactou a administração pública responsável pelas políticas de áreas protegidas. Já o segundo, adentra o papel do poder Legislativo nesse processo, perpassando o sistema brasileiro de presidencialismo de coalizão, a chamada bancada ruralista como um *player* principal, além de como o impacto dos “resquícios” do desmonte no Congresso Nacional se apresenta.

No fim, ambos os artigos se unem não só em termos de contexto político mas também em torno da abordagem analítica relativamente moderna do *policy dismantling*

---

<sup>5</sup> Movimentos focados em objetivos retrógrados (Alter e Zurn, 2019)

(desmantelamento de políticas), inserida no campo de estudo do *policy change* (mudança política), ganhando relevância ao ajudar a entender as diferentes formas que ele pode se dar, através de quais atores e como ele pode reverberar até mesmo no cumprimento de metas internacionais estabelecidas no âmbito do multilateralismo – que, quando em crise, abre ainda mais espaço para que países desconstruam políticas sem grande alarme. Além disso, a pesquisa também ajuda, em termos gerais, a expandir o campo de estudo sobre a convergência entre a crise ambiental e a crise da democracia liberal, impulsionando o novo acordo global de biodiversidade e valorizando a discussão sobre a necessidade e importância da criação, implementação, proteção e manejo efetivo das áreas protegidas para a conservação da diversidade biológica, incluindo o reconhecimento, demarcação e titulação de terras indígenas e quilombolas.

Por fim, faz-se necessário sinalizar que, durante a produção deste trabalho, o Brasil publicou, no dia 3 de junho de 2025 por meio do Decreto nº 12.485/2025, sua nova Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB), sendo ela o principal instrumento de planejamento do país alinhado à CDB para a conservação da diversidade biológica, atualizado conforme a própria Convenção se atualiza e adota novos acordos (como o GBF). O conteúdo detalhado da EPANB, entretanto, seria definido por ato da ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, publicado até 90 dias após o decreto, o que não ocorreu até o fim da produção deste trabalho. De toda forma, uma resolução de recomendação para as metas brasileiras foi aprovada pela Comissão Nacional de Biodiversidade, incluindo a meta 30x30 brasileira, tendo sido considerada nas referências desta pesquisa.

# **DE BACKLASH À IMPLEMENTAÇÃO DA META 30X30: AS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL APÓS O DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS<sup>6</sup>**

**Resumo:** Se a adoção, em 2022, do Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal marcou um momento crucial na política global de biodiversidade, torna-se instigante analisar o caso do Brasil, um proeminente signatário da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), que passou recentemente por um período permeado por políticas de retrocesso socioambiental. Assim, o artigo examina como o desmantelamento de políticas socioambientais no Brasil pelo poder Executivo entre 2016 e 2022 enfraqueceu as políticas de áreas protegidas, e como isso impacta a implementação da nova meta global de biodiversidade “30x30”. A análise explora os efeitos do desmantelamento nos principais órgãos gestores de políticas sobre áreas protegidas, com base nos direcionamentos da mudança política de Bauer e Becker (2020). No fim, entrevistas com servidores públicos complementam a pesquisa documental, indicando fenômenos como hierarquia acentuada, participação reduzida e perda de conhecimentos especializados, principalmente a partir de 2019.

**Palavras-chave:** Marco Global da Biodiversidade, Meta 30x30, Desmantelamento de Políticas, Áreas Protegidas, Governança Ambiental.

**Abstract:** If the adoption of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework in 2022 marked a crucial moment in global biodiversity policy, it is thought-provoking to analyze the case of Brazil, a prominent signatory to the Convention on Biological Diversity (CBD), which has recently gone through a period permeated by policies of socio-environmental regression. Thus, the article examines how the dismantling of socio-environmental policies in Brazil by the executive branch between 2016 and 2022 has weakened protected area policies, and how this impacts the implementation of the new “30x30” global biodiversity target. The analysis explores the effects of the dismantling on the main bodies managing protected area policies, based on Bauer and Becker's (2020) directions of political change. Finally, interviews with civil servants complement the documentary research, indicating phenomena such as marked hierarchy, reduced participation, and loss of specialized knowledge, especially since 2019.

**Keywords:** Global Biodiversity Framework, 30x30 Target, Policy Dismantling, Protected Areas, Environmental Governance.

## **INTRODUÇÃO**

A adoção do Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal (*Global Biodiversity Framework - GBF*) representa um marco na busca pela preservação da diversidade biológica em nível global. Contudo, a implementação de metas “ambiciosas”, como a designação de 30% do planeta como áreas protegidas até 2030, pode trazer à tona desafios significativos, especialmente para países que enfrentaram retrocessos socioambientais em suas políticas internas. O Brasil, um dos principais signatários da Convenção da Diversidade Biológica (CDB), ilustra essa complexa realidade.

---

<sup>6</sup> Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada na 7ª Conferência Internacional de Políticas Públicas, realizada pela Associação Internacional de Políticas Públicas (IPPA) em Chiang Mai, Tailândia, no dia 2 de julho de 2025.

No final de 2022, o cenário internacional e seu regime jurídico de biodiversidade deram as boas-vindas ao GBF, novo acordo global no âmbito da CDB, em que sua terceira meta (conhecida como “30x30”), delineia o objetivo de conseguir e tornar possível que:

[...] para 2030, ao menos 30 por cento das zonas terrestres, de águas continentais e costeiras e marinhas, especialmente as zonas de particular importância para a biodiversidade e as funções e os serviços dos ecossistemas, sejam conservados e manejados eficazmente mediante sistemas de áreas protegidas ecologicamente representativos, bem conectados e governados de forma equitativa, e outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas, o reconhecimento dos territórios indígenas e tradicionais, quando proceder, integrados em paisagens terrestres, marinhas e oceânicas mais amplas, cuidando ao mesmo tempo que todo uso sustentável, quando proceder nas ditas zonas, seja plenamente coerente com os resultados da conservação, reconhecendo e respeitando os direitos dos povos indígenas e das comunidades locais (Brasil, 2022a, p.7).

Com esse novo compromisso que mantém em seu texto princípios de representatividade, conectividade e integração em paisagens amplas, e governança eficaz e equitativa, bem como o reconhecimento de territórios indígenas e tradicionais, é relevante compreender que obstáculos o Brasil – lar de uma megadiversidade biológica em grande parte protegida por áreas designadas<sup>7</sup> – pode enfrentar para alcançar êxito.

Considerando que as áreas protegidas oferecem serviços ecossistêmicos “gratuitos” indispensáveis para os aspectos humanos e atividades econômicas (Guetta, Oviedo e Bensusan, 2022), elas sofreram fortes pressões dos setores fundamentados no uso intensivo de recursos da natureza nos últimos 10 anos, quando o panorama brasileiro foi marcado por uma profunda mudança de direção programática (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023). De fato, o despertar de uma crise econômica e seus desencadeamentos fortaleceram segmentos mais conservadores do país, levando a uma guinada neoliberal e de interesses financeiros e empresariais, propiciando a construção de uma solução não só em um movimento de recuperação de valores tradicionais, mas também no populismo (Avritzer, Kerche e Marona, 2021).

O período entre as administrações de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022) perpassou o apoio de grupos de pressão pró-exploração ambiental intensiva parte de uma nova elite política ascendida, alcançando até mesmo a repelência de ideais como a proteção e a conservação ambiental, e de organizações que trabalham em direção a eles (Capelari et al., 2023), permeando diferentes estratégias de desmantelamento – desde a mais sutil à mais

---

<sup>7</sup> O Brasil concentra entre 15% e 20% de toda a biodiversidade do planeta (UNEP, 2019), possuindo atualmente 1095 unidades de conservação na esfera federal (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2025)

explícita<sup>8</sup>. Diante disso, se a necessidade, como expressado por Bolsonaro, do “desfazer muita coisa, para depois começarmos a fazer” (Mendonça, 2019) selava um desmonte socioambiental sistemático, naturalmente afetando as políticas de gestão das áreas protegidas, a presente pesquisa procura entender em que extensão esse desmantelamento e enfraquecimento de políticas de proteção socioambiental pelo poder Executivo federal entre 2016 e 2022 se deu e como isso impacta a implementação da nova meta global de biodiversidade 30x30 de Kunming-Montreal.

Para isso, a primeira seção do trabalho irá discutir a base teórica da pesquisa, percorrendo conceitos como desmantelamento de políticas e *backlash politics*. Em seguida, serão explicados os procedimentos metodológicos utilizados na análise documental e empírica das seções posteriores. Sobre essas últimas, elas buscaram compreender o desmantelamento das políticas voltadas às áreas protegidas no Brasil, durante o período analisado, à luz dos cinco direcionamentos que orientam as agendas de reforma antipluralista. Para isso, ao final, foram realizadas entrevistas com agentes públicos dos principais órgãos responsáveis por essas políticas, com o objetivo de validar a questão central: em que medida essa desconfiguração ainda impacta seus trabalhos, que agora estão defronte a nova meta internacional.

## **1. DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS, EFEITO BACKLASH E RETROCESSO DEMOCRÁTICO: UMA ABORDAGEM TEÓRICA**

Se a adoção de políticas ambientais por diferentes países pode ser considerada um motor de transformação, no sentido de influenciar mudanças nas agendas governamentais de outras nações, então a renúncia a essas políticas também pode ser entendida como parte de um processo de mudança política?

Tomando esse raciocínio como ponto de partida, é fundamental destacar o esgotamento do modelo do Estado de bem-estar social como um fator significativo para essa dinâmica. De fato, ao sucumbir diante das defesas neoliberais pela redução do papel do Estado na economia, o declínio do "estado-providência" fomentou uma importante literatura para a abordagem teórica desta presente pesquisa. Um marco destacado é Pierson (1994), que demonstrou como a redução de políticas é algo muito mais complexo que o mero contrário da expansão.

---

<sup>8</sup> Embora governos anteriores tenham enfrentado tensões entre desenvolvimento e conservação – a exemplo do próprio governo Dilma Rousseff (2011-2016) –, considera-se que o apoio a grupos de pressão pró-exploração ambiental foi mais nítido e sistemático no período Temer-Bolsonaro, tornando-o mais singular.

Com efeito, além de ser um reflexo da necessidade de lidar com a austeridade constante, Pierson (1994) destaca que a redução de políticas tende à impopularidade, levando líderes a optarem por estratégias para evitar a responsabilização. O tipo de política reduzida, contudo, pode implicar em uma variância nessa dinâmica: políticas ambientais, devido à sua natureza regulatória, apresentam uma particularidade em que a redução é facilitada pelos benefícios que a desregulamentação traz para segmentos econômicos altamente lucrativos de exploração intensiva de recursos naturais (Pierson, 1994), especialmente em países altamente dependentes economicamente destes setores. Em última análise, a complexidade desses cenários acaba exigindo um modelo analítico capaz de abordar as diferentes razões e modos pelos quais as políticas são reduzidas, ou, mais precisamente, desmanteladas.

O estudo sobre o desmantelamento de políticas é recente: enquanto muito se pesquisava sobre a expansão e difusão de políticas dentro do campo da mudança política, a redução, em contrapartida, não era amplamente investigada e discutida de forma compartilhada (Bauer e Knill, 2014; Jordan, Green-Pedersen e Turnpenny, 2012). Bauer et al. (2012), em um esforço de juntar e preencher lacunas das três literaturas que originaram a discussão sobre o tema – isto é, a do Estado de bem-estar social, a da desregulamentação e a abordagem de terminação de políticas – criaram uma nova agenda de pesquisa centrada nos processos do que acabam chamando de *policy dismantling*<sup>9</sup> (desmantelamento de políticas).

Caracterizado por uma redução no compromisso político, medido tanto pela densidade política (número de políticas e instrumentos) quanto pela intensidade política (rigor dessas políticas e instrumentos), o desmantelamento de políticas e sua nova agenda exigiu elementos centrais para a formulação de um framework analítico que possibilitasse, enfim, uma abordagem comparativa sistêmica. Nesse contexto, ao questionarem não apenas o modo adotado, mas também o que leva políticos a se engajarem em atividades de desmonte, Bauer e Knill (2012, 2014) destacam as percepções de custos e benefícios como fontes de motivação, resultando em preferências e estratégias conforme descritas abaixo.

- 1) Desmantelamento por omissão (*default*): envolve não ajustar as políticas internas às condições externas em mudança. Não provoca redução na intensidade política (há apenas a falta de ajuste dela), o que gera baixa visibilidade.

---

<sup>9</sup> É necessário pontuar que, neste trabalho, a expressão desmantelamento de políticas, para além do conceito explicitado por Bauer e Knill (2012) como “uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas em uma determinada área, reduz o número de instrumentos de política usados e/ou diminui sua intensidade. Pode envolver mudanças nesses elementos centrais da política e/ou pode ser alcançado manipulando as capacidades para implementá-los e supervisioná-los” (p. 36), é também entendida na forma das palavras desmonte, desconstrução e desconfiguração de políticas.

- 2) Desmantelamento por mudança de arena: transferência deliberada de responsabilidades para outros atores, outras “arenas” políticas. A delegação não só pode diminuir a capacidade administrativa, como diminui os custos associados diretamente ao político, gerando manipulação do desmantelamento e garantindo baixa visibilidade.
- 3) Desmantelamento por ação simbólica: há visível anúncio de desmantelar políticas, mas a declaração não se torna uma ação de fato, permanecendo apenas simbólica. Acontece quando o político responde às demandas de desmantelamento de alguns grupos, mas ainda não está convencido de seus benefícios.
- 4) Desmantelamento ativo: há decisão e vontade visível de desmantelar, e a redução de densidade e intensidade política de fato ocorre.

Entender que as políticas ambientais, para efeito desta pesquisa, não apenas dependem significativamente da intensidade política para seu sucesso (ou seja, por meio de uma regulação rigorosa), como também podem ter seu desmonte facilitado através dela, sugere que a possibilidade de receber destaque – como, por exemplo, por meio de um maior desenvolvimento econômico resultante de maior liberalização da exploração de recursos naturais – pode motivar líderes políticos a promover o desmonte. Por conseguinte, no cenário em que o temor de possíveis consequências eleitorais praticamente não existe – dado que “o desejo de ‘reivindicar o crédito’ começa a superar a pressão amplamente resumida para ‘evitar a culpa’” (Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013, p. 801) –, surgem oportunidades para que o político adote estratégias de desmantelamento mais abertas e ativas, em vez das menos visíveis (Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013).

Claro, nem sempre é a mesma fiel receita, como demonstram as ações de desconfiguração de instrumentos políticos promovidas pela Comissão Europeia no contexto da política de consumo sustentável do bloco. No caso, pós-crise de 2008, a Comissão, buscando evitar conflitos com interesses ambientais enquanto priorizava a economia e a preservação de empregos, optou por não ajustar a intensidade da dita política, mantendo os mesmos níveis de regulação exigidos por seus instrumentos (Pollex e Lenschow, 2020). Depreende-se que a escolha de um desmantelamento por omissão se deu pela percepção de que os custos políticos seriam mais altos que os benefícios, devido à provável resistência significativa da indústria caso houvesse a presença de decisão.

Pode-se argumentar que a Comissão Europeia foi motivada pela antecipação de uma *reação*? – é o que parece. Na verdade, já se entende que, para além da distribuição dos custos e benefícios, “a capacidade dos diferentes grupos de atores de se organizarem e se mobilizarem

a favor ou contra iniciativas de reforma política influenciam a motivação dos tomadores de decisão para se envolverem no desmantelamento” (Korte e Jörgens, 2012, p. 14). Sem embargo, esse fator parece ter peso considerável quando se pensa tanto nas estratégias ocultas de desmonte ambiental, como nas mais visíveis.

Korte e Jörgens (2012) destacaram como o lobby das indústrias de serviços públicos, que chegaram a financiar a campanha do ex-presidente estadunidense George W. Bush, influenciou fortemente as tentativas da administração Bush (2001-2009) de desmantelar ativamente um programa de controle da poluição do ar denominado *New Source Review* (NSR). Para além disso, os autores apontaram como a ideologia também desempenhou um papel significativo nessa motivação, sendo um aspecto a ser destchinhado adiante.

Ora, se a partir da década de 1990, os Estados Unidos passaram a vivenciar uma crescente polarização em torno das questões ambientais, marcada por visões ideológicas e interesses partidários (Korte e Jörgens, 2012), o fenômeno conhecido como *backlash politics* torna-se mais intenso e evidente. Segundo Alter e Zürn (2019, 2020), movimentos de *backlash* são uma subcategoria dos movimentos sociais que envolve atores mobilizados em torno da realização de objetivos retrógrados, isto é, reagindo contra avanços percebidos em questões sociais, ambientais, de direitos humanos ou regulatórios. Tais objetivos, ao recorrer não apenas a sentimentos de nostalgia, ressentimento e raiva, mas também ao entrelaçá-los com sentimentos de orgulho nacional (Busher, Giurlando e Sullivan, 2018), acabariam permeando e influenciando o discurso público.

Patashnik (2019) argumenta que o sentimento de receio de perdas materiais ou de mágoa decorrente de uma percepção de que preferências ou o status de um eleitorado estariam sendo ameaçados, impulsiona esse a praticar o *backlash policy*, isto é, a mobilização contra uma política específica, reduzindo a probabilidade de sua consolidação e expansão, e assim aumentando as chances de seu desmantelamento.

No cenário contemporâneo, movimentos de *backlash* estão se tornando relevantes e frequentemente percebidos em contextos conservadores, populistas e de rejeição de instituições internacionais (Alter e Zürn, 2020). É nesse panorama que essa pesquisa delineia em sua grande parte a governança populista, que não apenas estabelece uma conexão significativa entre o *backlash politics* e a motivação para desconfigurar políticas, mas o faz enfraquecendo a administração pública por meio de uma agenda de reforma anti-pluralista da burocracia estatal, como bem pontuado por Bauer e Becker (2020) em anos recentes.

Bauer e Becker (2020) declaram que tal agenda avessa ao pluralismo tende a tomar cinco direcionamentos típicos em termos de mudança política:

- 1) Centralização de estruturas administrativas: quando se transfere competências e poder decisório para órgãos ou níveis mais próximos do Executivo central, reduzindo autonomia de outros;
- 2) Redistribuição de recursos: quando se realoca o orçamento para áreas alinhadas à agenda governamental, inviabilizando políticas sem revogá-las formalmente;
- 3) Politização de funcionários públicos: quando se nomeia cargos estratégicos com base em lealdade política ou ideológica, em vez de critérios técnicos, favorecendo uma captura da burocracia;
- 4) Politização de normas: quando se alterar regras e procedimentos para aumentar controle político e reduzir o pluralismo;
- 5) Redução do *accountability* externo: quando se reduz mecanismos de controle social, participação e fiscalização, diminuindo a transparência.

No fim, esses direcionamentos complementam as quatro estratégias de desmantelamento explicitadas anteriormente, de modo que acabam funcionando como mecanismos institucionais e políticos que facilitam a viabilização destas. A depender da intensidade com que são aplicados, todavia, pode-se chegar a uma profunda redução de políticas, em que se há uma administração pública que não apenas ignora, mas que volta contra si mesma e a pluralidade democrática (Bauer e Becker, 2020). Sendo assim, a partir desta conclusão do fundamento teórico, analisemos o caso brasileiro a partir de então.

### **1.1. O caso brasileiro da política pública de meio ambiente**

Visto os colapsos democráticos no Cone Sul no período 1960-1970, questionamentos surgiram sobre a possibilidade desse tipo de crise voltar após a terceira onda de democratização (Zucco e Power, 2024). Se a democracia brasileira apresenta oscilações ao longo do tempo (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023), o panorama do Brasil na última década revela-se particularmente intrigante, tendo sido marcado por um *impeachment* presidencial, que transformou as relações políticas e sociais do país, culminando no surgimento de “movimentos políticos pouco comprometidos com a ordem institucional democrática” (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023, p. 16).

Visto a crise econômica de 2015, é certo que o grave estresse institucional que levou ao *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 abriu portas para a polarização política brasileira, com uma polarização ideológica dos partidos políticos (Zucco e Power, 2024). Nesse

cenário complexo, o presidente subsequente, Michel Temer, com forte apoio do Congresso Nacional, determinou desde o início do seu mandato o foco em medidas de austeridade, que reorientariam a agenda de políticas públicas do governo. Maia (2023) destaca que Temer, “desobrigado de anseios eleitorais, uma vez que não havia sido eleito para chefiar o Executivo, assim como nem pretendia se reeleger, pôde [...] radicalizar a agenda de austeridade fiscal” (p. 110).

A partir disso, a área socioambiental entrou em um período de instabilidade, marcado pela redução dos investimentos públicos em ações de comando e controle ambiental, e resultando em medidas de desconstrução que, embora significativas, não foram tão explícitas, já que coexistiam com discursos do governo federal a favor do meio ambiente e com políticas que ainda eram herdeiras do processo de construção das últimas décadas (Ferraz da Fonseca et al., 2023). Na prática, a administração Temer (2016-2018) usava o meio ambiente como moeda de troca para apoio, abandonando decisões ambientais e delegando-as a esferas políticas mais alinhadas ao desenvolvimento econômico, enquanto mantinha uma retórica equilibrada (Calixto, 2017).

A estratégia de desmantelamento por mudança de arena de Michel Temer, contudo, estava à beira de um ponto de inflexão mais profundo. A polarização política e ideológica brasileira intensificou com o crescimento de uma nova elite política, marcada não só por um ressentimento com a percepção de perdas de seus privilégios frente aos ganhos das classes populares, como por uma visão de criminalização da atividade política sustentada pela bandeira do combate à corrupção (Gomide, Sá e Silva e Leopoldi, 2023). Essa nova elite, no fim, se tornaria o núcleo dos movimentos de *backlash* que apoiaram o ex-presidente Jair Bolsonaro, cuja gestão (2018-2022) priorizou abertamente os lobbies antiambientalistas, fortemente vinculados a essa mesma elite política.

Mesmo que Bolsonaro tenha mirado em diferentes áreas, Hochstetler (2021) argumenta que poucas delas foram tão decisivamente afetadas quanto a ambiental. Muito disso se deu devido a união das demandas da base apoiadora do ex-presidente com a retórica populista contrária à burocracia estatal e à expertise técnica (Hochstetler, 2021), que, querendo ou não, desestabilizou o equilíbrio alcançado pela relação entre a sociedade civil e o Estado em torno das políticas ambientais (que contribuía para o fortalecimento da qualidade burocrática) e pelo multilateralismo ambiental (Capelari et al., 2023).

Em resumo, os posicionamentos e ações altamente visíveis de Bolsonaro culminavam enfim em um desmonte ativo da política socioambiental, que, para Milhorance (2022), apresentou uma motivação que transcende a simples percepção dos custos e benefícios,

enraizando-se nas ideias das coalizões<sup>10</sup> formadoras da nova elite política. Tais grupos, com sentimentos de ressentimento e orgulho nacional desde o *impeachment* – revigorados, por sua vez, pela retórica populista de Bolsonaro –, viam a crise econômica como uma falha ética advinda dos governos anteriores e o desmantelamento de políticas como a solução para tal (Milhorance, 2022).

Chega-se assim ao cerne da questão em que a “necessidade moral” de desmonte resultou na (intenção, pelo menos) de revisão das bases democráticas brasileiras e dos modelos de desenvolvimento (Milhorance, 2022), priorizando a liberdade econômica e grandes projetos de infraestrutura e exploração de recursos naturais. Dessa forma, se Guetta, Oviedo e Bensusan (2022) destacam a ocorrência de uma “implementação de uma estratégia orquestrada para a desconstrução das políticas públicas destinadas à proteção do meio ambiente e, em específico, das UCs [unidades de conservação]” (p. 3), interessa-nos entender como esse cenário analisado impactou especificamente a proteção socioambiental no Brasil, refletido no desmonte das políticas sobre áreas protegidas<sup>11</sup>.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar o objetivo deste trabalho, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o período dos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022), seguida de uma sistematização das informações com base nos cinco direcionamentos típicos da mudança política que administrações que se afastam do pluralismo tendem a tomar, segundo Bauer e Becker (2020). Isto é: centralização de estruturas administrativas, redistribuição de recursos, politização de funcionários públicos, politização de normas e redução do *accountability* externo.

A sistematização foi realizada a partir das ações das administrações dos ex-presidentes em relação às políticas voltadas para áreas protegidas. Já o objetivo foi compreender a profundidade tomada em cada um dos direcionamentos, permitindo não apenas identificar a

---

<sup>10</sup> São elas: “(i) igrejas evangélicas, preocupadas com valores familiares conservadores; (ii) eletores de classe média e média-alta e grupos militares, em sua maioria críticos da herança do Partido dos Trabalhadores e afetados pela cobertura da mídia sobre escândalos de corrupção e aumento das taxas de violência; e (iii) grupos econômicos ativos nos mercados financeiros que apoiaram o plano econômico de Bolsonaro [...]” (Milhorance, 2022, p. 756).

<sup>11</sup> Nesta pesquisa, “área protegida” será entendida como as unidades de conservação, e os territórios indígenas e quilombolas. Para recorte metodológico, não será levado em consideração demais territórios tradicionais, áreas de preservação permanente, reserva legal, e as outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas (OMECs), ainda não regulamentadas no Brasil na época da realização deste estudo.

viabilização das diferentes estratégias de desmonte aplicadas na área, mas também avaliar a contribuição para um gradual retrocesso democrático.

Posteriormente, quatro<sup>12</sup> entrevistas anônimas e semiestruturadas foram feitas via plataformas de videoconferência com servidores que atuam no governo federal há pelo menos dez anos e permanecem em atividade, especificamente no Ministério do Meio Ambiente, no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e na Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai). Realizadas no primeiro semestre de 2025 com duração média de um hora, elas buscaram não só depoimentos sobre decisões e ações-chave para o avanço da implementação da meta 30x30 terem sido possivelmente impactadas pelas evidências do desmonte, como visões relacionadas à representatividade, conectividade e integração, e governança eficaz e equitativa no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e aos níveis e ao andamento do processo de demarcação e titulação das terras indígenas e quilombolas no Brasil. Dessa forma, as entrevistas foram conduzidas de modo a entender se o desmantelamento provido ainda colide com o trabalho dos servidores, e se o cenário brasileiro está próximo dos critérios formulados pela meta 30x30.

### **3. DESMANTELAMENTO DAS POLÍTICAS SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL**

Em 19 de setembro de 2017, o ex-presidente Michel Temer discursava na Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) exprimindo compromisso com o meio ambiente. No mesmo dia, um conjunto de organizações da sociedade civil denominado “Movimento #Resista” publicou uma carta afirmando, entre diversas linhas, que “Desde a redemocratização do País, nunca um governo promoveu tantos retrocessos e de forma tão acelerada para a agenda ambiental, fundiária e de direitos como o de Temer” (“#Resista: Carta aberta à sociedade e ao governo”, 2017, p. 1).

Dois anos depois, um novo presidente brasileiro subia na tribuna do principal órgão de formulação de políticas da ONU para inaugurar mais uma sessão, prometendo ao mundo a visão de um "novo Brasil". Ao afirmar que o país estava em cenário de alta corrupção, recessão econômica e aumento da criminalidade – acenando para as fontes de ressentimento da nova elite política – Jair Bolsonaro não hesitou em declarar que sua administração estava sendo alvo

---

<sup>12</sup> Os participantes foram selecionados por sua correlação e relevância para o tema, garantindo diversidade de perspectivas. Nesse contexto, quatro entrevistas forneceram dados ricos e coerentes para análise, sendo suficientes para atender aos objetivos propostos dentro deste estudo exploratório.

de ataques sensacionalistas da mídia internacional em relação à sua política ambiental, anunciando seguidamente que não pretendia aumentar a porcentagem de terras indígenas demarcadas no território brasileiro (Verdélío, 2019).

No fim das contas, o mais “novo Brasil” não parecia tomar um rumo tão diferente daquele de Temer: apenas trazia um tom mais acentuado, pouco preocupado com uma baixa visibilidade de ações de desmantelamento, que se associava à necessidade moral já mencionada. Como será visto abaixo, a desconstrução das políticas de áreas protegidas no Brasil – dentro do amplo desmonte socioambiental – se deu conforme se intensificava os cinco direcionamentos pontuados por Bauer e Becker (2020).

### **3.1. Centralização das estruturas administrativas**

Envolvendo a concentração de poder e decisão no governo central, esse primeiro direcionamento, quando intensificado, pode apresentar a redução da autonomia de agências, por meio da criação de novas unidades burocráticas, além da transferência de poder para partes do sistema administrativo mais consolidadas ideologicamente e que atendem aos desejos da liderança política (Bauer e Becker, 2020). Visto isso, vale destacar que tanto Temer como Bolsonaro iniciaram seus mandatos com uma promessa de corte de gastos públicos frente a crise econômica, mirando na redução de ministérios.

Michel Temer iniciou reduzindo o número de ministérios de 32 para 23, como parte da reforma administrativa promovida pela Medida Provisória (MP) 726/2016. Dentro disso, o ministério que foi um dos primeiros a ser extinto foi o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tendo sido abolido a pedido da bancada ruralista por meio de um documento entregue ao ex-presidente intitulado “Pauta Positiva” (Astrini e Rodriguez, 2016). Após sua dissolução, a pasta sofreu diversas mudanças de arena, juntamente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que teve sua competência para titular as terras quilombolas sucessivamente transferida – em menos de um mês – para o Ministério da Educação e Cultura, para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e finalmente para a Casa Civil (Dolce, 2016). Sabourin et al. (2020) destacam como esse processo causou redistribuição, ajustes e diminuição da burocracia, ocasionando a interrupção ou atraso de diversos projetos em andamento.

Para além disso, outra forma de reduzir a autonomia de órgãos relacionados à proteção socioambiental foi desvalorizar ou ignorar suas competências. Isso foi visto na tentativa de extinção da Reserva Nacional de Cobre e Associados (Renca) em 2017, motivada por parecer

do Ministério de Minas e Energia (MME), em detrimento de parecer do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (Angelo, 2017), e na pretensão de Temer de encaminhar ao Congresso Nacional uma proposta para extinguir uma unidade de conservação e reduzir outras quatro, sem o conhecimento do MMA ou análise técnica necessária do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (Braga, 2017).

No caso de Jair Bolsonaro, foram dados passos maiores e mais deliberados que esses, visto que, antes mesmo de ser eleito, o ex-presidente já defendia propostas de centralização administrativa que indicavam potenciais impactos na proteção socioambiental. Ao prometer um total de 15 ministérios, o ex-presidente advogava pela transformação do Ministério do Meio Ambiente em status de secretaria subordinada ao Ministério da Agricultura para “acabar com a indústria da multa” (Bragança, 2018). Com a reforma administrativa realizada a partir da primeira Medida Provisória do novo governo, a MP 870/2019, o MMA foi mantido<sup>13</sup>, porém encolhido, por meio da extinção e transferência dos temas de clima, recursos hídricos e florestas, incluindo a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) – responsável pelo Cadastro Ambiental Rural<sup>14</sup> – para o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Com isso, a pasta ambiental passou a se concentrar em questões de gestão de resíduos sólidos e qualidade ambiental urbana, sob a liderança de Ricardo Salles, ex-secretário de Meio Ambiente de São Paulo.

Ora, se a gestão sustentável das florestas públicas passou a integrar a agenda do MAPA por meio do SFB, as políticas territoriais e de proteção ambiental também foram parcialmente incorporadas. Isso se deve não apenas à transferência do Incra para o MAPA, mas também ao fato de que a referida MP buscava determinar não só a retirada da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) do Ministério da Justiça, como também a transferência específica da atribuição de identificar, delimitar e demarcar terras indígenas para a pasta da Agricultura. Essa tentativa (bem-sucedida em relação ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, mas malsucedida ao que se refere à Funai), foi logo acompanhada de sucessivas investidas no órgão responsável por gerenciar as unidades de conservação federais, o ICMBio.

Em 2020, a autarquia passou por uma grande reestruturação: além da redução das onze coordenações regionais que administravam as unidades de conservação (UCs) federais para cinco (uma por região), houve o fim de 22 chefias de UCs e a criação de 26 núcleos de gestão

---

<sup>13</sup> Bolsonaro foi dissuadido a manter a pasta após agroexportadores temerem barreiras para o acesso aos mercados globais, visto os critérios ambientais cada vez mais rígidos (Capelari et al., 2023; Hochstetler, 2021).

<sup>14</sup> Registro público eletrônico para a regularização ambiental de propriedades rurais. Desempenha interessante papel de proteção ambiental, permitindo melhor fiscalização e monitoramento, melhor conectividade ecológica, e a possibilidade de identificar sobreposições com áreas protegidas.

integradas, que uniram o quadro de pessoal de diferentes unidades em uma equipe só. Tais medidas sobrecregaram servidores por meio de um “inchaço” de escritórios, em detrimento de equipes que estavam na linha de frente do trabalho nas unidades de conservação, tudo isso de forma acelerada e em meio a uma pandemia global (Bragança e Menegassi, 2020; Camargo, 2020).

Além disso, no mesmo ano de 2020, poucas semanas antes de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) ter sido apresentada para alterar a estrutura do serviço público no país – inserindo um dispositivo (malsucedido) que daria poder ao presidente da república para eliminar fundações e autarquias sem autorização do Congresso Nacional (Benites, 2020) – uma reestruturação do MMA foi feita, criando uma Secretaria de Clima e Relações Internacionais, e uma Secretaria de Áreas Protegidas e Amazônia, reduzindo, respectivamente, o papel do Ministério das Relações Exteriores e do ICMBio (Capelari et al., 2023). Foi então em 2021 que a administração, na figura de Ricardo Salles, estaria estudando a possibilidade de extinguir o ICMBio, transferindo suas responsabilidades ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (Climainfo, 2021).

Na verdade, assim como a centralização das estruturas está associada a essas investidas na autonomia das agências, ela também está ligada à diminuição de servidores, visando simplificar ou controlar as operações de maneira mais direta<sup>15</sup>. Sá e Silva (2023) pontua o início de um processo de “desorganização burocrática” que teria facilitado esse controle, visto que o *impeachment* em 2016 não só abriu portas para a movimentação da burocracia entre as diferentes arenas, como também levou servidores a optarem por abandonar seus cargos<sup>16</sup>. Esse processo, alavancado por demissões, apenas se estendeu até Bolsonaro, que, em sua primeira semana de mandato, exonerou mais de 3 mil pessoas em cargos comissionados, incluindo servidores ativos e aposentados (Sá e Silva, 2023).

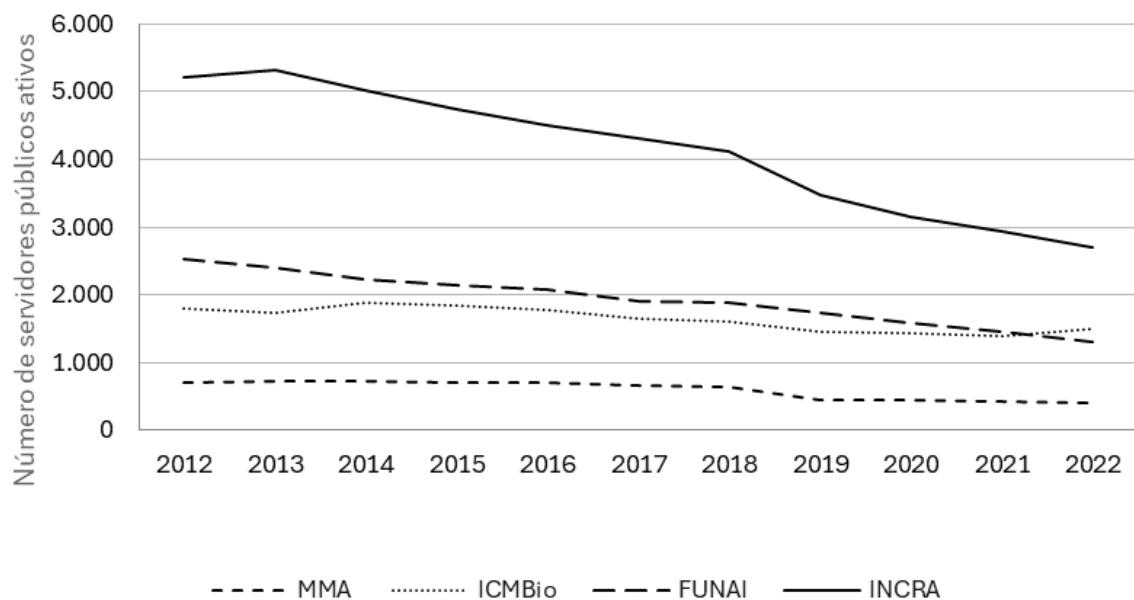
A Figura 1 mais abaixo materializa bem a queda da capacidade operacional dos órgãos vinculados à proteção socioambiental ao longo dos anos, perpassando a desorganização burocrática. Foram utilizados dados disponíveis no Painel Estatístico de Pessoal (PEP) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, levando em conta o quantitativo total de servidores com vínculo ativo permanente em cada ano, de 2012 a 2022, no MMA, ICMBio, Funai e Incra.

---

<sup>15</sup> Claro, se a redução de servidores for acompanhada de critérios que favoreçam determinados grupos ou ideologias, pode também ser vista como politização de funcionários, que será melhor abrangida no ponto 3.3.

<sup>16</sup> seja por não concordar com a nova administração ou por não querer testemunhar os processos de desmonte que passaram a ocorrer em suas áreas e projetos (Sá e Silva, 2023).

**Figura 1** - Evolução do quantitativo de servidores ativos nos órgãos vinculados à gestão das áreas protegidas, de 2012 a 2022



Fonte: elaboração própria, de acordo com o Painel Estatístico de Pessoal (PEP)

No fim, os dados mostram que o Ministério do Meio Ambiente se mantinha relativamente estável ao longo do tempo, apresentando uma queda significativa entre 2018 (641 servidores) e 2019 (452 servidores), o que parece ser explicada pela reorganização advinda da MP 870/2019. Já o Instituto Chico Mendes apresentava queda desde meados de 2015, com uma queda mais expressiva entre 2018 (1602) e 2019 (1456). A Funai e o Incra apresentavam intensa redução desde 2013, reivindicando há tempos a realização de concursos públicos e reestruturação de carreiras. Não obstante, enquanto a queda mais expressiva da Funai foi entre 2016 (2072) e 2017 (1900), a do Incra foi entre 2018 e 2019, com uma impressionante redução de 644 servidores de carreira entre os dois anos.

De fato, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas teve 51 Coordenações Técnicas Locais extintas e a alteração de seu estatuto – culminando na extinção de 88 cargos do órgão – por meio do Decreto nº 9.010 de 23 de março de 2017, o que levou a Associação dos Servidores da Funai a denunciar que o órgão indigenista estaria operando sem o contingente necessário para seu trabalho de demarcação de terras (Sampaio, 2017). Já em 2019, mesmo ano que o presidente do ICMBio e mais três diretores optaram por entregar seus cargos (Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente, 2020), foi relatado que havia apenas quatro servidores do instituto no estado do Mato Grosso, enquanto em Tocantins eram somente três

(Shalders, 2021). Claro, é importante pontuar que, após suspensão de concursos públicos até o final de 2021 devido à pandemia da COVID-19 (Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente, 2020), o ICMBio publicou, em novembro daquele ano, edital para novo processo seletivo, trazendo enfim um aumento de servidores em 2022 (como visto na Figura 1).

De todo modo, interessa-nos destacar a existente discrepância entre Temer e Bolsonaro. Se todos os presidentes brasileiros fazem mudanças nas pastas governamentais, no quadro de pessoal, nos processos organizacionais e de tomada de decisão, Bolsonaro alimentava um esforço de centralização e controle (Bersch e Lotta, 2024) que refletia não apenas os interesses de seus apoiadores, mas também os da própria liderança política, adotando um discurso mais personalista e ideológico que Temer. Por meio de declarações como “Não vou mais admitir o Ibama sair multando a torto e a direito por aí, bem como o ICMBio” (Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente, 2020) e “no que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena” (Indigenistas Associados e Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022), o ex-presidente sempre foi crítico em relação à existência de áreas protegidas e à fiscalização ambiental, o que não era por acaso: em 2012, Bolsonaro foi multado pelo Ibama por pescar irregularmente na Estação Ecológica de Tamoios, o que levou o mesmo a entrar em embate com o órgão e a determinar – sete anos depois –, nos primeiros momentos de seu mandato presidencial, a anulação da multa e a exoneração do servidor que a aplicou (Instituto Humanitas Unisinos, 2019).

Evidentemente, esse desprezo era validado por Ricardo Salles, que previamente havia deixado o cargo de secretário de Meio Ambiente de São Paulo após ser investigado e então condenado por fraude em plano de manejo de uma área de proteção permanente (Boehm, 2018). Hochstetler (2021) destaca como a gestão de Salles no MMA interpretou mal a estrutura federal da gestão ambiental brasileira, o que era, de certo modo, de propósito: enquanto Salles, como ex-funcionário estadual, tirava saldo positivo apenas da agenda de qualidade ambiental urbana<sup>17</sup>, ele sugeriu simplificar regulamentos que reduziam a proteção ambiental, a exemplo de sua pretensão de realizar uma revisão geral de todas as UCs federais, afirmando que quase 190 delas teriam sido criadas “sem nenhum tipo de critério técnico” (Instituto Humanitas Unisinos, 2019). No fim, a redução da proeminência da pasta ambiental por meio de rígido controle político, era amplamente viabilizada, como será visto adiante, por redistribuição de recursos.

---

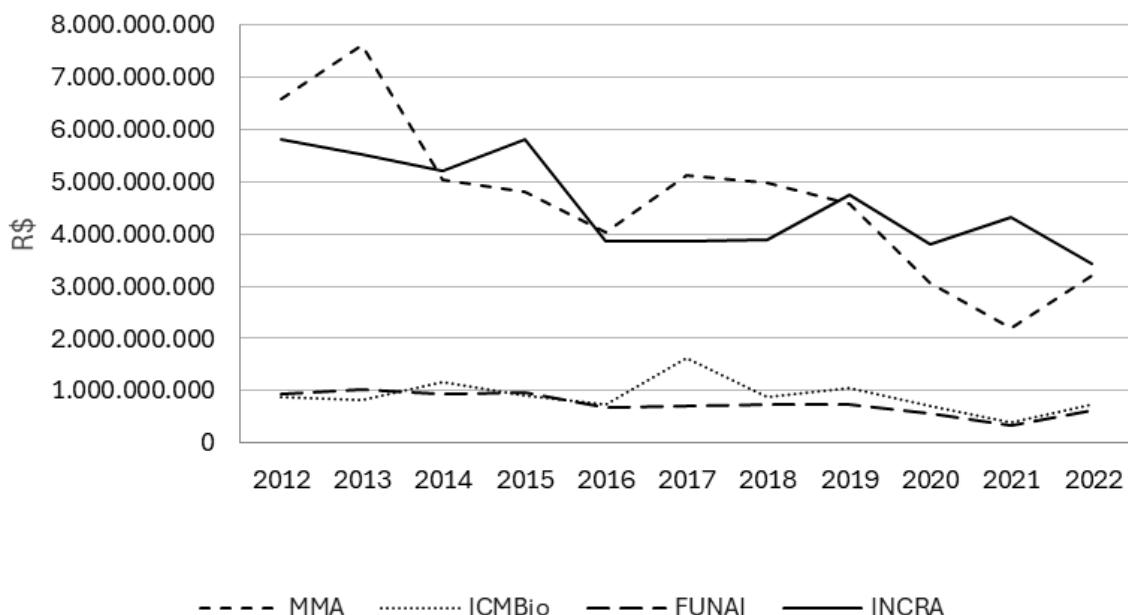
<sup>17</sup> Essa agenda é mais de responsabilidade dos níveis de governança subnacionais: problemas restritos ao âmbito urbano são atribuídos aos governos municipais e questões que envolvem grandes infraestruturas, como transporte e saneamento, ficam sob a alçada dos governos estaduais (Hochstetler, 2021).

### **3.2. Redistribuição de recursos**

Como é de se imaginar, esse direcionamento, quando intensificado, pode fortalecer a centralização das estruturas administrativas, além de ampliar a influência de elites políticas (Bauer e Becker, 2020). Ou seja, a realocação de recursos financeiros impacta diretamente no enfraquecimento e esvaziamento da burocracia estatal, facilitando até mesmo a politização de funcionários.

Aragão dos Santos et al. (2021) frisam como a crise econômica brasileira, que começou a se delinear em 2014, já havia provocado cortes profundos no orçamento ambiental durante o governo de Dilma Rousseff. Já sob a administração de Michel Temer, caracterizada por uma política de austeridade e busca pelo equilíbrio fiscal, os cortes orçamentários, em geral, persistiram, de forma a se acentuar a partir de 2019, em um contexto de “antiambientalismo de resultados” (Aragão dos Santos et al., 2021). Pode-se afirmar que esse processo, que pode ser visto nas Figuras 2, 3 e 4 abaixo<sup>18</sup>, acabou asfixiando os órgãos de proteção socioambiental.

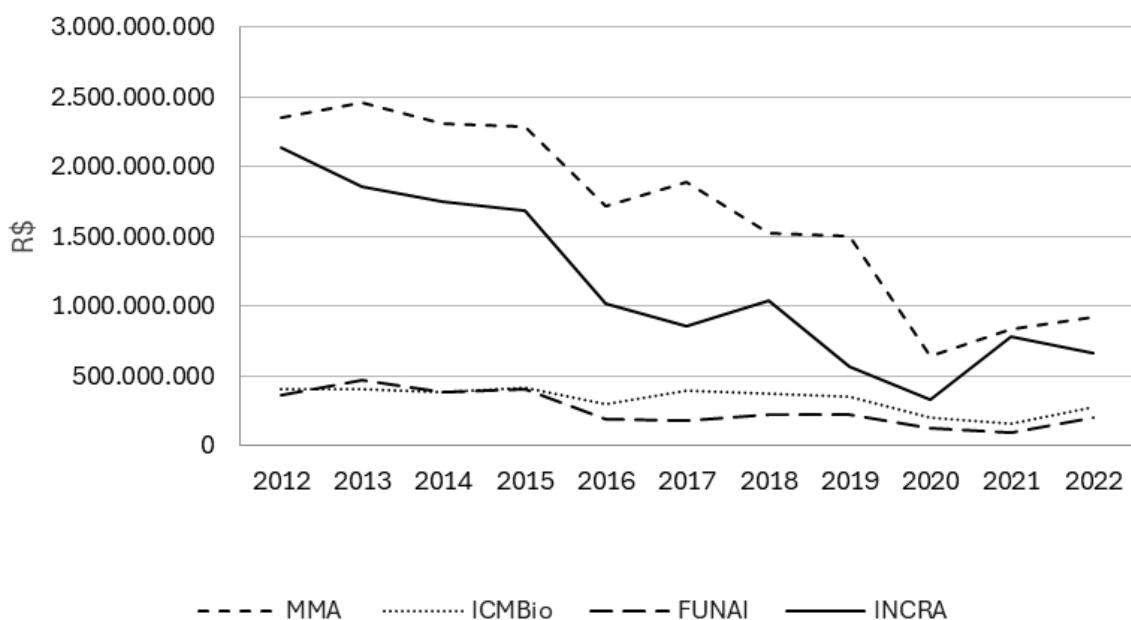
**Figura 2 - Evolução da dotação inicial para o orçamento total dos órgãos vinculados à gestão das áreas protegidas, de 2012 a 2022**



Fonte: elaboração própria, de acordo com as Leis Orçamentárias Anuais (LOA)

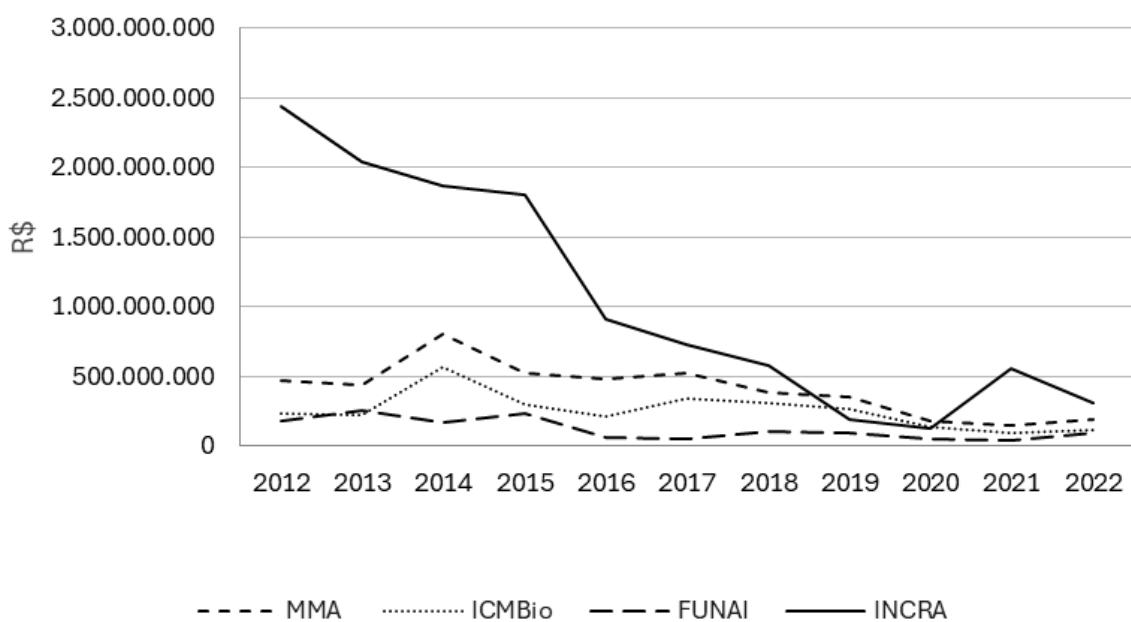
<sup>18</sup> Para as três Figuras, foram utilizadas as informações contidas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de 2012 a 2022, corrigindo os valores conforme o índice oficial de inflação do Brasil (o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA) em relação ao ano de 2022.

**Figura 3** - Evolução da dotação inicial para despesas discricionárias dos órgãos vinculados à gestão das áreas protegidas, de 2012 a 2022



Fonte: elaboração própria, de acordo com as Leis Orçamentárias Anuais (LOA)

**Figura 4** - Evolução da dotação inicial para programas relacionados a áreas protegidas<sup>19</sup> dos órgãos vinculados à gestão das áreas protegidas, de 2012 a 2022



Fonte: elaboração própria, de acordo com as Leis Orçamentárias Anuais (LOA)

<sup>19</sup> Foi levado em conta o programa “Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade/Biodiversidade” para o Ministério do Meio Ambiente e ICMBio, o programa “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas” para a Funai e “Reforma Agrária e Governança Fundiária/Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária” para o Incra.

No fim, se o orçamento da União não possui caráter impositivo, os dados apresentados – como qualquer análise de orçamento – podem revelar interessantes perspectivas sobre intenções e prioridades das administrações (Aragão dos Santos et al., 2021).

É perceptível que, dentre os quatro órgãos, o MMA e o Incra foram os que mais apresentaram cortes ao longo dos anos. Em 2014, o Ministério do Meio Ambiente havia apresentado um crescimento da dotação inicial para o programa de Biodiversidade de 83% (R\$439 milhões para R\$802 milhões), por mais da queda do orçamento total do ministério no mesmo ano. Esse aumento não se deveu à incorporação direta de recursos privados ou internacionais no orçamento público, mas está altamente relacionado à necessidade de contrapartida nacional que houve para viabilizar a nova estratégia<sup>20</sup> de financiamento do chamado Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)<sup>21</sup>, implementada em 2012 a partir da operação Fundo de Transição (Brasil, 2022b), naturalmente ampliando também o orçamento do ICMBio. Em 2020, todavia, o MMA apresentou a maior queda de recursos para o programa, de R\$349 milhões para R\$186 milhões, sendo uma redução de 47%. Junto a isso, houve uma queda de 57% nas despesas discricionárias do órgão, isto é, as despesas flexíveis, que acabam refletindo onde a administração escolhe investir.

No caso do Incra, o órgão apresentou em 2019 uma redução de 45% do orçamento para despesas discricionárias (de R\$ 1 bilhão para R\$ 571 milhões) e de 66% para seu programa de Reforma Agrária e Governança Fundiária (de R\$577 milhões para R\$196 milhões), reduzindo sua atividade finalística – mesmo que a dotação inicial do orçamento total do órgão tenha aumentado. Em 2020, após o Instituto apresentar seu pior orçamento para o programa e para despesas discricionárias, Bolsonaro enviou sua proposta para a LOA 2021, diminuindo ainda mais recursos da autarquia, com a maior parte do orçamento sendo destinado ao pagamento de precatórios (Poder360, 2020). A proposta foi revertida, como visto nas três Figuras acima.

Para além disso, em relação à Funai, após a grande queda em 2016, seu orçamento foi novamente reduzido de forma significativa em 2019, muito devido à MP 870/2019: após

---

<sup>20</sup> Essa estratégia, gerida pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), combina doações internacionais e nacionais com aportes públicos, exigindo maior esforço financeiro do governo federal para garantir a sustentabilidade das unidades de conservação (Funbio, 2022). Claro, embora outros projetos de biodiversidade também tenham se beneficiado, entende-se que o principal fator explicativo para esse crescimento foi a ampliação da participação do governo como resposta positiva à estrutura de cofinanciamento do ARPA.

<sup>21</sup> O Arpa é considerado o maior programa de conservação de florestas tropicais do mundo. Implantado em 2002, sua primeira fase (2003-2009) foi responsável pela criação de 23 milhões de hectares de novas unidades de conservação na Amazônia, enquanto a segunda (2010-2017) apoiou a consolidação de cerca de 52,2 milhões de hectares de UCs. Atualmente, o programa apoia 117 unidades de conservação no bioma amazônico, totalizando cerca de 60 milhões de hectares, com financiamento híbrido (doações internacionais e nacionais, além de contrapartidas públicas). Para além da criação e consolidação de áreas protegidas, o ARPA se destacou pela redução do desmatamento e pelo fortalecimento da gestão das UCs (Política por Inteiro, 2021).

tentativa de transferência da instituição ao MAPA, parte dos recursos da Fundação foi alocada ao Ministério, sendo recuperada apenas no final daquele ano (Indigenistas Associados e Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022). Durante esse período, alegava-se que o órgão estaria impedindo servidores de fazerem visitas técnicas a terras indígenas em processo de demarcação, sob a justificativa de limitações orçamentárias (Aragão dos Santos et al., 2021). Destaca-se que, quatro anos depois, Jair Bolsonaro se tornava o único presidente da República a demarcar nenhuma terra indígena desde a redemocratização do país (Pereira, 2022).

Seguramente, se o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária demanda verba adequada e um número grande de servidores para realizar o trabalho de titulação de terras no território nacional, permeando localizações de difícil acesso, o mesmo acontece com a Funai: grande parte do orçamento da Fundação é destinado a despesas de pessoal, já que “as ações finalísticas só chegam de fato aos territórios com um quadro robusto de funcionários para executá-las” (Indigenistas Associados e Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022, p. 29). Sem embargo, as diminuições de orçamento impediam a realização de concursos públicos, com os últimos concursos dos órgãos analisados tendo sido realizados antes de 2016 (apesar do ICMBio ter conseguido realizar um certame em 2021). Com cargos esvaziados e uma crescente influência de apoiadores políticos, abre-se espaço para uma politização de funcionários públicos.

### **3.3. Politização de funcionários públicos**

Essa categoria apresenta forte tentativa de influência nos servidores. Assim, quando intensificada, as decisões sobre quem permanece ou é contratado refletem interesses políticos específicos, podendo levar à eliminação de burocratas de alto escalão para serem substituídos por apoiadores (Bauer e Becker, 2020).

Bersch e Lotta (2024) destacam como Michel Temer removeu burocratas (compilados em uma “lista vermelha”) que ocupavam cargos altos em agências que eram essenciais para suas principais políticas, enquanto mantinha servidores em cargos menos estratégicos. O órgão de proteção socioambiental que passou por isso foi a Fundação Nacional dos Povos Indígenas: a instituição teve sete presidentes diferentes entre 2017 e 2019, alguns deles interinos, sendo que a maioria foi oriunda de indicações vinculadas a partidos como o antigo Partido Social Cristão (PSC) – filiação de André Moura, então líder do governo de Temer na Câmara dos Deputados –, que possuía interesses ruralistas e na evangelização de povos indígenas (Indigenistas Associados e Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022).

Na realidade, a bancada ruralista possuía tanta influência sobre o órgão, que o primeiro indicado pelo PSC para presidente, Antônio Fernandes Toninho Costa, afirmou que foi demitido por barrar a nomeação de indicações político-partidárias dentro da Funai (Sampaio, 2017). O presidente posterior, Franklimberg Ribeiro de Freitas, logo pediu demissão após a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) solicitar seu afastamento a Temer por aparente falta de colaboração com o setor (Streit, 2018).

Houve uma breve tentativa similar de loteamento no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade: Temer tentou nomear Cairo Tavares, sem qualquer experiência na área ambiental e indicado pelo Partido Republicano da Ordem Social – parte da sua base aliada – para a presidência da instituição. A nomeação, entretanto, foi deixada de lado após alta repercussão negativa (Fernandes, 2018), o que era algo que não acontecia com facilidade em Bolsonaro.

A questão é que, enquanto as nomeações de Temer eram direcionadas à sua multifacetada base aliada no Congresso Nacional para alcance prioritário de ampliação de apoio (com os diferentes partidos possuindo, ou não, ambições de regressão), Jair Bolsonaro possuía interesses deliberados de retrocesso, nomeando muitos dos componentes da nova elite política (altamente coesa em termos de *backlash*), para cargos que refletiam tais interesses. Um exemplo foi a nomeação do ex-presidente da União Democrática Ruralista (UDR), Nabhan Garcia Júnior, para chefiar a Secretaria Especial de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, entidade à qual, na época, o Incra ficou vinculado. Nabhan permaneceu no cargo durante todo o mandato de Bolsonaro e com posicionamentos que apresentavam conflitos de interesses (Aragão dos Santos et al., 2021), refletindo em denúncia da Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Incra sobre ausência de expertise para a questão quilombola e de diálogo com as áreas técnicas do Instituto (Associação Nacional dos Servidores Públicos Federais Agrários, 2022). No fim, a própria autarquia foi chefiada por um pecuarista, o produtor rural Geraldo Melo Filho, que atuava na Associação Brasileira de Criadores de Guzerá (Rodrigues, 2019).

Com Bolsonaro se orgulhando abertamente da falta de reconhecimento de mais áreas de proteção em seu governo (Soares, 2021), ele havia nomeado tais componentes em praticamente todos os órgãos relacionados à gestão de áreas protegidas, visto o próprio Ministério do Meio Ambiente sob o comando de Ricardo Salles, substituído posteriormente por Joaquim Leite, ex-conselheiro da Sociedade Rural Brasileira. No caso da Funai, foi nomeado para a presidência do órgão Marcelo Xavier, Delegado da Polícia Federal, que chegou a ser afastado de operações de desintrusão de uma terra indígena por suspeitas de fazer a defesa

dos ocupantes não indígenas (Indigenistas Associados e Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022). Para além dele, 19 das 37 Coordenações Regionais da Funai ficaram sob a chefia de militares (Aragão dos Santos et al., 2021), o que era algo marcante da administração de Bolsonaro, capitão reformado do Exército Brasileiro.

Por mais da relação histórica entre a proteção socioambiental e a atuação das forças armadas nas fronteiras brasileiras em parceria com os órgãos ambientais de comando e controle (Aragão dos Santos et al., 2021), houve uma militarização dos órgãos responsáveis pelas políticas socioambientais, muito exemplificado pelo ICMBio. Enquanto os cargos de liderança em UCs caíram de 204 para 182, com apenas 46 posições reservadas para servidores de carreira, houve um aumento da nomeação de militares para tais cargos (Bragança e Menegassi, 2020), refletido inclusive no fato de que, entre 2019 e 2022, três dos quatro presidentes do instituto foram militares. Esse processo tornou-se visível e acentuado com a reativação e alteração do Conselho Nacional da Amazônia Legal, que coordena ações para a Amazônia brasileira, e que passou a ter 19 militares e nenhum representante do ICMBio, Funai e Ibama (Aragão dos Santos et al., 2021), diminuindo a autonomia desses órgãos em proteção e fiscalização no bioma brasileiro com o maior número de áreas protegidas.

Muito se fala sobre o perigo da perda da expertise técnica: Bersch e Lotta (2024) assinalam a preservação de servidores civis experientes no setor público como crucial tanto para a proteção das normas e das instituições democráticas, quanto para a defesa do meio ambiente. Com efeito, muitos dos esforços árduos empregados ao longo dos anos, por exemplo, pelo ICMBio, para alcançar as comunidades impactadas pela criação de unidades de conservação, estreitar relações com as mesmas e incentivá-las a se aliarem a práticas de manejo sustentável dessas áreas foi minado (Camargo, 2020).

No fim, se no governo de Jair Bolsonaro a politização de funcionários se deu em um contexto no qual “os servidores públicos passaram a ser o grande problema da gestão ambiental no país e foram demonizados perante a sociedade” (Camargo, 2020), isso seguramente respingou em alterações na cultura administrativa dos órgãos de proteção socioambiental, em que a rigidez e as restrições impostas no tratamento aos servidores resultaram em desmotivação para o desempenho das atividades e em medo de enfrentar processos administrativos disciplinares (PAD).

### **3.4. Politização de normas**

Seguindo a linha de raciocínio, esse direcionamento trata do ambiente institucional. Dessa forma, quando a politização é exacerbada, ocorre um aparelhamento, uma reestruturação das normas burocráticas, com o objetivo de criar um ambiente que interpreta críticas como atos de desobediência, e que se empenha em barrar e eliminar visões divergentes (Bauer e Becker, 2020).

Como visto nas categorias anteriores, Michel Temer possuía uma ampla base aliada no Legislativo, grande parte influenciada pela bancada ruralista. Assim, as ações do ex-presidente de centralização, cortes orçamentários e estabelecimento de medidas que beneficiam setores econômicos baseados na exploração de recursos naturais naturalmente levavam a pressões políticas dentro dos órgãos de proteção socioambiental, ainda havendo, contudo, uma possibilidade de resistência burocrática. Isso não era tanto a realidade em Bolsonaro: a administração do capitão reformado trazia uma politização de normas mais visível e agressiva, levando a casos de assédio moral e perseguição de agentes públicos, com implantação de estratégias que impediam tal resistência (Bersch e Lotta, 2024).

Servidores relataram a presença de um ambiente de desconfiança generalizada que se iniciava nas mudanças de cargos e impedimentos de nomeações. Nesse sentido, havia uma “checagem de antecedentes” e investigação de contas em redes sociais que já ameaçavam a perda da burocracia especializada (Sá e Silva, 2023). Dentro disso, qualquer vínculo achado com partidos políticos de esquerda ou governos anteriores era fora de questão, o que, no fim, era algo tratado com elevado grau de importância pela administração Bolsonaro: a presidência da Funai, por exemplo, tentou impedir a associação da cor vermelha à questão indígena, chegando a pintar as pilastras do Centro de Formação em Política Indigenista da instituição em azul (Indigenistas Associados e Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022).

A hostilidade desses processos de checagem atingiu níveis descomedidos: a Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Incra pontuou como a atuação da Auditoria Interna da autarquia, que passou a avaliar processos de titulação de terras quilombolas, levava à paralisia desses processos e a documentos de ameaça a servidores, com a abertura de processos administrativos disciplinares (Associação Nacional dos Servidores Públicos Federais Agrários, 2022). Já na Funai, o presidente Marcelo Xavier chegava a instaurar inquéritos criminais contra seus próprios agentes, à exemplo do episódio de um deles que, ao recomendar a contestação de uma ação judicial que anulava a demarcação de uma terra indígena (apresentando os fundamentos técnicos que embasavam tal identificação e delimitação), teve sua conduta denunciada à Corregedoria do órgão e à Polícia Federal (Indigenistas Associados e Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022).

É possível observar que todos os órgãos vinculados à gestão de áreas protegidas perpassaram dificuldades com a intensa politização da cultura administrativa. Não é à toa que o governo de Bolsonaro não só alcançou o maior volume de demissões, afastamentos de cargos e cassação de aposentadorias de servidores ambientais desde 2010, como o maior volume registrado de processos administrativos disciplinares (PADs) desde 2014 (Borges, 2021).

Na realidade, Bersch e Lotta (2024) discutem como burocratas acreditavam que seria possível resistir à agenda de desmonte no início da administração bolsonarista, implantando práticas utilizadas na época do mandato de Temer, isto é, práticas muito ligadas ao próprio processo democrático, incluindo a expressão de insatisfações por meio de manifestações, uso da imprensa e publicações de cartas e artigos. Com o passar do tempo, e diante da desorganização inicial do governo Bolsonaro, esses métodos evoluíram, aproveitando a falta de familiaridade da nova administração com as leis e procedimentos, fazendo com que os agentes públicos usassem isso ao seu favor.

As autoras pontuam, contudo, como a liderança política logo compreendeu as táticas utilizadas, adaptando-se e criando suas próprias estratégias de barrar a resistência, muito ancoradas nas ideias de Ricardo Salles, advogado de formação. Assim sendo, foram os órgãos ambientais os primeiros a experienciar essas estratégias, que giravam em torno de um novo legalismo – que independia do Poder Legislativo – e de um silenciamento (Bersch e Lotta, 2024).

De fato, como exemplo mais emblemático, novas normas de fiscalização ambiental travaram atividades, desmotivaram servidores ambientais e até levaram alguns a abandonar seus cargos por não concordarem com elas, a exemplo da saída do coordenador-geral de Proteção do Instituto Chico Mendes (Bragança, 2021). No caso, a Instrução Normativa Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 1 de 2021 estabeleceu que fiscais precisariam obter uma autorização prévia de um superior para aplicar uma multa, além de prazos muito curtos (de 2 a 5 dias) para entregar relatórios e outros procedimentos, sob o risco de punições administrativas. Em reação à norma e em reportagem para o veículo jornalístico O Eco, um analista ambiental chegou a comentar que não iria mais fiscalizar nem lavrar auto de infração por medo de sofrer um PAD (Bragança, 2021).

Antes disso, na Fundação Nacional dos Povos Indígenas, o estabelecimento da Instrução Normativa nº 9 de 2020 disciplinava a postura a ser adotada pela Funai para a emissão de Declarações de Reconhecimento de Limites de Terras em relação a imóveis privados. Isso possibilitou que invasores de terras indígenas ainda não homologadas (mas muitas vezes já delimitadas, declaradas e demarcadas fisicamente) pudessem obter a declaração, de forma a

solicitar, através de um cadastro autodeclaratório no Incra, a regularização das áreas que ocuparam (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, 2020; Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente, 2020). Tal normativa foi advinda de uma proposta do próprio presidente do Incra, Geraldo Melo Filho, e acatada por Marcelo Xavier, que não hesitou em exonerar de suas funções servidores que publicaram informação técnica contrária a ela (Indigenistas Associados e Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022). No fim, a medida não só provocou grande volume de pedidos de declaração de proprietários rurais ao órgão (Associação Brasileira de Antropologia, 2021), como se deu em meio a pandemia da COVID-19, um mês após Bolsonaro, por meio da Medida Provisória 928/20, suspender prazos para respostas a pedidos de informação pública amparados pela Lei de Acesso à Informação. Ora, essa última ação permitiu ao governo escolher quais solicitações receberiam uma resposta e quais não, criando um ambiente hostil para o jornalismo (Camargo, 2021).

A valer, é preciso destacar como o uso extensivo de atos administrativos era acompanhado por medidas que promoviam o silenciamento de burocratas. Nesse contexto, Salles já havia estabelecido, no início de sua administração, o que ficou conhecido por “lei da mordaça”, proibindo o MMA, ICMBio e Ibama de ter contato com a imprensa, e determinando que pedidos de entrevista deveriam ser encaminhados à assessoria de comunicação do Ministério (Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente, 2020). Eventualmente, isso se tornou regra em outros órgãos de proteção socioambiental, como no caso da Funai, que estabeleceu não só uma orientação geral de que entrevistas poderiam ocorrer apenas com autorização prévia da Assessoria de Comunicação da instituição, como punição a quem se manifestasse de forma crítica em relação ao órgão em redes sociais (Indigenistas Associados e Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2022).

Sob um olhar abrangente, todo esse cenário adverso levou a denúncias de assédio moral ao Ministério Público Federal (Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente, 2020), apreensão sobre o bem-estar de agentes públicos, e, claro, debates sobre questões de censura e transparência.

### **3.5. Redução do *accountability* externo**

Essa categoria trata sobre a adoção excessiva de atos administrativos, ignorando os processos legislativos e a deliberação representativa, que são pilares de um sistema democrático. Dessa forma, quando intensificada, há uma concentração de poder no Executivo,

que passa a tomar decisões silenciando vozes e pressões externas, seja dos outros poderes, seja da sociedade civil, não praticando o exercício do *accountability* (Bauer e Becker, 2020).

Olhando para o mandato de Michel Temer, esse direcionamento, da mesma forma que o anterior, não chegou a ser exacerbado. Temer até adotou diversos atos administrativos, mas o *accountability* societal ainda possuía um forte papel em seu governo, o que pôde ser visto nos próprios exemplos trazidos no ponto 3.1: não só o decreto presidencial que extinguiu a Reserva Nacional de Cobre e Associados foi revogado devido à pressão social (Anaya, Bronz e Magalhães, 2024), como a pretensão de formular uma proposta de extinção de uma unidade de conservação e redução de outras quatro foi eventualmente deixada de lado.

De toda forma, Temer iniciou um processo que foi intensificado por Bolsonaro, sendo ele a redução do acesso da sociedade civil a conselhos participativos. As desconfigurações de órgãos colegiados pelo ex-presidente incluíram a retirada de representações do terceiro setor do Fórum Nacional de Educação, a desmobilização do Conselho das Cidades e a extinção total do Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação (Dolce, 2017). Já no caso de Bolsonaro, junto da influência de Ricardo Salles, houve grande ofensiva direcionada aos conselhos ambientais, marcada por uma postura deliberadamente hostil às entidades civis organizadas que faziam parte desses espaços.

Em 2019, Bolsonaro publicou dois decretos emblemáticos: o decreto 9759/2019, que extinguiu diversos colegiados como o Conselho Nacional de Biodiversidade, além do decreto 9806/2019, que alterou a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente, reduzindo a quantidade de membros de 96 para 23, com o número de cadeiras da sociedade civil diminuído de 23 para 4 (Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente, 2020). Já Salles, ao iniciar o exercício de suas funções, congelou todos os acordos do Ministério do Meio Ambiente com organizações não governamentais (ONGs) por 90 dias, bloqueando posteriormente diversas contratações de projetos federais com tais entidades (Hochstetler, 2021). Esse tipo de ação era logo acompanhada de uma retórica populista de ataque a ONGs ambientalistas, que, ao serem chamadas de oportunistas e corruptas (Capelari et al., 2020a), eram usadas como “bode expiatório” para justificar crimes ambientais<sup>22</sup> (Hochstetler, 2021), alimentando movimentos de *backlash*.

Na verdade, tal retórica era utilizada enquanto a liderança política adotava diversos atos administrativos em meio a uma falta de transparência, como bem já mencionado no tópico

---

<sup>22</sup> Um dos exemplos mais marcantes foi a insinuação de Bolsonaro de que ONGs estariam por trás de queimadas na Amazônia, somada à acusação de Ricardo Salles de que o Greenpeace teria causado o derramamento de óleo na costa brasileira em 2019 (Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente, 2020).

anterior. Camargo (2021) apontou como foram assinados 57 instrumentos administrativos que enfraqueceram as legislações ambientais do início da gestão Bolsonaro até 2021. O ICMBio, por exemplo, passou por sua grande reestruturação institucional em 2020 e foi impactado por uma mudança nas normas de fiscalização. No fim, a reestruturação se deu de portas fechadas (Bragança e Menegassi, 2020) e a aplicação de multas ambientais sofreu uma queda de 70% (Camargo, 2021), tudo isso enquanto os servidores enfrentavam restrições no contato direto com a imprensa. Aliás, a intenção de Salles de extinguir o Instituto e fundi-lo ao Ibama em provável medida provisória seguia padrão semelhante, visto que o ex-ministro estabeleceu um grupo de trabalho para analisar tal alternativa, realizando reuniões sigilosas e gerando atas sem conteúdo (Climainfo, 2021).

Quando se fala do *accountability* horizontal, no entanto, este se deu em um cenário um pouco mais diferenciado do que aquele previsto no modelo de Bauer e Becker (2020). Tanto em Temer, como em Bolsonaro, não parece ter ocorrido de fato um enfraquecimento dos poderes Legislativo e Judiciário. Na verdade, no Congresso em específico, havia relativo sucesso da Frente Parlamentar Ambientalista em adiar votações e remover de pauta propostas ameaçadoras à natureza, enquanto grande parte do Legislativo (e não apenas do Federal) apresentava forte alinhamento às políticas do Executivo, praticando, no fim, o desmonte de políticas de forma conjunta (Araújo, 2020). Um exemplo interessante é o caso de um deputado da Câmara Legislativa do Distrito Federal que solicitou um decreto a Jair Bolsonaro para transferir a gestão de uma unidade de conservação do ICMBio para o governo do Distrito Federal (Barbieri e Alcântara, 2021).

Já o Judiciário manteve alta autonomia e resiliência, tendo um papel crucial na continuidade do sistema de freios e contrapesos, e no veto de diversas medidas lesivas às áreas protegidas. Um exemplo é a própria instrução normativa nº 9 de 2020, publicada pela Funai, que foi suspensa e anulada pela Justiça Federal em diversos estados, após o Ministério Público Federal mover mais de 20 ações judiciais contra ela (Miotto, 2020). Para além disso, é importante pontuar que houve um interessante papel da sociedade internacional durante o governo Bolsonaro em exercer pressão para garantir responsabilidade, cumprimento de normas internacionais e transparência, o que pode ser entendido devido a postura populista de rejeição do multilateralismo e das instituições internacionais.

#### **4. DISCUSSÃO: META 30X30**

Diante do panorama brasileiro e tratando de multilateralismo, a agenda internacional de biodiversidade, como mencionado brevemente na introdução, avançou no final do ano de 2022, após intensas discussões ao longo de uma pandemia global. A terceira meta acordada no Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal trouxe novos parâmetros para a proteção socioambiental e a conservação baseada em áreas, sendo, na verdade, uma atualização de uma meta antes já existente, a meta onze de Aichi.

Acordada em 2010, em conferência na província japonesa de Aichi e dentro do estabelecido Plano Estratégico Global de Biodiversidade 2011-2020, a meta onze previa a conservação de 17% das águas terrestres e interiores, e 10% das costeiras e marinhas, por meio de sistemas de áreas protegidas geridos de forma eficaz e equitativa, ecologicamente representativos e bem conectados, e integrados a paisagens mais amplas (Maretti et al., 2022). Ou seja, a meta 30x30 apenas alterou as porcentagens para um novo horizonte de implementação de dez anos, e incluiu a consideração dos territórios indígenas e tradicionais, atualizando o debate sobre o que entra e o que não entra no entendimento do conceito de “área protegida” para a Convenção da Diversidade Biológica.

No fim, se a CDB declarou que as metas de Aichi fracassaram em geral, a meta de número onze foi considerada a mais bem sucedida entre elas (Dudley, 2024). Com efeito, em 2020 alcançou-se globalmente um total de 16,64% de ambientes terrestres e de águas interiores, 18,01% de ambientes costeiros e marinhos, e 7,74% de ambientes de alto-mar protegidos por meio de áreas designadas. Pouco ficou conhecido, entretanto, sobre a eficácia e equidade na gestão de tais áreas, e a integração destas em paisagens naturais e marinhas mais amplas (Maretti et al., 2022).

Os critérios da meta, mantidos no texto de 2022, são essenciais para seu sucesso: para além da porcentagem de cobertura, a eficiência da conservação da biodiversidade apenas se dará a partir alocação dessa cobertura considerando os diferentes ecossistemas a serem protegidos, a conectividade biológica e integrações mais amplas, e a forma pela qual as áreas são geridas. Sobre esse último, muito se entende hoje em dia que os resultados bem-sucedidos da conservação são, na maioria das vezes, impulsionados por uma gestão eficaz, traduzida não só em questões como processos, pessoal e recursos financeiros, mas também na liderança, apoio e parceria dos povos indígenas e tradicionais, que vivem nos limites de grande parte das unidades de conservação (Bensusan, 2024; The Nature Conservancy, 2023; Woodley et al., 2022). Compreende-se nisso a essencialidade do critério da equidade, que abarca o reconhecimento, a participação efetiva, e a partilha justa de benefícios e custos com os povos e comunidades tradicionais (Mitchell et al., 2023).

Pois bem, retornando o olhar para o Brasil, verificou-se um forte consenso, nas entrevistas realizadas, sobre como houve uma diferença significativa e facilmente perceptível na abordagem da administração pública em relação à agenda de áreas protegidas a partir de 2019. Assim, enquanto na Funai já se percebia os direcionamentos da mudança política desde 2016 – tendo apenas se aprofundado com Bolsonaro, alcançando os piores números de demarcações de terras indígenas, em média, nos últimos 30 anos (ver Tabela 1) –, participantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do ICMBio enxergaram importantes avanços na agenda entre 2016 e 2018, principalmente em termos de criação de unidades de conservação. Esse avanço foi essencial para garantir sucesso em termos de porcentagem de cobertura para a meta onze de Aichi no Brasil, facilitando o caminho para Kunming-Montreal.

**Tabela 1** - Situação jurídica das Terras Indígenas no Brasil por mandato presidencial

Presidente [período]	Homologações <sup>23</sup>	Declarações <sup>24</sup>
Luiz Inácio Lula da Silva [jan 2023 - atual]	13	10
Jair Bolsonaro [jan 2019 a dez 2022]	0	0
Michel Temer [mai 2016 a dez 2018]	1	3
Dilma Rousseff [jan 2015 a mai 2016]	10	15
Dilma Rousseff [jan 2011 a dez 2014]	11	11
Luiz Inácio Lula da Silva [jan 2007 a dez 2010]	19	49
Luiz Inácio Lula da Silva [jan 2003 a dez 2006]	64	30
Fernando Henrique Cardoso [jan 1999 a dez 2002]	30	60
Fernando Henrique Cardoso [jan 1995 a dez 1998]	112	59
Itamar Franco [out 92 a dez 94]	19	39
Fernando Collor [mar 90 a set 92]	110	57

Fonte: Instituto Socioambiental - ISA (2025b)

<sup>23</sup> A homologação é feita por decreto presidencial. Ela confirma a demarcação e regulariza a posse permanente da terra para um povo indígena.

<sup>24</sup> A declaração é feita através de portaria do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ela reconhece oficialmente que a área é tradicionalmente ocupada por um povo indígena e define seus limites, sendo uma etapa intermediária, isto é, anterior à homologação.

[...] na questão de cobertura, a gente teve um avanço e uma atenção maior para essa agenda nesse período de 2016 a 2018, mais ou menos, e a partir de 2019, uma total descontinuidade, simplesmente não podia falar de criação de unidades de conservação. [...] [Mas] teve, de fato, esse avanço em termos de cobertura, principalmente para a área marinha. A gente avançou de 1,5 para 26%, com a criação de duas grandes áreas, que são áreas de grande relevância ambiental, mas são áreas que estão ali concentradas. Então, por mais que 26 para 30, estamos muito perto, você não tem uma proteção mais distribuída e mais diversa (entrevista 1).

Em fevereiro de 2025, a Comissão Nacional de Biodiversidade publicou uma resolução que recomenda a adoção, como parte da atualização da Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB), das Metas Nacionais de Biodiversidade para o período 2025-2030 e sua implementação pela administração federal. A resolução trouxe um texto atualizado para a meta três, especificando que, até 2030, buscar-se-á conservar e manejar efetivamente “pelo menos 80% do bioma Amazônico e 30% de cada bioma, incluindo suas águas continentais, e 30% do sistema costeiro-marinho” (Comissão Nacional da Biodiversidade – CONABIO, 2025). Assim, se considerarmos que “quando a gente coloca uma meta em número, esse número acaba sendo perseguido em detrimento de tudo que está depois da vírgula” (entrevista 1) (sendo justamente o que foi caracterizado como o fracasso na meta onze de Aichi), a determinação de porcentagem por bioma ajuda no aumento da representatividade ecológica no país, que, até o momento, apresenta o bioma amazônico 28,98% protegido por unidades de conservação (UCs) e com 58% das terras indígenas do território brasileiro, em paralelo, por exemplo, ao Cerrado, com apenas 9,36% protegido por UCs (Instituto Socioambiental - ISA, 2025a; Ministério do Meio Ambiente e Mudança do clima, 2025).

Na verdade, segundo um dos participantes, já não há mais grandes áreas no Brasil para serem convertidas em unidades de conservação, com exceção dos territórios tradicionais a serem demarcados e homologados. Esse detalhe se junta a um déficit de implementação das unidades de conservação, que baseado em uma visão de “cria e depois resolve como é que vai fazer” (entrevista 4), foi tolerado ao longo dos anos. Por isso, grande parte do objetivo institucional hoje versa na eficácia das áreas já estabelecidas, o que gira muito em torno, por exemplo, de conectividade – que pode ser buscada não só através das outras medidas eficazes de conservação baseadas em área e outras formas garantidoras de proteção sendo estudadas e consideradas pelo governo brasileiro, como dos próprios territórios tradicionais.

Quando se fala em conectividade, há certo grau de entendimento que é, talvez, o critério mais desafiador. Como monitorar? Como avaliar o grau de conectividade? foram perguntas

expressas nas entrevistas em que se estudam respostas. Ora, se as áreas protegidas não podem ser “ilhas”, tendo a possibilidade de se degradar com o tempo por mais bem gerenciadas que sejam (Dudley, 2024), um dos participantes demonstrou acreditar ser possível alcançar resultados positivos na meta levando adiante maior foco na necessidade de conexão entre as áreas, e o envolvimento conjunto do Instituto Chico Mendes, Funai e demais órgãos para isso. Essa possibilidade, porém, se choca com as próprias lembranças do entrevistado das ações de desmantelamento praticadas nos últimos anos:

[O ICMBio] tinha uma divisão de mosaicos e corredores ecológicos. Era justamente para analisar na proposição de áreas protegidas ou no planejamento daquelas áreas, o quanto que estava a conexão. Esse foi o primeiro DAS<sup>25</sup> a sumir no final da mudança do Temer para o Bolsonaro. Mas era um DAS muito...ele era pouco estratégico, né? Era um DAS-2 [...] depois que tirou esse DAS, é como se você não tivesse mais esse representante do ICMBio sendo interlocutor direto com o Ministério [do Meio Ambiente] (entrevista 2).

De toda forma, a maioria das opiniões, no entanto, pontuaram acreditar na importância urgente dos critérios de gestão eficaz e equidade para maior eficácia das áreas já estabelecidas, até mesmo por já haver avanços mais concretos, como a implementação em praticamente todas as unidades de conservação do Sistema de Análise e Monitoramento da Gestão do Uso dos Recursos Naturais (SAMGe), ferramenta que apoia o diagnóstico da eficácia de gestão das UCs. Além disso, o próprio reconhecimento da contribuição para a conservação dos territórios indígenas e tradicionais dentro da meta também foi visto como uma evolução<sup>26</sup> – apesar dos desafios, como as incertezas sobre a forma de contabilização dessas áreas, junto de uma escassez de informações sobre as terras quilombolas (que já contam com um processo moroso de titulação). Já a participação de seus povos nos conselhos gestores de unidades foi dada como melhorada em algumas unidades de uso sustentável, como reservas extrativistas (o que não é visto, em contrapartida, nas de proteção integral).

Naturalmente, entende-se que a renovação da meta global em diferentes acordos ao longo do tempo contribui não só para o avanço do texto e de seus objetivos, como para a

---

<sup>25</sup> Sigla para “Direção e Assessoramento Superiores”. Trata-se de um tipo de cargo em comissão destinado a funções de direção e assessoramento, e que pode ser classificado hierarquicamente em níveis de 1 a 6 (sendo o DAS-6 o mais alto).

<sup>26</sup> Altamente traduzida em visibilidade dada ao conceito de territórios e áreas conservados por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais (TICCAAs), desenvolvido e promovido internacionalmente há anos nos espaços de convenções e políticas públicas, mas tendo ganhado destaque nas discussões da meta 30x30 (Maretti e Simões, J., 2020). Acredita-se que a inclusão desses territórios como uma categoria separada na meta ajudará ainda mais a obter direitos de posse em territórios tradicionais (Dudley, 2024).

evolução da conservação, como bem-visto e comentado pelos entrevistados. Os desafios que permanecem, no entanto, se tornam maiores em um cenário brasileiro que, consensualmente, é visto como de reconstrução: “[...] discuto com outros colegas, o quanto que esse é um processo que a gente ainda está; não vivencia ele, mas ainda vivencia os impactos e os efeitos” (entrevista 1).

Ao refletirem sobre qual o efeito que mais permanece atualmente – à luz das análises fundamentadas em Bauer e Becker (2020) –, os participantes das entrevistas apontaram, quase unanimemente, para o impacto combinado da centralização das estruturas administrativas e da politização de funcionários. Assim, relembrando os tempos passados, os entrevistados destacaram a movimentação de seus colegas e de cargos de chefia<sup>27</sup>, uma diminuição de suas atuações, uma mudança nos processos internos de hierarquia e até mesmo da transparência neles, o que intensifica, hoje, dificuldades habituais para levar trabalhos adiante e em uma celeridade adequada. Adicionalmente, embora novos concursos públicos para os órgãos em questão tenham sido realizados entre 2023 e 2025<sup>28</sup>, essas dificuldades não conseguirão ser contornadas no curto prazo – nem mesmo no ICMBio, que emplacou um certame em 2021, mas que se deparou com resultados complexos.

A gente teve uma ascensão de pessoas que são desconhecidas e que não tem nem a formação técnica e nem na área ambiental mesmo do órgão [...] [houve] diminuição da autonomia, da justificativa técnica, você participava pouco das decisões técnicas [...] a gente nunca viveu essa hierarquia, tanto que a nossa estrutura é de processo, né, ela não é essa, lógico que tem a atuação de comando, de hierarquia de cargos, mas ela nunca foi tão explícita assim. [...] depois ainda veio a pandemia, que ficou mais nítido ainda, porque com a pandemia teve o afastamento presencial, então essas pessoas que queriam fazer as coisas do jeito delas, conseguiram, tinham a faca e o queijo na mão, porque você não tinha mais nem a presença e nem a divulgação. [...] a gente tinha poucos processos sendo publicizados. Geralmente você publicava as atas de comitê, então as atas eram atas que não diziam nada, quando você conseguia ver alguma ata; teve muitos documentos que foram classificados como sigilosos sem nenhum problema e geralmente o sigilo é uma exceção da regra da publicização na administração pública (entrevista 2).

As pessoas que estavam envolvidas foram desligadas. Aquelas que tinham uma relação mais de cargo de confiança foram desligadas. Então, o conhecimento, a

<sup>27</sup> Indo de acordo com a Figura 1, que mostra a queda de pessoal, perpassando a “desorganização burocrática”.

<sup>28</sup> Indicando que, embora o orçamento destinado às políticas ambientais foi reduzido ao longo dos anos (ver Figuras 2, 3 e 4), surgiu uma priorização política para recomposição de equipes – muito após pressão social pós-Bolsonaro – com reserva orçamentária específica.

habilidade, a experiência que estava ali associada a elas se perdeu. Ainda que a gente tenha processos relativamente instruídos, etapas relativamente já padronizadas, digamos, essa experiência pensando numa agenda, por exemplo, de criação [de áreas protegidas] que demanda uma habilidade de negociação, uma experiência na relação com os setores, com as pastas, isso se perdeu completamente. Então, em 2023, a gente retomou a [ocultado] numa página quase em branco (entrevista 1).

A [ocultado] trabalha só eu e uma pessoa [...] é um corre imenso. Agora a Funai tenta se recompor embora com mil fragilidades, sobretudo em questão de pessoal e orçamento, é o nosso drama eterno (entrevista 3).

Ficou dez anos ou mais sem um concurso e esse concurso, ele não repõe a aposentadoria, não repõe a saída das pessoas na última gestão. Então, acho que isso continua sendo um dos elementos principais e não é só uma questão de quantidade de pessoas, né? Ainda que a gente tenha recebido pessoas, são pessoas com doutorado, tem bastante experiência na área, então elas já chegam contribuindo bastante, mas tem aquela coisa da experiência de ser servidor público que ainda vai precisar ser construído (entrevista 4).

Veio um número muito abaixo nesse concurso de 2021. Não sei se foi por conta da pandemia ou se foi o perfil mesmo, a gente teve até a terceira chamada e tinha gente que não estava interessada. [...] [o número] não foi suficiente, tanto que [...] a gente teve um aumento de contratação de ATAs, que são agentes temporários ambientais, que são equiparados ao servidor público, mas eles são contratados imediatamente. [...] só que aí quem contrata são os próprios gestores das unidades [de conservação] (entrevista 2).

Na mesma linha de pensamento, um interessante desafio atual trazido por alguns participantes é a própria desvalorização da carreira de servidor público na área ambiental. Nesse sentido, o desmantelamento socioambiental (que naturalmente desvalorizou os órgãos de proteção da natureza), não só desmotivou servidores – ainda podendo ser sentido, segundo o entrevistado 4, uma desmobilização organizacional profunda no ambiente institucional –, como desmotiva aqueles que se interessam pela carreira pública na área, tornando a recomposição do quadro de pessoal um problema ainda mais delicado; isto é, exigindo uma boa reestruturação de planos de carreira em meio a diversas demandas de trabalho grandes, urgentes, e que se reconstroem a partir de uma “página em branco”.

De fato, para além de recurso financeiro, o elemento de pessoal – e pessoal instruído – é central não só para atividades fundiárias de reconhecimento e demarcação de terras, mas

também para a eficácia da gestão das unidades de conservação, e para atividades a nível mais estratégico. O próprio trabalho de formulação da Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB) atualizada foi, em certa medida, impactado, por mais de ter passado por um processo modernizado de escuta amplo entre os diferentes setores econômicos.

Era para a EPANB ter sido apresentada na COP do ano passado (2024). E isso ainda não estava finalizado até lá, apesar de estar bastante avançado. Então, realmente, acho que tem uma limitação de pessoal, limitação de perder essa capacidade de conhecimento, de disposição das equipes e dessa capacidade de articulação da relevância, da importância desse instrumento (entrevista 1).

Em meio a isso, dois entrevistados comentaram sobre a percepção do aumento das modalidades de parceria, principalmente daquelas menos burocráticas, para retomar processos de forma mais célere. Sendo assim, as parcerias já costumeiras realizadas com instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil têm sido muito utilizadas mais recentemente a partir de outros instrumentos para além de acordos de cooperação técnica, buscando agilidade de execução e mobilização de atores.

Ademais, faz-se necessário pontuar como um dos participantes destacou que, para a questão indígena, o envolvimento do poder Legislativo no desmantelamento é de grande impacto na conjuntura atual, a exemplo da invocação do conceito do marco temporal<sup>29</sup> por setores ruralistas como argumento contra demarcações, levando à aprovação de uma legislação sobre isso em 2023. No fim, todos os entrevistados possuem uma opinião em comum: implementar e alcançar uma meta em um horizonte de cinco anos é bastante desafiador, ainda mais em um cenário político brasileiro que permanece altamente instável, junto de uma temática como biodiversidade que ainda apresenta dificuldades para o envolvimento efetivo das pessoas.

Trabalhar com isso no tempo de política pública é quase impossível, porque as coisas demoram, elas precisam ser construídas com tempo para participação, com tempo para o envolvimento, com tempo para a construção com validade. E aí você se depara com essa urgência e essa necessidade de recuperar e também o medo do que vem pela frente. Então, é bem cruel (entrevista 1).

Independentemente, os avanços destacados, o que inclui a recomendação para o texto da meta nacional de forma mais detalhada, a consolidação do SAMGe nos últimos anos, o

---

<sup>29</sup> Sugere que indígenas só teriam direito às terras que estivessem sob sua posse em 5 de outubro de 1988 (data da promulgação da Constituição Federal).

processo modernizado e abrangente da formulação da nova EPANB, e até mesmo as ações de recuperação pós-desmantelamento já consolidadas – como uma busca atual por uma maior segurança dos processos institucionais – torna a experiência brasileira fortificada e cada vez mais preparada para perseguir propósitos mais avançados dentro desse objetivo internacional. Finalmente, para além de 2030, confia-se na solidificação de uma visão 2050, em que passos mais largos serão dados de fato (ou pelo menos se espera que sejam) para conter a perda da biodiversidade brasileira e, em maior escala, global.

## CONCLUSÃO

Considera-se o desmantelamento socioambiental brasileiro como um recente, importante e diferenciado objeto de estudo científico, que vai além de demais análises sobre desmonte antes construídas: de fato, a experiência brasileira se diferenciou de outros retrocessos experimentados anteriormente pela agenda ambiental (Silva e Vinha, 2025), o que se justifica no contexto político e econômico do país daquele momento. Há falta de consenso sobre o início exato do desmonte, visto que um enfraquecimento nas políticas e legislações ambientais passou a ser observado a partir dos anos 2000, se intensificando a partir de 2010 (a exemplo da reforma do Código Florestal em 2012) (Drummond, Capelari e Barros-Platiau, 2022). A crescente defesa do “desenvolvimento a todo custo”, no entanto, culminaria, em meio a uma crise emplacada em 2015, em uma experiência que – legitimada na necessidade de uma solução moral para o que teriam sido falhas éticas de administrações passadas – perpassaria um retrocesso democrático, ancorado em uma elite política amplamente (e historicamente) ligada à exploração intensiva de recursos naturais.

Levando isso em conta, este artigo aborda tal fenômeno no período entre 2016 e 2022 e seu impacto específico na agenda governamental de conservação da biodiversidade e uso do território – em particular, sobre as áreas protegidas – sendo talvez a mais suscetível à pressão dos setores econômicos, especialmente em um país como o Brasil. Isso nos leva então a analisar se esse impacto permanece de alguma forma nos dias atuais, principalmente em meio a um necessário trabalho direcionado a uma nova meta internacional de conservação baseada em áreas, estabelecida pela Convenção da Diversidade Biológica no final de 2022: a meta 30x30, do Marco Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal.

Do ponto de vista teórico, este trabalho avançou ao articular o campo do *policy dismantling*/mudança política com o debate – ainda pouco estudado (Pereira et al., 2024) – sobre a crise da democracia liberal e seus efeitos sobre políticas ambientais, mostrando que o

desmonte ambiental, tomando o Brasil como exemplo, não se restringe à retirada de instrumentos, mas pode se manifestar como um processo sistêmico de reconfiguração institucional, em que práticas autoritárias e estruturas burocráticas são mobilizadas para reorientar a ação estatal, desafiando até mesmo a implementação de decisões ambientais internacionais. No plano empírico, a pesquisa, ao identificar tal desmantelamento sistêmico e ativo, tipificado pelas coalizões formadoras da nova elite política (Milhorance, 2022), contribuiu ao trazer evidências a partir de entrevistas com servidores do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e da Fundação Nacional dos Povos Indígenas sobre como o desmonte foi operacionalizado no cotidiano burocrático, perpassando direcionamentos como centralização administrativa, redistribuição de recursos, politização de funcionários e normas, e redução do *accountability* externo, que governos que se afastam do pluralismo democrático tendem a tomar (Bauer e Becker, 2020).

Esses achados permitiram identificar dois momentos distintos do desmonte, quando se compararam as administrações de Michel Temer a Jair Bolsonaro, com a segunda apresentando os direcionamentos de Bauer e Becker (2020) muito mais intensos. No fim, os efeitos do controle político e da politização de funcionários ainda permanecem nos dias de hoje, trazendo consequências como desmobilização e desvalorização da carreira pública ambiental, grandes agendas a serem reconstruídas com reduzido quadro de servidores, e dificuldade mais acentuada para construir trabalhos na celeridade adequada, impactando até mesmo (em certa medida) o esforço estratégico nacional perante a meta 30x30.

O cenário brasileiro já obteve sucesso em questões de cobertura protegida por unidades de conservação; a eficácia das áreas, no entanto, ainda é insuficiente. Essa questão, associada a processos morosos de reconhecimento de territórios tradicionais, principalmente quilombolas, e aos órgãos de proteção socioambiental em processo de reconstrução torna consenso: cinco anos não serão suficientes para alcançar a meta brasileira. Reconhece-se, todavia, as conquistas logradas nesse processo mais recente, debatendo o conceito de área protegida, valorizando o conhecimento tradicional e os diferentes biomas brasileiros, e descobrindo novas formas de ir além.

Este trabalho também abre espaço para uma agenda futura voltada a compreender os legados institucionais do desmonte socioambiental e sua interação com os desafios contemporâneos da governança ambiental, podendo incluir análises comparadas com outros países em contexto de regressão democrática, estudos sobre as estratégias de resistência burocrática e social à erosão ambiental, e investigações sobre o papel das instituições internacionais na reconstrução de capacidades estatais. Dessa forma, a pesquisa reafirma a

essencialidade das instituições e práticas democráticas, e da autonomia burocrática na sustentação de políticas ambientais eficazes e duradouras.

## REFERÊNCIAS

- ALTER, K. J.; ZÜRN, M. Conceptualizing Backlash Politics. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3481735>>.
- ALTER, K. J.; ZÜRN, M. Theorising backlash politics: Conclusion to a special issue on backlash politics in comparison. British Journal of Politics and International Relations, v. 22, n. 4, p. 739–752, 1 nov. 2020.
- ANAYA, F. C.; BRONZ, D.; MAGALHÃES, S. Terra arrasada: desmonte ambiental e violação de direitos no Brasil. Montes Claros: UNIMONTES, 2024.
- ANGELO, C. Extinção de reserva mineral contrariou parecer do MMA. O Eco, 29 ago. 2017.
- ARAGÃO DOS SANTOS, A. et al. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. Estudos Sociedade e Agricultura, v. 29, n. 3, p. 669–698, 2021.
- ARAÚJO, S. M. V. G. DE. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. Brazilian Political Science Review, v. 14, n. 2, 2020.
- ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. Nota técnica: a Instrução Normativa da Funai nº 09/2020 e a gestão de interesses em torno da posse de terras públicas. Disponível em: <<https://apiboficial.org/2020/04/28/nota-tecnica-a-instrucao-normativa-da-funai-no-092020-e-a-gestao-de-interesses-em-torno-da-posse-de-terrass-publicas/>>. Acesso em: 2 maio. 2025.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. O Assédio Legislativo Contra os Direitos dos Povos Indígenas no País: A Ameaça de Denúncia da Convenção 169 da OIT e Outras Proposições. Disponível em: <[https://www.abant.org.br/files/20210524\\_60ac2ea9d0163.pdf](https://www.abant.org.br/files/20210524_60ac2ea9d0163.pdf)>. Acesso em: 2 maio. 2025.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DE MEIO AMBIENTE. Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente do Brasil. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[www.ascemanacional.org.br](http://www.ascemanacional.org.br)>.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS AGRÁRIOS. Servidores denunciam em carta o desmonte da política pública de regularização fundiária quilombola no INCRA. Disponível em: <<https://www.cnasi.org.br/index.php/noticias/item/1493-servidores-denunciam-em-carta-o-desmonte-da-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-de-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-quilombola-no-incra>>. Acesso em: 2 maio. 2025.

ASTRINI, M.; RODRIGUEZ, A. Para retribuir apoio ruralista, Temer pode cancelar avanços ambientais. UOL Notícias, 21 maio 2016.

AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica , 2021.

BARBIERI, C.; ALCÂNTARA, M. MPF diz que transferência de APA do Planalto Central para GDF é ilegal. Metrópoles, 2021.

BAUER, M. W. *et al.* Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. [s.l.] Oxford University Press, 2013.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. Perspectives on Public Management and Governance, v. 3, n. 1, p. 19–31, 1 mar. 2020.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: An analytical framework. *Em:* Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. [s.l.] Oxford University Press, 2012. p. 30–51.

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 Policy Analysis: Research and Practice, v. 16, n. 1, p. 28–44, 2014.

BENITES, A. Reforma administrativa poupa elite do funcionalismo e pode dar “cheque em branco” a Bolsonaro. El País Brasil, 3 set. 2020.

BENSUSAN N. Marco Global da Biodiversidade: entender e refletir. São Paulo: [s.n.].

BERSCH, K.; LOTTA, G. Political Control and Bureaucratic Resistance: The Case of Environmental Agencies in Brazil. Latin American Politics and Society, v. 66, n. 1, p. 27–50, 2024.

BOEHM, C. Futuro ministro do Meio Ambiente responde por ação de improbidade. Agência Brasil, 10 dez. 2018.

BORGES, A. Processos e demissões de servidores ambientais registram maior índice dos últimos dez anos. Estadão, 2021.

BRAGANÇA, D. Bolsonaro defende o fim do Ministério do Meio Ambiente. O Eco, 1 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Novas regras da fiscalização foram feitas para não serem cumpridas, denunciam servidores. O Eco, 2021.

BRAGANÇA, D.; MENEGASSI, D. Nanico e militarizado, reestruturação do ICMBio entra em vigor. O Eco, 12 maio 2020.

BRASIL. Decisão 15/4: Convenção sobre Diversidade Biológica. 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e->>

<biomas/biodiversidade1/convencao-sobre-diversidade-biologica/decisao-15-4.pdf>. Acesso em: 2 maio. 2025.

\_\_\_\_\_. Programa Áreas Protegidas da Amazônia completa 20 anos. Ministério do Meio Ambiente, 2022b.

BUSHER, J.; GIURLANDO, P.; SULLIVAN, G. B. Introduction: The Emotional Dynamics of Backlash Politics beyond Anger, Hate, Fear, Pride, and Loss. *Humanity & Society*, v. 42, n. 4, p. 399–409, nov. 2018.

CALIXTO, B. O desmanche ambiental do governo Temer. *Época*, Blog do Planeta, 1 set. 2017.

CAMARGO, S. As táticas do governo Bolsonaro para sucatear órgãos de proteção ambiental. Mongabay Brasil, 22 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Enquanto milhares de brasileiros morrem na pandemia, governo aproveita para enfraquecer leis ambientais. Mongabay Brasil, 11 mar. 2021.

CAPELARI, M. G. M. et al. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 6, p. 1691–1710, dez. 2020.

\_\_\_\_\_. Radical Reorganization of Environmental Policy: Contemporaneous Evidence from Brazil. *Latin American Perspectives*, v. 50, n. 248, p. 115–132, 2023.

CLIMAINFO. MPF investiga reuniões secretas sobre a fusão de Ibama com ICMBio. 31 jan. 2021.

COMISSÃO NACIONAL DA BIODIVERSIDADE – CONABIO. Resolução CONABIO nº 9, de 28 de novembro de 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-conabio-n-9-de-28-de-novembro-de-2024-613697262>>. Acesso em: 21 maio. 2025.

DOLCE, J. Política para terras quilombolas foi transferida de ministério três vezes. Brasil de Fato, 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil perde espaço no governo Temer, apontam pesquisadores. Brasil de Fato, 2017.

DRUMMOND, J. A. L.; CAPELARI, M. G. M.; BARROS-PLATIAU, A. F. *Brazilian Environmental Policy - A Short Biography, 1934-2020*. [s.l.] Editora e Livraria Appris, 2022.

DUDLEY, N. What Does the Global Biodiversity Framework Mean for Protected and Conserved Areas? Em: FINNERAN, N.; HEWLETT, D.; CLARKE, R. (Eds.). . *Managing Protected Areas: People and Places*. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2024. p. 11–30.

FERNANDES, L. Governo deixa no forno nomeação de presidente do ICMBio. *O Globo*, 2018.

FERRAZ DA FONSECA, I. et al. A Desconstrução organizada da política florestal no Brasil : estratégias de desmantelamento e de resistência. Em: *Desmonte e reconfiguração de*

políticas públicas (2016-2022). [s.l.] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2023. p. 125–155.

FUNBIO. Relatório L – Finanças específicas do fundo de transição para os doadores. 2022. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-L-ARPA-abril-2022-%E2%80%93-Fundo-de-Transicao.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2025.

GOMIDE, A. DE Á.; SÁ E SILVA, M. M.; LEOPOLDI, M. A. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. *Em: Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. [s.l.] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2023. p. 13–42.

Governo Temer articula reduzir Unidades de Conservação sem consultar Meio Ambiente. Instituto Socioambiental, 8 fev. 2017.

GUETTA, M.; OVIEDO, A. F. P.; BENSUSAN, N. A desconstrução das políticas de proteção das Unidades de Conservação. *Em: OVIEDO, A. F. P.; BENSUSAN, N. (Eds.). . Como proteger quando a regra é destruir*. Brasília: [s.n.]. .

HOCHSTETLER, K. O meio ambiente no governo Bolsonaro. *Em: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Eds.). . Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 271–286.

INDIGENISTAS ASSOCIADOS; INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Fundação Anti-Indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)>.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. Governo fará revisão geral das 334 áreas de proteção ambiental no país. 2019.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. Terras Indígenas no Brasil. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/pt-br/brasil>>. Acesso em: 21 maio. 2025a.

\_\_\_\_\_. Situação jurídica das TIs no Brasil hoje. Disponível em: <[https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o\\_jur%C3%ADdica\\_das\\_TIs\\_no\\_Brasil\\_hoje](https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o_jur%C3%ADdica_das_TIs_no_Brasil_hoje)>. Acesso em: 21 maio. 2025b.

JENKINS, Clinton N.; JOPPA, Lucas. Expansion of the global terrestrial protected area system. *Biological conservation*, v. 142, n. 10, p. 2166-2174, 2009.

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

JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; TURNPENNY, J. Policy dismantling: An introduction. *Em: Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. [s.l.] Oxford University Press, 2012. p. 3–29.

KORTE, S.; JÖRGENS, H. Active dismantling under high institutional constraints? Explaining the Bush administration's attempts to weaken US air pollution control policy. *Em:*

Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. [s.l.] Oxford University Press, 2012. p. 81–102.

MAIA, L. O Benefício de Prestação Continuada no cenário de austeridade: tentativas de desmantelamento nos governos Temer e Bolsonaro. *Em: Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. [s.l.] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2023. p. 99–122.

MARETTI, C. et al. Avanços na Agenda de Biodiversidade nas últimas décadas e o papel importante do Brasil. *O Eco*, 29 nov. 2022.

MARETTI, C.; SIMÕES, J. TICCA: Análise da situação legal e da implementação no Brasil - Resumo Executivo. [s.l: s.n.].

MENDONÇA, R. Antes de construir, é preciso desconstruir muita coisa no Brasil, diz Bolsonaro nos EUA. *O Globo*, 18 mar. 2019.

MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. *Review of Policy Research*, v. 39, n. 6, p. 752–770, 1 nov. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. Painel de Unidades de Conservação – CNUC 1.0. Disponível em: <<https://cnucc.mma.gov.br/powerbi>>. Acesso em: 21 maio. 2025.

MIOTTO, T. Decisões em série enfraquecem normativa da Funai que facilita grilagem em terras indígenas. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2020/11/decisoes-enfraquecem-normativa-funai-grilagem-terras-indigenas/>>. Acesso em: 2 maio. 2025.

MITCHELL, B. A. et al. 30x30: A Guide to Inclusive, Equitable and Effective Implementation of Target 3 of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. [s.l: s.n.].

MOREIRA, Danielle de Andrade; OLIVEIRA, Daniela Marques de Carvalho de; LIMA, Letícia Maria Rêgo Teixeira. O Código Florestal de 2012 sob a ótica do Supremo Tribunal Federal: a consolidação do retrocesso socioambiental. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 1-30, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.44459>. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/44459>>. Acesso em: 26 nov. 2025

PATASHNIK, E. M. Limiting Policy Backlash: Strategies for Taming Countercoalitions in an Era of Polarization. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 685, n. 1, p. 47–63, 1 set. 2019.

PEREIRA, A. K. et al. Populism and the Dismantling of Brazil's Deforestation Oversight Policy. *Brazilian Political Science Review*, v. 18, n. 1, 2024.

PEREIRA, J. Sem terras demarcadas, indígenas se arriscam fazendo autodemarcação durante o governo Bolsonaro. *Info Amazônia*, 2022.

PIERSON, P. Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. [s.l.] Cambridge University Press, 1994.

PODER360. Bolsonaro reduz quase a zero orçamento da reforma agrária em 2021. 2020.

POLÍTICA POR INTEIRO. ARPA: idas e vindas do maior programa de conservação de florestas tropicais do mundo. 2021. Disponível em:

<https://politicaporinteiro.com/2021/07/09/arpa-idas-e-vindas-do-maior-programa-de-conservacao-de-florestas-tropicais-do-mundo/>. Acesso em: 26 nov. 2025.

POLLEX, J.; LENSCHOW, A. Many faces of dismantling: hiding policy change in non-legislative acts in EU environmental policy. *Journal of European Public Policy*, v. 27, n. 1, p. 20–40, 2 jan. 2020.

#Resista: Carta aberta à sociedade e ao governo. Disponível em: <[https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/carta\\_resista\\_0.pdf](https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/carta_resista_0.pdf)>. Acesso em: 2 maio. 2025.

RODRIGUES, S. Governo exonera general e nomeia pecuarista para presidência do Incra. *O Eco*, 2019.

SÁ E SILVA, M. M. Desmonte autoritário de políticas públicas no Brasil: quando servidores pedem para sair. *Em: Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. [s.l.] Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - IPEA, 2023. p. 475–500.

SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*, 2020.

SAMPAIO, C. Funai não tem verba para políticas públicas essenciais, diz ex-presidente exonerado. *Brasil de Fato*, 26 jun. 2017.

SHALDERS, A. Com Bolsonaro, área ambiental do governo já perdeu 10% dos servidores. *BBC News Brasil*, 5 fev. 2021.

SILVA, D. M. C. DA; VINHA, V. G. DA. Environmental dismantling in Brazil: advances and knowledge gaps. *Revista de Administracão Pública*, v. 59, n. 1, 2025.

SOARES, I. Bolsonaro sobre indígenas: grande parte não sabe nem o que é dinheiro. *Correio Braziliense*, 2021.

SØNDERGAARD, N. Reforming in a democratic vacuum: the authoritarian neoliberalism of the Temer administration from 2016 to 2018. *Globalizations*, v. 18, n. 4, p. 568–583, 19 maio 2021.

STREIT, M. Ruralistas derrubam dois presidentes da Funai em menos de um ano. *El País Brasil*, 2018.

THE NATURE CONSERVANCY. Melhores práticas para atingir a Meta 30x30. [s.l: s.n.].

UNEP. Brasil Megadiverso: dando um impulso online para a biodiversidade. 2019. Disponível em: <<https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/story/brasil-megadiverso-dando-um-impulso-online-para-biodiversidade>>. Acesso em 22 out 2025.

VERDÉLIO, A. Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU. Agência Brasil, 24 set. 2019.

WOODLEY, S. *et al.* Protected and Conserved Areas: Science Brief for Target 3 of the Post-2020 Global Biodiversity Framework. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[https://www.cbd.int/doc/c/c874/6eb7/813f0201cd67299c9eb10a4a/wg2020-04-inf-02->">https://www.cbd.int/doc/c/c874/6eb7/813f0201cd67299c9eb10a4a/wg2020-04-inf-02->](https://www.cbd.int/doc/c/c874/6eb7/813f0201cd67299c9eb10a4a/wg2020-04-inf-02-)>.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. The Ideology of Brazilian Parties and Presidents: A Research Note on Coalitional Presidentialism Under Stress. Latin American Politics and Society, v. 66, n. 1, p. 178–188, 24 fev. 2024.

# **CONGRESSO NACIONAL NA ARENA DO DESMONTE SOCIOAMBIENTAL: ENTENDENDO OBSTÁCULOS PARA A EXPANSÃO DA CONSERVAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA META 30X30**

**Resumo:** O cenário ambiental global tem sido impactado por forças contraditórias: enquanto se fortalecem compromissos internacionais voltados à proteção da biodiversidade, emergem contextos políticos que fragilizam essas iniciativas. Visto isso, o Brasil se destaca como um caso emblemático, atuando simultaneamente como ator central nas negociações globais e como palco de um processo de desmantelamento socioambiental, intensificado entre 2016 e 2022. Este artigo investiga o papel do Congresso Nacional brasileiro na condução desse desmonte, com foco em sua atuação legislativa frente agora à meta global “30x30”, adotada pela Convenção sobre Diversidade Biológica. A partir de uma análise de conteúdo e de probabilidade de aprovação de proposições legislativas relacionadas às áreas protegidas, busca-se compreender como essas dinâmicas institucionais influenciam a viabilidade da implementação da meta global no país. No fim, foi evidenciado um número relevante de projetos de alto impacto relacionados principalmente a terras indígenas, com maioria com média probabilidade de aprovação.

**Palavras-chave:** Marco Global da Biodiversidade; Meta 30x30; Poder Legislativo; Desmantelamento de Políticas; Áreas Protegidas.

**Abstract:** The global environmental scenario has been impacted by contradictory forces: while international commitments aimed at protecting biodiversity are being strengthened, there are emerging political contexts that are weakening them. Brazil stands out as an emblematic case, acting both as a central player in global negotiations and as the stage for a process of socio-environmental dismantling, which intensified between 2016 and 2022. This article investigates the role of the Brazilian National Congress in driving this dismantling, with a focus on its legislative action in the face of the “30x30” global target adopted by the Convention on Biological Diversity. Based on an analysis of the content and likelihood of approval of legislative proposals on protected areas, the aim is to understand how these institutional dynamics influence the feasibility of implementing the global target in the country. In the end, a significant number of high-impact projects were identified, mainly related to indigenous lands, with most having a medium probability of approval

**Keywords:** Global Biodiversity Framework; 30x30 Target; Legislative Branch; Dismantling Policies; Protected Areas.

## **INTRODUÇÃO**

Se as últimas décadas foram marcadas por uma crescente preocupação global com a conservação da natureza e a manutenção da biodiversidade, é fato que ela também foi sinalada pela ascensão de contextos políticos populistas e pouco envolvidos com as instituições internacionais, e que hoje – mais que nunca – ameaçam o avanço da agenda conservacionista nos cinco continentes. É nesse panorama que o Brasil se torna um caso analítico relevante, sempre ocupando posições centrais nas discussões ambientais internacionais, mas tendo perpassado um momento complexo de desmantelamento socioambiental (Capelari et al., 2023).

O ano de 2022 ilustrou muito bem esse cenário: a meta global “30x30”, estabelecida durante a 15<sup>a</sup> Conferência das Partes (COP15) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), representou um ambicioso compromisso internacional adotado na área ambiental, propondo a proteção de 30% das áreas terrestres e marinhas do planeta até 2030. Para isso, tal objetivo demanda não apenas a manutenção das áreas protegidas, mas também a expansão e reconhecimento de territórios sob proteção ambiental, bem como o fortalecimento dos mecanismos de gestão, o que se traduz em princípios de representatividade ecossistêmica, conectividade, integração em paisagens amplas, e governança eficaz e equitativa (Brasil, 2022a).

No mesmo ano, entretanto, o Brasil já vinha sendo marcado pelo ápice de um processo significativo de mudanças na condução de sua política ambiental, que havia iniciado, na verdade, há quase uma década atrás – ou exatamente há uma década atrás, vide a falta de consenso sobre esse marco<sup>30</sup> (Drummond, Capelari e Barros-Platiau, 2022). No fim, o que foi visto como o desmantelamento socioambiental brasileiro não se limitou apenas ao poder Executivo, mas encontrou ressonância também no âmbito do Legislativo Federal (Testa, 2023), sendo o tema principal deste presente artigo.

Ora, se considerarmos que a importância do Congresso Nacional se revela na capacidade de criar e influenciar políticas públicas, o fato de que o cenário político brasileiro dos últimos anos foi caracterizado por tentativas de desconstrução de políticas socioambientais e propostas de legislação que têm impacto negativo na conservação ambiental ao minar espaços especialmente protegidos (Dutra da Silva e Fearnside, 2022; Guetta, Oviedo e Bensusan, 2022; Irving, Oliveira e Lima, 2023; Neves, 2023) leva a se pensar na possibilidade do país enfrentar entraves para a implementação da meta 30x30.

Ao analisar como o crescimento da agenda antiambiental<sup>31</sup> influenciou representantes legislativos a pautarem-na nas casas legislativas federais cada vez mais fortalecidas, este trabalho busca entender o papel do Congresso Nacional no desmonte socioambiental – no sentido de se ele foi coautor, freio ou contrapeso do desmantelamento frente ao Poder Executivo – e de que forma ele ainda impacta na implementação da meta global.

---

<sup>30</sup> Embora haja divergências sobre o marco inicial do desmonte socioambiental, este artigo concentra-se no período Temer-Bolsonaro (2016-2022) por representar um momento singular de fortalecimento do movimento conservador no Brasil, caracterizado (como será visto ao longo do texto) por alta clareza ideológica e convergência com os presidentes da República e Congresso Nacional. Essa articulação permitiu a implementação de agendas neoliberais e populistas que, além de priorizarem interesses econômicos e empresariais, promoveram um desmonte sistemático das políticas ambientais, diferindo de governos anteriores pela intensidade e coerência das ações.

<sup>31</sup> Que conversa com os setores que defendem a intensa exploração dos recursos naturais em um país de economia altamente dependente destes.

Em um certo momento, ao buscar constatar uma sinalização de desmantelamento vinda do Legislativo Federal com base na influência dos ex-presidentes governantes entre 2016 e 2022, serão selecionadas as matérias legislativas sobre áreas protegidas ainda tramitantes apresentadas no mesmo período para averiguar, através de uma análise de conteúdo, se elas possuem caráter ameaçador ou não à biodiversidade. Seguidamente, é investigada a probabilidade de aprovação das propostas consideradas ameaçadoras, de forma a complementar a compreensão de como o poder Legislativo pode impactar na implementação da meta global de proteção 30x30.

É inegável que o Congresso Nacional ocupa um papel central nas disputas políticas, especialmente em um sistema presidencialista de coalizão como o brasileiro. Nesse contexto, o Legislativo pode atuar tanto como aliado quanto como obstáculo à agenda governamental, funcionando ora como instrumento de apoio, ora como barreira institucional. Isso significa que sua atuação pode fortalecer ou enfraquecer a capacidade do Estado de promover a proteção socioambiental, representando, portanto, tanto uma oportunidade quanto uma ameaça à biodiversidade. No fim, a relevância desta pesquisa reside justamente na importância estratégica do Congresso, permitindo compreender as múltiplas formas pelas quais agendas ambientais internacionais podem ser influenciadas.

## **1. REFERENCIAL TEÓRICO E CONCEITOS**

Ao falar sobre como o processo de elaboração de leis capacita o Legislativo para participar da agenda governamental de formulação e condução de políticas públicas, Torrens (2013) analisa trabalhos que discorrem sobre motivações para o comportamento parlamentar. O autor observa que, embora esse comportamento seja frequentemente descrito como enviesado, clientelista e particularista, tais características não se sustentam, pois a organização e o estilo dos trabalhos legislativos não criam condições motivacionais para isso.. Bem, se considerarmos que votar de maneira coerente e disciplinada é o caminho mais eficiente para assegurar recursos que impulsionam resultados eleitorais (Figueiredo e Limongi, 2001), motivações voltadas para interesses específicos estariam mais relacionadas à dinâmica das coalizações e à influência exercida pelas lideranças partidárias.

Levando isso em conta, este trabalho processa o presidencialismo de coalizão – caracterizador da estrutura política-institucional brasileira – como grande parte de seu referencial teórico. Freitas (2016) pontua como esse estilo de sistema presidencialista confunde as linhas entre os poderes Executivo e Legislativo, visto que o presidente governa com o apoio

de uma coalizão de partidos políticos, visando a aprovação de sua agenda legislativa junto aos líderes partidários. Esse apoio, por sua vez, é refletido em uma coalizão governamental, em que as pastas ministeriais e outras posições de destaque na administração pública são divididas entre os partidos aliados, reduzindo efeitos negativos que podem advir de uma alta fragmentação partidária, como uma grande quantidade de "veto players" (Raile, Pereira, Power, 2011).

Olhando por esse contexto, as coalizões são essencialmente lidas como o instrumento que permite a governabilidade do presidente através de negociação e de uma troca justa de favores, e até mesmo da neutralização do amontoado de interesses particularistas presentes no Legislativo fragmentado. É importante pontuar, entretanto, que esse “dilema institucional” brasileiro, reverberado por Sérgio Abranches e presente na necessidade de conciliar o sistema presidencialista com a formação de coalizões multipartidárias, exige não só um centro político robusto como, por conseguinte, políticos maleáveis e bons negociadores para que funcione idealmente, gerando boa estabilidade institucional (Abranches, 1988; Zucco e Power, 2024).

Tendo isso em vista – e adentrando o campo da mudança política – aborda-se, como contraponto, o entendimento de Zucco e Power (2024) de que o presidencialismo de coalizão no Brasil está sob forte estresse desde a última década, visto o aumento da polarização ideológica entre os partidos políticos e um distanciamento dos presidentes da República do Congresso Nacional, gerando um esvaziamento do centro político. Adicionalmente, ancorado na ascensão recente de movimentos de *backlash* ao redor do globo – isto é, movimentos comprometidos com a busca de objetivos retrógrados, frequentemente vistos em cenários populistas (Alter e Zürn, 2020), em que o líder populista tende a buscar realizar uma agenda de reforma anti-pluralista e a alimentar tendências de retrocesso democrático (Bauer e Becker, 2020) –, o país teria passado por um momento de *policy dismantling*<sup>32</sup> (desmantelamento de políticas), conceito apresentado por Bauer et al. (2012) como uma redução no compromisso político, medido pela densidade (número de políticas e instrumentos) e intensidade política (rigor das políticas e instrumentos), podendo ser motivado por variadas percepções de custos e benefícios, e consequentemente viabilizado por diferentes estratégias.

---

<sup>32</sup> Neste trabalho, a expressão desmantelamento de políticas, para além do conceito explicitado por Bauer e Knill (2014) como “uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas em uma determinada área, reduz o número de instrumentos de política usados e/ou diminui sua intensidade. Pode envolver mudanças nesses elementos centrais da política e/ou pode ser alcançado manipulando as capacidades para implementá-los e supervisioná-los” (p. 36), é também entendida na forma das palavras desmonte, desconstrução e desconfiguração de políticas.

Com o olhar mais focado para o período entre 2016 e 2022, leva-se em conta a ocorrência de um “desmantelamento socioambiental”, ou seja, a desconstrução específica da política socioambiental brasileira, traduzida neste artigo nas políticas sobre áreas protegidas, entendidas, com base na interpretação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas do conceito adotado pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), como as unidades de conservação, e os territórios indígenas e quilombolas (Leite, 2020), desconsiderando demais territórios tradicionais, áreas de preservação permanente, reserva legal, e as chamadas outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas (OMECs)<sup>33</sup>. No fim, discute-se essa desconfiguração perante a necessidade de implementação da “ambiciosa” meta 30x30, a meta de número três dentre outras 22 do novo acordo global assinado no âmbito da CDB em 2022, denominado Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal (*Global Biodiversity Framework - GBF*), e que trouxe novos parâmetros para a proteção socioambiental e a conservação baseada em áreas, ao determinar que, para 2030:

[...] ao menos 30 por cento das zonas terrestres, de águas continentais e costeiras e marinhas, especialmente as zonas de particular importância para a biodiversidade e as funções e os serviços dos ecossistemas, sejam conservados e manejados eficazmente mediante sistemas de áreas protegidas ecologicamente representativos, bem conectados e governados de forma equitativa, e outras medidas eficazes de conservação baseadas em áreas, o reconhecimento dos territórios indígenas e tradicionais, quando proceder, integrados em paisagens terrestres, marinhas e oceânicas mais amplas, cuidando ao mesmo tempo que todo uso sustentável, quando proceder nas ditas zonas, seja plenamente coerente com os resultados da conservação, reconhecendo e respeitando os direitos dos povos indígenas e das comunidades locais (Brasil, 2022, p.7).

Claro, antes de analisar a atuação do Legislativo e sua relação com o Executivo no período destacado, oferece-se o entendimento das origens da pressão sob o presidencialismo de coalizão no país, compostas pelas importantes mudanças na dinâmica legislativa e na pressão sob a agenda ambiental (incluindo o fortalecimento do Congresso e de sua bancada ruralista), que culminariam na experiência específica que foi o desmantelamento socioambiental brasileiro.

## **2. A FORÇA DO LEGISLATIVO FEDERAL BRASILEIRO: ASCENSÃO DA BANCADA RURALISTA, CRISE DE 2015 E PANDEMIA GLOBAL**

Para início de reflexão, a Constituinte de 87-88, para além de seu simbolismo por si só, é um marco interessante a se considerar quando olhamos para o passado. Primeiramente,

---

<sup>33</sup> Ainda não regulamentadas no Brasil na época da realização deste estudo.

quando se pensa no poder exercido pelos setores agroexportadores no Brasil, destaca-se aqui a participação destes durante tal Assembleia Constituinte, buscando defender seus interesses relacionados aos artigos constitucionais sobre a reforma agrária e a democratização da terra (vistos como ameaças ao direito de propriedade e à produção agrícola). Na verdade, estes setores, antes já prejudicados pela estratégia de industrialização por substituição de importações adotada pelo governo brasileiro desde a década de 30, se mobilizaram e passaram a formar um grupo político que foi refletido na chamada União Democrática Ruralista (UDR), principal grupo de pressão representante dos grandes proprietários rurais na dita Constituinte (Cioccari e Persichetti, 2020).

A atual “Constituição Cidadã”, promulgada em 1988, preservou os interesses dos ruralistas, que não recuaram após alcançarem seus objetivos. A pressão exercida pela UDR passou a ser transformada em ação legislativa dentro do Congresso Nacional através da criação, em 1995, da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) – informalmente lida como bancada ruralista – agregando parlamentares defensores dos pleitos do agronegócio, muitos até mesmo donos de terras e empresários do setor (Fellet, 2012), sobrepondo o partidarismo. Com a agroexportação voltando para o foco dentro da política externa brasileira na década de 90, a FPA se fortaleceu junto, crescendo e se consolidando ao longo do tempo como um grupo “extremamente bem articulado internamente, dotado de alto poder financeiro e clareza ideológica” (Cioccari e Persichetti, 2020, p. 13).

Enquanto Simionatto e Costa (2012) afirmam que o surgimento da FPA “é mais uma demonstração de como os grupos dominantes utilizam-se do espaço do Estado para perpetuar-se no poder” (pp. 216-217) – no sentido da permanência e reprodução dos latifundiários – Cioccari e Persichetti (2020) destacam como a consolidação da bancada ruralista e de seu poder se deu/dá de forma extremamente estratégica, muito ligada à alta capacidade de articulação política do grupo, que consegue negociar trocando favores com outros parlamentares, ampliando sua influência para além do número de membros que realmente possui (exercendo assim influência sobre a maioria). Além disso, as autoras pontuam como a FPA conseguiu “ocupar certos nichos do aparelho do Estado onde o poder é exercido de forma qualitativamente diferente de um partido político” (p.17), se aproveitando diretamente do presidencialismo de coalizão, ao se aliar a partidos da coalizão governamental para influenciar o Executivo a atender aos seus interesses específicos.

Ora, se a bancada ruralista hoje é o maior grupo suprapartidário em número de congressistas (Congresso em Foco, 2023), em 2011 ela já controlava 23,4% da Câmara dos Deputados, isto é, um quarto dela na época (Fellet, 2012), sendo um marco importante a ser

mencionado ao considerar um acontecimento marcante do ano seguinte, tido como um dos maiores retrocessos socioambientais do país: a aprovação do Código Florestal em 2012<sup>34</sup>.

A discussão sobre a reforma do Código Florestal iniciou a partir das alterações sofridas pelo Código de 1965, com muitas delas obtidas sem o devido processo legislativo<sup>35</sup>. No caso, pontua-se a Medida Provisória (MP) 2.166-67/2001, considerada como uma vitória ambientalista, sendo uma reedição de normas anteriores sobre o Código Florestal – que vinha sendo renovada desde 1996 – e que elevou de 50% para 80% o percentual de reserva legal nas propriedades rurais da Amazônia Legal (Pereira, 2013). Em 1999, era apresentado o então projeto de lei (PL 1876) que se tornaria a futura Lei nº 12.651/2012, que instituiu o novo Código Florestal brasileiro, revogando a dita MP.

Pereira (2013) destaca como essa proposta de lei tramitou de forma engessada por anos até ter mobilização suficiente da bancada ruralista para deliberá-la em 2009, após Luiz Inácio Lula da Silva, em seu segundo mandato presidencial, promulgar um decreto que regulamenta as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, culminando assim em multas ambientais previstas na Lei de Crimes Ambientais sendo enfim aplicadas. Devido à abrangência do PL, era necessária a criação de uma comissão especial para deliberá-lo, criada na época pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, que mantinha laços próximos aos ruralistas. A partir disso, as duas bancadas, ruralista e ambientalista, buscaram articular apoio para si, com a FPA apresentando um discurso muito mais coeso e homogêneo que a segunda (Pereira, 2013), uma característica adotada pelo grupo desde a época da UDR:

O discurso predominante buscava construir uma identidade comum a todos os homens do campo, como se as questões que permeiam o mundo rural atingissem de forma similar todos os atores sociais que o compõem, ocultando, consequentemente, a histórica luta de classes no meio rural brasileiro e a disputa pela terra e por sua concentração (Simionatto e Costa, 2012, p, 220).

A homogeneidade da bancada foi fortalecida e mantida com a criação do Instituto Pensar Agro (IPA) em 2011, sendo uma organização que presta assessoria para a FPA, servindo na verdade como um fórum político para associações do agronegócio, agentes técnicos e membros do Congresso. O IPA também levou a habilidade de articulação da bancada ruralista

<sup>34</sup> A nova legislação introduziu princípios como os pagamentos por serviços ambientais, mas foi vista como um retrocesso por incluir dispositivos que beneficiaram proprietários rurais que desmataram ilegalmente áreas de proteção permanente e reserva legal, permitindo a continuidade de atividades produtivas e flexibilizando regras para a recomposição da vegetação nativa (Drummond, Capelari e Barros-Platiau, 2022).

<sup>35</sup> Devido a uma particularidade jurídica da época, em que medidas provisórias podiam ser reeditadas indefinidamente. Isso foi alterado no mesmo ano pela Emenda Constitucional nº 32/2001, mas que estabeleceu que MPs editadas antes de sua promulgação (como a MP 2.166-67/2001) continuariam em vigor.

para outro patamar, mobilizando apoio de líderes partidários e políticos individuais, aproveitando tanto relações de curto quanto de longo prazo e garantindo altos níveis de convergência de votos (Pompeia, 2024). No fim, o IPA foi criado logo quando o PL 1876/99 tramitava no Plenário do Senado Federal, após ter sido aprovado na Câmara, onde o presidente da comissão especial sobre a reforma do Código Florestal, Moacir Micheletto, era coordenador político da FPA, enquanto o relator do projeto, Aldo Rebelo, possuía um parecer apoiado pelos ruralistas, tendo sido chamado pela mídia de “queridinho da bancada ruralista” (Bonin, 2010).

Adicionalmente, Accioly e Sánchez (2012) apontam para a presença de empresas ligadas a associações do agronegócio no financiamento das campanhas eleitorais de diversos parlamentares, incluindo aqueles parte da mesa diretora das comissões de meio ambiente das casas legislativas, além do financiamento de publicidades que incentivam um “antiecologismo”, a exemplo do "Movimento Sou Agro", estabelecido de modo a fortalecer a imagem do agronegócio e influenciar a percepção pública sobre sustentabilidade enquanto a proposta de alteração do Código Florestal estava em debate no Senado. No fim, a experiência da vitória da FPA na reforma do Código demonstrou como a questão ambiental se tornou um campo de disputas exacerbado no Congresso, que se tornaria cada vez mais ideológico com o passar do tempo.

Destaca-se aqui um “ponto de não retorno”: quando a ex-presidente Dilma Rousseff vetou e alterou diversos trechos do novo Código Florestal, desagradando a bancada ruralista, sendo parte pequena de um conjunto amplo de atritos políticos que a isolaram e a enfraqueceram na formação de uma crise econômica que impactaria o Brasil em 2015 e o tornaria ainda mais polarizado. O *impeachment* presidencial de Dilma como reação à crise – mesmo quando seu governo tinha maioria legislativa – apenas fortaleceu o Congresso Nacional e a mesma bancada sobre a qual nos debruçamos, sendo um fortalecimento que se manteve conjunto e exponencial desde então com os governos de Temer e Bolsonaro, principal foco dessa pesquisa.

Quando se fala em desmantelamento socioambiental, reconhece-se que não há consenso sobre seu início. Há aqueles que acreditam que se iniciou no ano de 2012 com a reforma do Código Florestal e com a falta de apoio (e até mesmo ambiguidade) da gestão de Dilma sobre o meio ambiente<sup>36</sup> (Moreira, Oliveira e Lima, 2021), enquanto outros pensam ter começado a partir de 2016 com o mandato de Michel Temer (Silva e Vinha, 2025; Drummond, Capelari e Barros-Platiau, 2022). Aqui levar-se-á em conta a segunda opção, quando foram observados

---

<sup>36</sup> Chegando a apresentar o novo Código como uma conquista ambiental em seu programa de reeleição.

sinais de desmantelamento advindos do Executivo Federal através de diferentes estratégias (mais ou menos visíveis), com alta e deliberada convergência ideológica com a Frente Parlamentar da Agropecuária no Congresso Nacional. Surge assim a questão: a motivação e influência para a desconfiguração das políticas socioambientais veio primeiro do poder Legislativo ou do Executivo? – as experiências mencionadas anteriormente tendem para o primeiro.

De fato, esse fortalecimento conjunto do Congresso e dos ruralistas trouxe uma facilidade aos mesmos para “controlar” o Executivo, algo não convencional no presidencialismo de coalizão. Sobre isso, Figueiredo e Limongi (2001) explicitam que, enquanto a Constituição de 1988 tenha ampliado significativamente os poderes legislativos do presidente da República – fortalecendo sua posição diante do Congresso –, as relações entre Executivo e Legislativo são moldadas justamente pela extensão e uso desses instrumentos sob controle do chefe do governo. É de certa forma irônico: os autores encontram em seu estudo um Executivo forte, capaz de organizar maiorias estáveis e de disciplinar partidos por meio do controle da agenda e da patronagem, com um Congresso que não atuava como um “*veto player*”, sendo diferente da realidade política desde Dilma Rousseff, com seu *impeachment* como ponto de inflexão e o aumento da fragmentação partidária. Na verdade, Pereira e Mueller (2004) já destacavam como as origens dos problemas institucionais e de governabilidade do Brasil decorrem do alto número de *veto players*, fazendo com que o presidente raramente consiga evitar pagar um alto preço pelo apoio legislativo, sendo algo que apenas se tornou mais evidente a partir de 2015.

Ora, com o Legislativo no protagonismo, e Michel Temer tendo apoio dos congressistas e décadas de experiência legislativa, seu governo chegou a apresentar alto alinhamento com o Congresso Nacional, garantindo-lhe governabilidade. Já em Bolsonaro, surgia um novo ponto de inflexão, composto pelos impactos de uma pandemia global e pelas concessões feitas para mantê-lo na presidência.

Na realidade, Jair Bolsonaro, ao equiparar o compartilhamento de pastas ministeriais a corrupção, se negava a fazer acordos com congressistas e a seguir os princípios do presidencialismo de coalizão no início de seu mandato, fazendo com que o parlamento tomasse o poder de agenda e gerando dificuldades para aprovar suas promessas de campanha. Junto a isso, calhava a propagação do coronavírus que culminaria em uma pandemia de escala global, trazendo mudanças ao Congresso Nacional com a necessidade do sistema de trabalho remoto, incluindo, no Plenário, um poder discricionário conferido ao presidente da Mesa para

determinar sessões híbridas (que o fazia quando havia pautas que julgava importantes) e a redução dos instrumentos de atuação da minoria (Testa, 2023).

Com o Congresso ainda mais fortalecido, Cruz e Souza (2023) destacam como foi ele que obrigou Bolsonaro a mudar sua atuação política, fazendo-o mudar de partido e se aproximar do “Centrão”<sup>37</sup>, direcionando-o eventualmente para o governo de coalizão, aumentando sua base de apoio no Legislativo e lhe garantindo maior governabilidade. Dentro disso, Bolsonaro realizou certas concessões – como parte do “alto preço a ser pago” por apoio legislativo (Pereira & Mueller, 2004) – com o único intuito de barganha política para garantir sua manutenção no poder, a exemplo do orçamento secreto, que permitiu que parlamentares indicassem verbas públicas sem a divulgação de seus nomes e dos critérios de distribuição (Cruz e Souza, 2023). Sobre isso, se Pereira e Mueller (2004) pontuam como a apropriação de emendas parlamentares ao orçamento anual é um dos mecanismos mais importantes, eficazes e de baixo custo do Executivo para negociar com sua coalizão no Congresso, o orçamento secreto de Bolsonaro se mostrou ainda mais eficaz, com o relator-geral do orçamento controlando altíssimas quantidades de dinheiro e com a cúpula do Congresso ainda mais fortalecida.

Claro, a proximidade de Bolsonaro a uma agenda antiambiental nunca tornou a falta de formação de coalizão governamental multipartidária um problema para que aquela fosse pautada no Congresso desde o início de sua gestão, vide a influência da bancada ruralista sobre a maioria. Na verdade, sua aproximação com as coalizões apenas fortificou o avanço dessa agenda (Dutra da Silva e Fearnside, 2022), o que será mais bem abrangido na próxima seção, com um foco na temática das áreas protegidas.

### **3. A RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO DESMONTE SOCIOAMBIENTAL: ÁREAS PROTEGIDAS SOB AMEAÇA**

Como já foi pontuado, considera-se nesse estudo a ocorrência de um desmantelamento da política socioambiental brasileira, facilitado pela ascensão da bancada ruralista e pelo estresse sofrido pelo sistema de presidencialismo de coalizão, ocorrido principalmente a partir de 2016, quando gradualmente foi percebido não só uma alta e deliberada convergência ideológica do Executivo com os ruralistas no parlamento, mas também o surgimento de uma

<sup>37</sup> Termo usado para descrever um grupo de partidos que são observados como não possuidores de uma ideologia clara, com parlamentares que atuam buscando seus interesses particularistas. Na lógica do presidencialismo de coalizão, um Executivo forte manteria esses partidos cooperando e votando disciplinadamente.

nova elite política como fonte de *backlash*. Sobre essa última, é crucial mencioná-la devido à sua composição: para além de militares, igrejas evangélicas, e classes médias e média-altas, há a continuidade da presença de grandes empresários, muitos vinculados aos setores de alta exploração de recursos naturais (Milhorance, 2022). Ao fim, esse grupo acabou se unindo principalmente a partir de um ressentimento coletivo e de nostalgia por um passado idealizado, reforçado por valores compartilhados como orgulho nacional e liberdade econômica, visto a passagem do Brasil pela crise de 2015 e por escândalos de corrupção.

Certamente, com o surgimento de uma nova elite política que passou a reagir com *backlash* contra pautas ambientalistas e outros temas associados ao progressismo, somado a um Congresso fortalecido com a maioria sob influência dos ruralistas, não torna difícil entender como Temer – que já era próximo da Frente Parlamentar da Agropecuária no passado – usou o meio ambiente como moeda de troca nas negociações com as coalizões. Já Bolsonaro, ex-capitão das Forças Armadas e parte da própria elite política ascendida, obteve o apoio desta para ser eleito, retribuindo-o levantando a bandeira do garimpo e do agronegócio – mesmo sem ter atuado diretamente nesses temas ao longo da maior parte de sua trajetória política.

Afirma-se, na realidade, que a nova elite política se uniu, em um primeiro plano, sob a égide do conservadorismo, a mesma que a bancada ruralista se une para além da defesa dos interesses da agropecuária: “o conservadorismo e o autoritarismo não apenas permanecem como traço das classes dominantes do campo, como têm emergido ainda mais fortemente com as tensões decorrentes da expansão do agronegócio” (Cioccari e Persichetti, 2020, p.25). Para além disso, a bancada dos ruralistas, como parte de um fenômeno moderno, tende a ser dirigida e influenciada pelos seus membros mais retrógrados (Pompeia, 2024), fechando a reflexão sobre essa grande “colcha de retalhos” que é a convergência entre a nova elite política, a política de *backlash* e a bancada ruralista, formando um grande movimento neoconservador e neoliberal que se fortaleceu a partir do “vácuo democrático” deixado pelo *impeachment* de Rousseff (Søndergaard, 2021), respingando em Michel Temer (que dançou conforme a música) e atiçado por Jair Bolsonaro.

Dando seguimento, adentremos melhor a relação desse movimento com o desmonte socioambiental, exemplificado pela desconstrução das políticas sobre áreas protegidas. Sobre isso, Calixto (2017) destaca como a própria agenda de áreas protegidas foi usada por Temer como moeda de troca por apoio do Legislativo, enquanto o ex-presidente fazia acenos tímidos para os ambientalistas:

Há, no Congresso e em setores do governo, propostas para dispensar a atividade de mineração da necessidade de obter licença ambiental, para reduzir hectares de diversas áreas protegidas na Amazônia e para permitir atividades poluentes dentro de Unidades de Conservação de proteção integral. “O conjunto da obra parece ser bastante negativo. É o governo passando uma mensagem de que não está interessado em uma política ambiental forte” (s.p.).

De fato, o autor destaca que era do Congresso Nacional que vinha grande parte das tentativas de fragilizar a legislação de proteção à natureza, que, sustentadas pela forte defesa dos ruralistas sobre o ônus da preservação ambiental cair nas costas do produtor rural – além do Executivo fragilizado em poder de agenda, mas com Temer “que nunca escondeu simpatia pela pauta do agronegócio” (O Tempo Política, 2017, s.p.) – permitia que projetos de lei ficassem à mercê destes. Primeiramente, diversas propostas de temática relacionada à proteção socioambiental de interesse da bancada ruralista foram priorizadas no parlamento em troca de apoio à reforma da Previdência, de interesse de Michel Temer e preconizada pelo seu governo através da proposta de emenda à Constituição (PEC) 287/2016. Mas não só para avançar com a reforma: Temer passou a conviver com denúncias de corrupção, que deveriam ser analisadas e decididas se seguiriam para julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) pelo próprio Congresso, na época formado por 41% de parlamentares integrantes da Frente Parlamentar da Agropecuária (O Tempo Política, 2017).

Foi dentro desse contexto que o ex-presidente pautou o tema por medidas provisórias (MPs), sendo uma estratégia usada, segundo Cruz e Souza (2023), para medir o apoio parlamentar em busca de manutenção da governabilidade, visto a agilidade na tramitação e produção de efeitos desses atos. Houve assim as MPs 756/2016 e 758/2016, em que a primeira objetivava reduzir áreas da Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim, enquanto a segunda mirava no Parque Nacional do Jamanxim e na Área de Proteção Ambiental do Tapajós, que, após reação da sociedade civil e até mesmo da internacional, foram sancionadas com veto integral e parcial, respectivamente. Em seguida, Temer não hesitou em enviar ao Congresso sob regime de urgência o PL 8107/2017, que alterava os limites da Flona do Jamanxim e diminuía seu grau de proteção através da recategorização para Área de Proteção Ambiental, mantendo seu aceno para a bancada ruralista mas transferindo a “culpa” ao parlamento caso a proposição fosse aprovada (Gesisky e Presotti, 2017).

Houve também a MP 759/2016, sobre a regularização fundiária rural e urbana, apelidada de “MP da grilagem de terras” por abordar a legalização de ocupações irregulares, que inclusive poderiam criar conflitos com processos de demarcação de terras indígenas e

tradicionais. A medida foi sancionada como lei na mesma época em que a gestão de Temer publicou o Parecer 001/2017 da Advocacia Geral da União, que institucionalizava a chamada tese do marco temporal<sup>38</sup>.

Claro, segundamente, para além da barganha política, o Legislativo possuía uma janela favorável para avançar internamente com propostas de destruição. Um exemplo foi a recriação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)<sup>39</sup>, que havia sido instaurada no governo Dilma, mas que não aprovou relatório final por alta resistência da coalizão governamental (afinal, Dilma possuía maioria no Congresso). Faria, Oliveira e Hollanda (2018) destacam que essa CPI, que possuía o suposto objetivo de investigar fraudes e abusos nos processos de reconhecimento territorial de indígenas e quilombolas, acabou sendo utilizada pelo governo Temer como ferramenta política para pressionar e constranger lideranças comunitárias, servidores públicos, especialistas em antropologia, ambientalistas e organizações que atuam em defesa dos povos indígenas e quilombolas, com seu relatório final resultando no pedido de indiciamento de 67 pessoas e de reavaliação de todos os processos de demarcação de terras em andamento.

A CPI também coincidia com a tramitação de duas PECs: 215/2000 e 65/2016, com a primeira, que tinha como presidente da Comissão Especial para deliberá-la Nilson Leitão, membro ativo da FPA e relator da dita CPI, buscando transferir da administração pública para o poder Legislativo a competência para aprovar e ratificar demarcações de terras indígenas e quilombolas. Já a segunda flexibilizava o licenciamento ambiental, permitindo que grandes projetos de infraestrutura fossem aprovados apenas com a apresentação de um estudo preliminar de impacto ambiental, não dando chances para órgãos como a Funai e o instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsável pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, de revisar ou contestar esses estudos e assim garantir que medidas de mitigação fossem adotadas para salvaguardar áreas protegidas (Wade, 2016).

Ao final das contas, Temer implantava por interesse próprio de manutenção de governabilidade uma estratégia de desmantelamento por deslocamento de arena, isto é, transferindo responsabilidades para outras “arenas” políticas, buscando também transferir a elas o ônus pelo desmonte (Bauer e Knill, 2012, 2014), tomando como exemplo o caso do PL 8107/2017 sobre a Flona do Jamanxim sob responsabilidade do Congresso Nacional. Como

---

<sup>38</sup> Tese que sugere que indígenas só teriam direito às terras que estivessem sob sua posse em 5 de outubro de 1988 (data da promulgação da Constituição Federal).

<sup>39</sup> Responsáveis pela demarcação e titulação de terras indígenas e quilombolas no Brasil.

parte disso, houve a colocação do senador Blairo Maggi, relator da PEC 65/2016 de flexibilização do licenciamento ambiental, no cargo de ministro de Estado vinculado ao Ministério da Agricultura e do deputado Osmar Serraglio, relator da PEC 215/2000 sobre a transferência para o Legislativo da competência para aprovar e ratificar demarcações, como ministro de Estado vinculado ao Ministério da Justiça, pasta em que a Funai estava subordinada. Já no Ministério do Meio Ambiente, entretanto, o ex-presidente inseriu o deputado do Partido Verde Sarney Filho como parte de seus acenos tímidos para os ambientalistas, chegando a receber elogios do setor (Calixto, 2017).

Ora, as medidas premeditadas pelo Congresso com a anuência de Temer davam luz verde para grileiros e garimpeiros, aumentando a violência no campo e na floresta, e até mesmo contra os órgãos de proteção socioambiental brasileiros, o que acabou escalonando em Jair Bolsonaro, cujo discurso mais literal e direto visava apenas agradar seu eleitorado, como parte de sua estratégia de comunicação de “cercadinho”. Aliás, em Bolsonaro, para além dos ataques à própria burocracia estatal como parte do comportamento previsto em governos de linha populista (Bauer e Becker, 2020) – consolidando junto à retórica populista e à sua base de apoio um desmantelamento ativo da política socioambiental, isto é, em que há vontade visível e decisão concreta de desmantelar (Bauer e Knill, 2012, 2014) –, o perfil e papel individual do congresso nesse desmonte tornaram-se ainda mais destaque. Segundo entrevista concedida pela diretora da Rede Nacional Pró Unidades de Conservação ao jornal O Globo: “Em 2019 foi um ataque. Eu ouvi parlamentares falando que nunca o momento foi tão favorável quanto agora. Alguns projetos estavam parados, mas ressuscitaram nessa legislatura. A pressão sempre existiu, porém é muito maior nos últimos anos” (Altino, 2022, s.p.).

Se Temer herdou o Congresso da legislatura eleita em 2014, as eleições de 2018 refletiram a ascensão da nova elite política, trazendo, junto de Bolsonaro, parlamentares com perfil ideológico mais radicalizado, refratários a pautas progressistas. Foi por esse motivo que Bolsonaro, inicialmente, hesitou em formar uma coalizão formal, preferindo preservar sua popularidade junto ao “cercadinho” (Testa, 2023), sendo criticado por seu estilo autoritário e uso da desinformação como estratégia para influenciar a opinião pública, facilitando o desmonte<sup>40</sup>. A Tabela 1 mostra a guinada conservadora em 2018 no parlamento brasileiro, com saldo negativo para partidos mais tradicionais e positivo para aqueles mais conservadores de

---

<sup>40</sup> Patashnik (2019) discute que o ressentimento, mágoa, nostalgia e demais sentimentos que impulsionam um eleitorado a praticar *backlash* reduz a probabilidade de consolidação e expansão da política alvejada, aumentando as chances de seu desmantelamento.

direita, como o antigo Partido Social Liberal<sup>41</sup> (PSL), sigla partidária que lançou Jair Bolsonaro à presidência da República.

**Tabela 1** - Comparação do número de deputados federais eleitos por partido em 2014 e 2018

Partido	Eleição 2018	Eleição 2014	Saldo
<b>MDB*</b>	34	66	-32
<b>PSDB</b>	29	54	-25
<b>PTB</b>	10	25	-15
<b>PT</b>	56	69	-13
<b>PSC</b>	8	13	-5
<b>PV</b>	4	8	-4
<b>PROS</b>	8	11	-3
<b>PSD</b>	34	36	-2
<b>PSB</b>	32	34	-2
<b>SD</b>	13	15	-2
<b>PPS</b>	8	10	-2
<b>PP</b>	37	38	-1
<b>PR</b>	33	34	-1
<b>PCdoB</b>	9	10	-1
<b>DC*</b>	1	2	-1

<sup>41</sup> O PSL foi extinto em 2022 de forma a fundir-se com o Democratas para formar o partido União Brasil.

<b>PRTB</b>	0	1	-1
<b>PMN</b>	3	3	0
<b>PTC</b>	2	2	0
<b>PHS</b>	6	5	1
<b>PRP</b>	4	3	1
<b>PPL</b>	1	0	1
<b>PATRI*</b>	5	2	3
<b>PSOL</b>	10	5	5
<b>Avante*</b>	7	1	6
<b>PODE*</b>	11	4	7
<b>DEM</b>	29	21	8
<b>PRB</b>	30	21	9
<b>PDT</b>	28	19	9
<b>PSL</b>	52	1	51
<b>Novo</b>	8	(não concorreu)	-
<b>Rede</b>	1	(não concorreu)	-

Fonte: Caesar (2018)

\*PMDB virou MDB em maio de 2018. PEN virou PATRI em abril de 2018. PTdoB virou Avante em setembro de 2017. PTN virou PODE em maio de 2017. PSDC virou DC em maio de 2018.

Maretti e Simões (2020) destacam como a partir de 2019 o país passou a apresentar uma tendência no contexto nacional de políticas negativas para os povos e comunidades tradicionais, exemplificada por projetos legislativos anti-indígenas, o que não é coincidência. O aumento do conservadorismo no Congresso Nacional aumentou o número de tentativas internas de desconfiguração da política socioambiental em comparação à gestão Temer, o que é ilustrado na Figura 1, que apresenta o número de matérias legislativas sobre áreas protegidas apresentadas nos diferentes mandatos presidenciais<sup>42</sup> – desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso até o governo de Jair Bolsonaro.

**Figura 1** - Número de matérias legislativas sobre áreas protegidas apresentadas nos diferentes mandatos presidenciais

---

<sup>42</sup> Para realizar a pesquisa desses dados, foram utilizadas as ferramentas de busca avançada dos sites da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>) e do Senado Federal (<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>), sendo feita através das expressões "unidade de conservação", "terra indígena" e "quilombo", procuradas na ementa, indexação e inteiro teor dos projetos legislativos. Em ambos os sites, foi considerada a busca por Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Lei Complementar (PLP), Projetos de Decreto Legislativo (PDL/PDC) e Projetos de Resolução (PRS).

Nº de matérias legislativas sobre "unidade de conservação" apresentadas nos diferentes mandatos presidenciais

Governo Bolsonaro (2019-2022)		
Ano	Câmara	Senado
2022	16	2
2021	17	2
2020	24	3
2019	25	5
Total:		94
Governo Dilma2/Temer (2015-2018)		
Ano	Câmara	Senado
2018	4	0
2017	12	4
2016	6	0
2015	20	1
Total:		47
Governo Dilma 1 (2011-2014)		
Ano	Câmara	Senado
2014	5	1
2013	3	1
2012	6	1
2011	11	5
Total:		33
Governo Lula 2 (2007-2010)		
Ano	Câmara	Senado
2010	9	4
2009	15	2
2008	15	1
2007	27	2
Total:		73
Governo Lula 1 (2003-2006)		
Ano	Câmara	Senado
2006	7	1
2005	16	2
2004	9	1
2003	18	1
Total:		55
Governo FHC 2 (1999-2002)		
Ano	Câmara	Senado
2002	5	0
2001	1	0
2000	1	1
1999	6	3
Total:		17
Governo FHC 1 (1995-1998)		
Ano	Câmara	Senado
1998	0	1
1997	0	0
1996	1	0
1995	0	0
Total:		2

Nº de matérias legislativas sobre "terra indígena" apresentadas nos diferentes mandatos presidenciais

Governo Bolsonaro (2019-2022)		
Ano	Câmara	Senado
2022	12	0
2021	11	0
2020	9	1
2019	6	3
Total:		42
Governo Dilma2/Temer (2015-2018)		
Ano	Câmara	Senado
2018	3	0
2017	10	0
2016	7	1
2015	4	2
Total:		27
Governo Dilma 1 (2011-2014)		
Ano	Câmara	Senado
2014	4	1
2013	7	0
2012	5	0
2011	1	1
Total:		19
Governo Lula 2 (2007-2010)		
Ano	Câmara	Senado
2010	4	1
2009	3	1
2008	7	0
2007	11	0
Total:		27
Governo Lula 1 (2003-2006)		
Ano	Câmara	Senado
2006	0	0
2005	9	1
2004	2	1
2003	2	0
Total:		15
Governo FHC 2 (1999-2002)		
Ano	Câmara	Senado
2002	1	1
2001	0	0
2000	0	0
1999	0	1
Total:		3
Governo FHC 1 (1995-1998)		
Ano	Câmara	Senado
1998	0	0
1997	0	0
1996	0	1
1995	1	0
Total:		2

Nº de matérias legislativas sobre "quilombo" apresentadas nos diferentes mandatos presidenciais

Governo Bolsonaro (2019-2022)		
Ano	Câmara	Senado
2022	4	0
2021	4	0
2020	4	0
2019	5	0
Total:		17
Governo Dilma2/Temer (2015-2018)		
Ano	Câmara	Senado
2018	7	0
2017	5	1
2016	3	0
2015	6	1
Total:		23
Governo Dilma 1 (2011-2014)		
Ano	Câmara	Senado
2014	0	0
2013	0	0
2012	3	0
2011	3	0
Total:		6
Governo Lula 2 (2007-2010)		
Ano	Câmara	Senado
2010	0	1
2009	3	0
2008	3	1
2007	3	2
Total:		13
Governo Lula 1 (2003-2006)		
Ano	Câmara	Senado
2006	3	1
2005	3	0
2004	2	0
2003	0	3
Total:		12
Governo FHC 2 (1999-2002)		
Ano	Câmara	Senado
2002	3	1
2001	2	1
2000	0	0
1999	0	0
Total:		7
Governo FHC 1 (1995-1998)		
Ano	Câmara	Senado
1998	0	0
1997	0	0
1996	0	0
1995	0	0
Total:		0

Fonte: elaboração própria

Sem entrar no campo de discussão sobre como Bolsonaro desmantelou ativamente as políticas sobre áreas protegidas no nível da administração pública, o Congresso Nacional o fez internamente também de maneira muito visível, culminando em ambos os poderes se complementando em quesito de ataque, tendo como exemplo a presença dos próprios filhos de Bolsonaro no Legislativo Federal. Ora, mesmo que Jair Bolsonaro fosse um elemento parte da

nova elite política, mas que não chegou a endossar tão fortemente as pautas das mineradoras e do agronegócio em sua carreira como deputado federal (e sim pautas de segurança pública e valores conservadores), ele nunca fez questão de esconder seu desprezo pelas áreas protegidas e pelos órgãos de fiscalização ambiental. No ano de 2012, o ex-presidente foi multado em R\$ 10 mil pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) por pesca irregular em uma Estação Ecológica localizada em Angra dos Reis no Estado do Rio de Janeiro, levando-o a contestar judicialmente a medida com alegação de perseguição política e a entrar em embate com o órgão em seus discursos contra a “indústria da multa ambiental”. Sete anos depois, nos primeiros momentos de seu mandato presidencial, Bolsonaro determinou a anulação da multa e a exoneração do servidor que a aplicou, enquanto seu ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, mobilizava sua pasta para rever os decretos das 334 unidades de conservação no país (Instituto Humanitas Unisinos, 2019).

Claro, visto que qualquer alteração, redução ou extinção de uma unidade de conservação deve ser feita por meio de projeto de lei, o senador Flávio Bolsonaro, filho mais velho de Bolsonaro, apresentou então a proposição 6479/2019 para extinguir o decreto criador da mesma Estação Ecológica, transformando-a em área especial de interesse turístico – categoria que não integra o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e possui regras menos restritivas, o que implicaria uma redução significativa do nível de proteção ambiental originalmente conferido (Rodrigues, 2022).

Pois bem, após passar a levantar a bandeira da mineração e dos ruralistas, Bolsonaro, da mesma forma que Temer, chegou a adotar medidas provisórias e a enviar ao Congresso algumas proposições, como a MP 910/2019, que facilitava a regularização de ocupações em terras da União e do Incra (a mais nova “MP da Grilagem”), assim como o PL 191/2020, que buscava a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos, e o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas. O ex-presidente, contudo, priorizou decretos, portarias e instruções normativas para flexibilizar regras ambientais, evitando o caminho legislativo tradicional, sustentando a tese de Bauer e Becker (2020) de que líderes populistas desmantelam enfraquecendo a administração pública por meio de uma agenda de reforma anti-pluralista da burocracia estatal.

De toda forma, nos ateremos exclusivamente ao papel ativo do Legislativo a partir do próximo tópico, entendendo a escala de desmonte que ele, de forma autônoma (mas ideologicamente alinhado ao Executivo), alcançou/alcança.

### 3.1. O papel do Congresso Nacional na desconstrução de políticas sobre áreas protegidas: análise de propostas legislativas

Sabendo do papel de influência antiambiental exercido pelo Congresso com sua bancada ruralista desde 2012 – com intensificação a partir de 2016 –, além de sua atuação mais autônoma no desmonte socioambiental promovida pela legislatura ainda mais conservadora eleita em 2018 (e pela retórica populista de Bolsonaro), analisemos a Figura 2<sup>43</sup> mais abaixo. É perceptível que para além de muitos projetos legislativos sobre áreas protegidas terem sido apresentados principalmente ao longo do período entre 2019 e 2022 (ver Figura 1), grande parte destes permanecem em tramitação até o momento da escrita deste artigo. No caso, dos 250 projetos legislativos sobre áreas protegidas apresentados nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (ver Figura 1), 153 ainda continuam tramitando (ver Figura 2), sobrando assim 97 que foram aprovados, retirados ou arquivados.

**Figura 2 - Número de matérias legislativas tramitantes<sup>44</sup> sobre áreas protegidas apresentadas entre 2016 e 2022**

Nº de matérias legislativas tramitantes sobre "unidade de conservação" apresentadas entre 2019-2022			Nº de matérias legislativas tramitantes sobre "terra indígena" apresentadas entre 2019-2022			Nº de matérias legislativas tramitantes sobre "quilombo" apresentadas entre 2019-2022		
Ano	Câmara	Senado	Ano	Câmara	Senado	Ano	Câmara	Senado
2022	14	2	2022	6	0	2022	3	0
2021	14	0	2021	7	0	2021	4	0
2020	20	0	2020	5	1	2020	2	0
2019	24	3	2019	5	2	2019	4	0
Total:	77		Total:	26		Total:	13	

Nº de matérias legislativas tramitantes sobre "unidade de conservação" apresentadas entre 2016-2018			Nº de matérias legislativas tramitantes sobre "terra indígena" apresentadas entre 2016-2018			Nº de matérias legislativas tramitantes sobre "quilombo" apresentadas entre 2016-2018		
Ano	Câmara	Senado	Ano	Câmara	Senado	Ano	Câmara	Senado
2018	3	0	2018	2	0	2018	5	0
2017	5	0	2017	6	0	2017	4	0
2016	4	0	2016	6	0	2016	2	0
Total:	12		Total:	14		Total:	11	

Fonte: elaboração própria

Ao observar rapidamente essas 97 proposições aprovadas, retiradas ou arquivadas, destacam-se os Projetos de Decreto Legislativo (PDLs) que buscavam sustar os efeitos da portaria emitida pelo Executivo que viabilizou a extinção da Reserva Nacional de Cobre e

<sup>43</sup> Foi utilizada a mesma pesquisa de dados da Figura 1, apenas com a adição da consideração da situação dos projetos legislativos como "em tramitação".

<sup>44</sup> Em junho de 2025.

Associados (Renca)<sup>45</sup> em 2017, todos sendo posteriormente arquivados por decisão regimental. De toda forma, de modo geral, nota-se como ainda havia uma balança mais equilibrada no governo Temer em comparação ao cenário em Bolsonaro.

De fato, em Temer, houve o arquivamento de PDLs que buscavam sustar a homologação de terras indígenas em 2017, além do arquivamento por falta de avanço na tramitação legislativa dentro do prazo regimental do PL 5040/2016, que permitia a criação de animais de grande porte por população tradicional em reservas extrativistas, e do PL 5370/2016, de autoria do deputado federal Pinheirinho (integrante da Frente Parlamentar da Agropecuária), que propunha a regulamentação das zonas de amortecimento das unidades de conservação, proibindo a inclusão das áreas urbanas consolidadas nessas zonas<sup>46</sup>. Já em Bolsonaro, houve o arquivamento de PDLs que buscavam suspender portarias e instruções normativas da Funai e do Incra (que estavam sob o poder de seus aliados integrantes da nova elite política), além de propostas que tentavam sustar a portaria que concederia a Medalha do Mérito Indigenista ao próprio presidente da República, todas devolvidas aos seus autores, resultando na efetiva entrega da condecoração a Jair Bolsonaro.

Essa diferença de “balança” também ficou nítida nos projetos aprovados e transformados em lei – que naturalmente são muito menores em número do que os arquivados ou retirados. Da época da gestão de Michel Temer, há o PL 8823/2017, que redefiniu os limites do Parque Nacional da Serra dos Órgãos para resolver conflitos fundiários adotando limites conhecidos pelas comunidades locais (Júnior, 2018) e o PL 10493/2018, que alterou os limites da Reserva Extrativista do Rio Ouro Preto, definindo sua zona de amortecimento e ampliando a Reserva Extrativista do Lago do Cuniã como forma de compensação. Enquanto isso, dos provenientes da legislatura paralela à gestão Bolsonaro, houve a aprovação do PL 2776/2020, que promoveu a desafetação de áreas da Floresta Nacional de Brasília, tendo criado alta comoção na época.

Adicionalmente, para além da percepção dessa diferença entre os dois mandatos presidenciais, foi possível perceber também a diferença entre os perfis da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Um bom exemplo foi o PL 5174/2019, que exige a realização prévia de estudos técnicos e de consulta pública para a desafetação, redução dos limites e recategorização de unidades de conservação. No caso, de origem do Senado e aprovado na casa

---

<sup>45</sup> Reserva estabelecida na década de 80 com o objetivo de proteger potenciais depósitos minerais, especialmente de cobre e minerais associados, restringindo a exploração mineral pela iniciativa privada.

<sup>46</sup> O que não impediu o deputado Pinheirinho de, após o arquivamento da proposta, reapresentar o mesmo conteúdo no projeto de numeração 1205/2019, que permanece em tramitação até hoje.

em 2021, o projeto foi arquivado na Câmara em 2022 após sofrer forte oposição da Frente Parlamentar da Agropecuária e consequente rejeição nas comissões de mérito, sob justificativa que as exigências já estão previstas na legislação vigente (Costa, 2025).

Com uma primeira lente que os projetos arquivados, retirados e aprovados podem agraciar sobre a movimentação do Congresso durante o desmantelamento socioambiental, interessa-nos, de fato, o impacto que se pode alcançar através dos “resquícios” da desconstrução, considerando a adoção de uma meta global “ambiciosa” sobre áreas protegidas no final de 2022. Para isso, foram analisadas exclusivamente as matérias legislativas em tramitação, seguindo os procedimentos metodológicos dispostos a seguir.

### **3.1.2. Método**

Para alcançar o objetivo principal deste artigo, foi realizada uma análise de conteúdo categorial das 153 matérias legislativas em tramitação entre 2016 e 2022, relacionadas aos temas “unidade de conservação”, “terra indígena” e “quilombo”, conforme ilustrado na Figura 2.

Inicialmente, foi aplicado um filtro às 153 proposições, excluindo os projetos apresentados pelo poder Executivo e mantendo apenas aqueles que se alinham diretamente aos três temas centrais, sobrando assim 103 matérias legislativas. Em seguida, a análise de conteúdo destas foi conduzida com o auxílio do software MAXQDA, voltado para análise de dados qualitativos e métodos mistos em pesquisas acadêmicas. A categorização das matérias legislativas se deu com base em quatro dimensões:

- 1) Origem da matéria: Senado Federal ou Câmara dos Deputados;
- 2) Autor da matéria: levando em conta se o parlamentar integra/integrava a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA);
- 3) Objetivo principal da proposição legislativa: levando em conta PADDD<sup>47</sup> (*Protected Area Downgrade, Downsize and Degazettement* - redução de tamanho, recategorização ou desafetação de área protegida), criação ou aumento de tamanho de área protegida, alteração no processo de gestão e regulamentação, aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura, instituição de medidas de mitigação, ou regularização fundiária; e
- 4) Nível de risco e proteção ambiental, representados por cores.

---

<sup>47</sup> Mascia e Pailler (2011).

Sobre essa última categoria, foi utilizado o suporte do *AI Assistant* (assistente de inteligência artificial) do MAXQDA, que, a partir de um prompt estruturado para avaliar os objetivos principais de cada matéria legislativa (ver Apêndice A), permitiu interpretar o teor destas (alto risco, risco potencial, baixo risco ou protetivo em relação à biodiversidade) e associá-las a uma cor específica, trazendo uma abordagem que possibilita uma leitura rápida e intuitiva dos efeitos esperados de cada proposta legislativa. Sendo assim, a classificação realizada foi a seguinte:

- 1) Categoria Vermelha: projetos com alto potencial de causar danos significativos à biodiversidade, segundo o *AI Assistant*. Classificados como ameaçadores.
- 2) Categoria laranja: projetos que apresentam indícios de impacto ambiental relevante, mas com grau de incerteza. Classificados como de risco potencial.
- 3) Categoria verde claro: projetos que mantêm o status quo ou que trazem medidas de proteção moderadas. Classificados como neutro-positivos, isto é, de baixo risco.
- 4) Categoria verde escuro: projetos que promovem avanços claros na proteção da biodiversidade. Classificados como protetivos.

Com base na metodologia descrita, foi possível organizar e interpretar as proposições legislativas de forma sistemática, revelando padrões relevantes quanto à origem, autoria, objetivos e potenciais impactos ambientais, evidenciando como as matérias se distribuem nas categorias de risco e proteção. Após isso, foi feita uma análise do processo legislativo das matérias enquadradas na categoria vermelha pelo *AI Assistant*, isto é, as ameaçadoras, para estimar uma simples probabilidade de aprovação destas propostas. Para isso, foi elaborado um índice descrito na Tabela 2 abaixo, com base em quatro critérios: (i) autoria, (ii) tipo de proposição<sup>48</sup>, (iii) número de comissões pelas quais o projeto deve tramitar e (iv) regime de tramitação, com cada critério recebendo um peso de 1 a 3 de acordo com seu impacto esperado sobre a tramitação legislativa.

**Tabela 2 - Índice de critérios para estimar a probabilidade de aprovação de propostas legislativas**

---

<sup>48</sup> Leva-se em consideração grau de complexidade, impacto constitucional e quórum exigido para aprovação das propostas. Assim, um projeto de lei (PL), por exemplo, é mais facilmente aprovado por exigir menos votos (maioria simples) e por regular matérias infraconstitucionais. Já um projeto de decreto legislativo (PDC/PDL), embora semelhante a um PL, é menos prioritário na pauta por tratar de assuntos específicos ou internos do Legislativo. Projetos de lei complementar (PLP) exigem mais votos (maioria absoluta) enquanto projetos de resolução (PRS), além de exigirem maioria absoluta, tratam de normas internas do Legislativo, não sendo prioritários na pauta. Por fim, projetos de emenda à Constituição não só requerem quórum qualificado (3/5 dos membros em dois turnos em cada Casa Legislativa) como envolvem mudanças constitucionais, tornando a negociação política mais complexa.

Autoria	Tipo de proposição	Número de comissões	Regime de tramitação
É da FPA → 2 pontos	PL → 3 pontos	1 comissão → 3 pontos	Urgência → 3
Não é da FPA → 1 ponto	PDL/PDC → 2 pontos PLP → 2 pontos PRS → 1 ponto PEC → 1 ponto	2 comissões → 2 pontos 3 ou mais comissões → 1 ponto Não foi despachado → 0 pontos	Prioridade → 2 Especial → 2 Ordinário → 1

Fonte: elaboração própria

No fim, a soma dos critérios pode resultar em uma pontuação total para cada proposta legislativa que varia de 4 a 11 pontos, com os intervalos podendo ser classificados em três faixas de probabilidade, segundo a Tabela 3.

**Tabela 3 - Faixas de probabilidade de aprovação de propostas legislativas conforme intervalos de pontuação**

Faixa de pontuação	Interpretação
4-6	pouca probabilidade de aprovação
7-8	média probabilidade de aprovação
9-11	alta probabilidade de aprovação

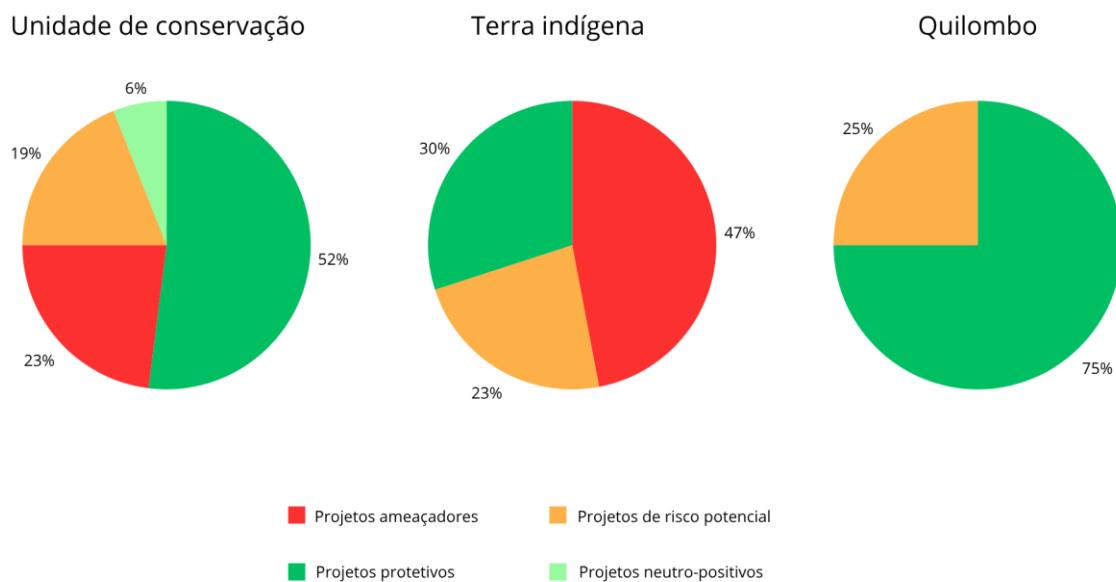
Fonte: elaboração própria

Desse modo, serão agora apresentados os resultados da análise de conteúdo categorial e da análise de probabilidade de aprovação conforme o processo legislativo, evidenciando como as matérias se distribuem nas categorias de risco e proteção, e quais tendências legislativas se destacam, podendo assim presumir um possível impacto para a implementação da meta 30x30 no Brasil.

### **3.1.3. Resultados e discussão: como as atividades legislativas impactam a meta global 30x30**

A partir da categorização das propostas legislativas quanto ao seu potencial de ameaça ou proteção, se observou pontos relevantes sobre a atuação do Legislativo frente ao desmonte socioambiental. Para facilitar a compreensão dos resultados obtidos na análise de conteúdo, os dados completos estão disponíveis nas Tabelas 4, 5 e 6 (ver Apêndice B), enquanto a Figura 3 apresenta um resumo gráfico das principais tendências identificadas.

**Figura 3** - Resumo dos resultados da análise de conteúdo das proposições legislativas



Fonte: elaboração própria

De primeira, é possível perceber que, quando se trata de proposições sobre terras indígenas (Tabela 5), há um número muito maior de propostas ameaçadoras e de risco potencial, do que matérias protetivas e neutro-positivas: 21 de 30 propostas foram enquadradas pelo *AI Assistant* do MAXQDA nas categorias vermelha e laranja, o que representa uma porcentagem de 70% (ver Figura 3). Além disso, enquanto a maioria desses projetos negativos giram em torno de PADDD (sustando, por exemplo, um decreto que homologou alguma terra indígena), e de implantação de hidrelétrica, processos minerários ou agrossilvipastoris em território originário, o dobro dessas propostas foi proveniente do período Bolsonaro em comparação à gestão Temer – indo de acordo com o argumento de Maretti e Simões (2020) sobre o aumento de propostas legislativas anti-indígenas a partir de 2019.

Ademais, os projetos protetivos relacionados a terras indígenas são, em sua grande maioria, Projetos de Decreto Legislativo, vários buscando sustar os efeitos de normativas que decretaram a diminuição do tamanho de terras indígenas, sendo um padrão também presente na tabela das propostas sobre territórios quilombolas (em que a maioria das proposições são positivas). Isso mostra que, quando se trata de projetos positivos sobre territórios indígenas e tradicionais, havia uma iniciativa muito mais reativa a normativas de risco da administração

pública do que uma atuação legislativa espontânea, reconhecendo e promovendo os direitos desses grupos sem que haja antes uma ameaça institucional.

Araújo (2020) destaca justamente como houve esse aumento expressivo no número de PDLs destinados a impedir as manobras jurídicas do Executivo em relação à proteção ambiental, o que mostrou a ocorrência de uma significativa tentativa de resistência da bancada ambientalista ao desmonte socioambiental. Essa resistência teria se intensificado a partir do estreitamento das relações entre a bancada e as organizações ambientais que historicamente a apoiam, as quais passaram a se reunir duas vezes por semana a partir de 2020 (Araújo, 2020).

Ora, ao olhar para a Tabela 4 (sobre as propostas relacionadas a unidades de conservação), essa resistência é de fato perceptível no ano de 2020 a partir de variados Projetos de Decreto Legislativo apresentados. Essa tabela, contudo, possui uma particularidade: enquanto ela, da mesma forma que a Tabela 6 sobre territórios quilombolas, apresenta um número maior de projetos protetivos e neutro-positivos – 58% da tabela (ver Figura 3) – a maioria destes não são PDLs advindos de reação da bancada ambientalista às ameaças da administração pública, mas sim projetos de lei de maioria de autoria de parlamentares que são ou foram da Frente Parlamentar da Agropecuária.

Claro, é altamente evidente que quase todos os projetos legislativos negativos nas três tabelas foram apresentados por membros da FPA, no entanto, essa particularidade em relação aos projetos de lei positivos sobre unidades de conservação possui uma explicação, muito vinculada à pressão exercida pela sociedade internacional ao retrocessos ambientais que ocorriam no país. Uma entrevista realizada pelo jornal Folha de São Paulo com o ex-deputado federal Rodrigo Agostinho, na época parte da Frente Parlamentar Ambientalista, adentra isso:

O deputado aposta na pressão internacional para convencer a bancada ruralista a conter o que considera retrocessos na legislação ambiental [...] O agro está sofrendo resistência lá fora, a Europa já propôs moratória da soja oriunda de desmatamento ilegal, países estão decidindo não comprar mais do Brasil [...] Acredito que o agro não deve apoiar mudanças de limites de unidades de conservação, por exemplo. A gente pode conseguir avançar na regularização das áreas protegidas sem necessidade de haver retrocessos (Amaral, 2020, s.p.)

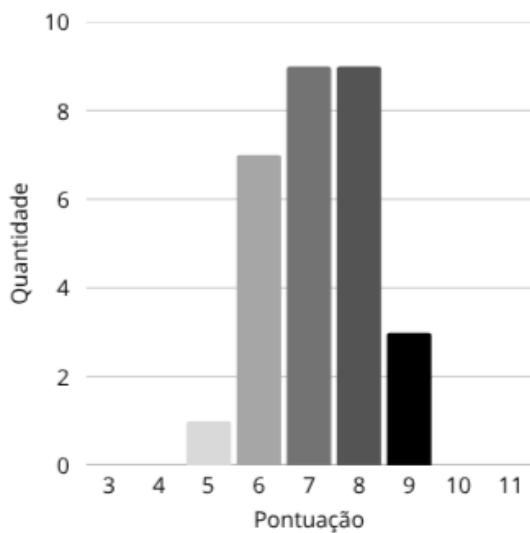
Foi a partir deste cenário que alguns parlamentares ruralistas, preocupados com a crescente pressão internacional sobre a política ambiental brasileira, passaram a apresentar propostas consideradas positivas em relação às unidades de conservação, muitas relacionadas à instituição de medidas de mitigação, como a proibição da utilização de copos e canudos

descartáveis nessas áreas. Não deixa de ser fato, entretanto, que enquanto houve muito menos propostas negativas sobre unidades de conservação na gestão Temer em comparação à de Jair Bolsonaro, a maioria das proposições regressivas apresentadas no mandato deste último está associada a casos de PADDD (ver Tabela 4).

Conclui-se no fim, a partir dos resultados, que houve um número significativamente maior de proposições legislativas ameaçadoras e de risco potencial sobre unidades de conservação e terras indígenas durante a gestão Bolsonaro, sendo a maioria delas voltada à redução de tamanho, recategorização ou desafetação de área protegida. Observa-se também que, diante da expressiva quantidade de propostas negativas relacionadas às terras indígenas, o Legislativo atuava em consonância com o Executivo, contribuindo para o avanço do desmonte institucional dessas garantias territoriais. Por outro lado, quando se trata das proposições voltadas aos territórios quilombolas e às unidades de conservação, o Executivo se mostrava mais ativo e incisivo na tentativa de enfraquecimento dessas políticas, enquanto o Legislativo, embora não isento de iniciativas de desmantelamento e influência articulada, apresentava uma participação numericamente inferior.

Adicionalmente, sobre a probabilidade de aprovação das propostas legislativas consideradas como ameaçadoras, os resultados são descritos na Figura 4, que demonstra que, dentre o total de 29 propostas enquadradas na categoria vermelha pelo MAXQDA, a maioria possui probabilidade média de aprovação (7–8 pontos), enquanto 7 projetos apresentaram baixa probabilidade ( $\leq 6$  pontos) e 3 apresentaram alta ( $\geq 9$  pontos).

**Figura 4** - Resultados da probabilidade de aprovação de propostas legislativas conforme intervalos de pontuação



Fonte: elaboração própria

Com isso, as possibilidades de impacto para a meta 30x30 são variadas. O legado do desmonte institucional, refletido em propostas de PADDD ainda em tramitação, por exemplo, pode comprometer significativamente a expansão e a manutenção de áreas protegidas nos diversos biomas e ecossistemas brasileiros, especialmente se o Congresso Nacional mantiver (ou intensificar) seu perfil conservador. Esse cenário já se concretizava em 2024, quando a bancada ruralista se tornou ainda mais numerosa do que durante o governo Bolsonaro, promovendo uma ofensiva antiambiental ainda mais intensa (Müzell, 2024), com projetos que dão continuidade direta à agenda daquele período. Esse contexto também ajuda a explicar por que a maioria dos projetos de alto risco à biodiversidade apresenta probabilidade intermediária de avanço, sugerindo que contam com algum grau de respaldo político ou institucional.

Ademais, a ofensiva sobre terras indígenas não é algo novo no Brasil e talvez um dos maiores pontos de atenção quando se pensa na necessária ação coordenada dos três poderes para a implementação da meta 30x30 de forma eficaz, legítima e duradoura. A meta 3 do novo acordo adotado no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica reconheceu os territórios indígenas e tradicionais como áreas que conservam, o que muito advém – para além do protagonismo dos movimentos sociais e indígenas – do conceito de territórios e áreas conservadas por povos indígenas e comunidades locais e tradicionais (TICCAs) que, embora já vinha sendo promovido há anos em fóruns internacionais e políticas públicas, passou a ocupar posição nas discussões sobre a meta global 30x30, ganhando maior visibilidade e relevância estratégica no cenário da conservação da biodiversidade (Maretti e Simões, 2020).

Bem, se TICCAAs estabelecem uma profunda conexão entre um território ou uma área e um povo indígena ou comunidade local, assegurando modos de vida, cultura e direitos, além de resultados em termos de conservação (Maretti e Simões, 2020), a perda de território, desrespeito aos direitos e ausência de reconhecimento legal impactam diretamente essas dimensões e, por consequência, tais resultados de conservação. Assim, ao olhar para a meta 30x30, os territórios tradicionais se mostram essenciais não só em questão de porcentagem de cobertura nos diferentes biomas, mas – principalmente no caso brasileiro – de conectividade ecológica, equidade e gestão eficaz.

De fato, muitas terras indígenas, ao garantirem a permanência dos povos em seus territórios, acabam contribuindo para a conectividade entre ecossistemas e paisagens mais amplas, funcionando como corredores ecológicos e apresentando, em geral, baixos níveis de desmatamento (Santos, [s.d.]). Ademais, enquanto equidade gira em torno do reconhecimento de direitos e identidades, da garantia da participação efetiva na tomada de decisão, e da partilha justa de benefícios e custos (GIZ, 2022), já se entende hoje que iniciativas de conservação que reconhecem e fortalecem o protagonismo dos povos indígenas em processos decisórios tendem a alcançar resultados mais duradouros e eficazes do que aquelas conduzidas por atores externos (The Nature Conservancy, 2023), tocando diretamente na eficácia dos processos de gestão.

De toda forma, a pauta indígena ainda costuma ser vista em grandes meios de tomada de decisão como uma pauta apenas identitária, com a influência do Congresso Nacional através da bancada ruralista, por exemplo, aumentando ações de desmatamento e o garimpo ilegal, e consequentemente a ofensiva anti-indígena. Mantendo a mesma linha de raciocínio, se há um Legislativo e um Executivo que convergem ideologicamente, ações de desmantelamento socioambiental se tornam concretas com mais facilidade, fragilizando os mecanismos de proteção ambiental e os direitos territoriais dos povos originários, como também comprometendo metas globais de conservação (como a 30x30), e ameaçando a governança democrática sobre os bens comuns. Os resultados destacados neste trabalho apenas ajudam a entender tais questões, jogando luz sobre desafios que ainda permanecerão.

## **CONCLUSÃO**

Primeiramente, a análise proposta neste artigo não se limita a uma crítica ao panorama político, mas visa oferecer uma compreensão aprofundada dos mecanismos pelos quais o Legislativo pode tanto ameaçar quanto proteger o patrimônio natural brasileiro. Nesse sentido, destacou-se durante a pesquisa o surgimento e o fortalecimento, a partir da década de 90, da

Frente Parlamentar da Agropecuária no Congresso Nacional – informalmente conhecida como bancada ruralista –, além da relação estrutural entre o Executivo e o Congresso Nacional no sistema brasileiro de presidencialismo de coalizão, principalmente no período entre as gestões presidenciais de Michel Temer e Jair Bolsonaro, quando foi observado a formação e ascensão de um movimento neoconservador e neoliberal, impulsionado por uma crise econômica, um “vácuo democrático” e a emergência de uma nova elite política.

Considera-se, nesse contexto, a ocorrência de um desmantelamento de políticas socioambientais, principalmente devido à convergência ideológica e de interesses entre a nova elite política e a bancada ruralista. Visto isso, o trabalho buscou entender o papel do Legislativo Federal nesse desmonte, considerando a adoção, pela Convenção da Diversidade Biológica, de uma meta global no final do ano de 2022 voltada às áreas protegidas, denominada meta 30x30.

Os resultados empíricos revelam que esse papel foi significativo. Primeiramente, a pesquisa identificou não só muitas matérias legislativas sobre áreas protegidas apresentadas durante os mandatos de Temer e, sobretudo, de Bolsonaro, mas também como muitas delas permanecem em tramitação até os dias de hoje. A análise de conteúdo realizada com o software MAXQDA mostrou então que, entre tais proposições tramitantes, houve um número maior de propostas legislativas consideradas ameaçadoras e de risco potencial apresentadas durante a gestão Bolsonaro, principalmente sobre terras indígenas (das quais 70% apresentaram caráter regressivo) e em matéria de redução de tamanho, recategorização ou desafetação de área protegida. No caso das unidades de conservação, embora tenha havido um volume expressivo de proposições protetivas, boa parte delas foi impulsionada por parlamentares da própria Frente Parlamentar da Agropecuária em reação à pressão internacional por salvaguardas ambientais, evidenciando uma estratégia de mitigação reputacional do que um compromisso de fato com a conservação.

Ao analisar a probabilidade de aprovação das propostas consideradas ameaçadoras, notou-se uma média probabilidade na maioria, sinalizando que não estão completamente dissociadas de apoio político ou institucional hoje. Em contraste, propostas protetivas sobre territórios indígenas e quilombolas eram majoritariamente reativas, consistindo em PDLs que buscavam sustar atos do Executivo, mostrando a existência de um cenário de defensividade institucional diante do avanço da pauta antiambiental.

Ao final, embora Bolsonaro tenha tido dificuldades com o Congresso Nacional no início de seu mandato – tendo sido forçado a formar coalizão com o Centrão –, sua própria retórica populista e antiambiental formava um momento favorável para o Legislativo formular propostas de desconstrução. Além disso, por mais que Bolsonaro tenha priorizado desmantelar

através de decretos, portarias e instruções normativas, muitas proposições legislativas não foram apenas apoiadas pelo Executivo e sim concebidas e impulsionadas por parlamentares movidos por interesses econômicos e ideológicos. O Legislativo se tornava, portanto, coautor do desmonte a partir da legislatura conservadora eleita em 2018, mas tendo sido muitas vezes, antes disso, principal articulador de momentos de desmantelamento socioambiental.

Olhando para a meta 30x30, apesar de seu potencial transformador, os resultados demonstram que o legado do desmonte representa um obstáculo para sua implementação. A permanência de proposições ameaçadoras em tramitação e da estrutura político-institucional que as sustentam, aliada à fragilidade de mecanismos de proteção e à pressão por flexibilizações legais, coloca em risco o cumprimento da meta.

Assim, para que o Brasil avance rumo a ela, será necessário não apenas reverter retrocessos, mas também fortalecer o papel do Legislativo como agente de proteção ambiental. Isso exige garantir que interesses econômicos não se sobreponham à urgência ecológica e ao compromisso internacional assumido, assim como instrumentos que assegurem os direitos territoriais dos povos indígenas e comunidades tradicionais, cuja contribuição para a conservação tem sido reconhecida, mas politicamente negligenciada. Os resultados deste artigo contribuem, portanto, para iluminar esses desafios institucionais que persistem e que precisam ser enfrentados para que o Brasil cumpra seus compromissos de conservação de maneira eficaz e duradoura.

### **Declaração de Uso de Inteligência Artificial (IA)**

Durante a elaboração deste trabalho, utilizei a ferramenta *AI Assist* presente no software MAXQDA para análise de dados qualitativos, de forma a realizar a análise de conteúdo de projetos legislativos em conformidade com o método científico. Declaro que o uso de IA seguiu práticas éticas e assumo total responsabilidade pelo conteúdo da publicação.

## **REFERÊNCIAS**

ABRANCHES, S. H. DE. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 3, n. 1, p. 5–34, 1988.

ACCIOLY, I.; SÁNCHEZ, C. Antiecologismo no Congresso Nacional: o meio ambiente representado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 25, 2012.

ALTER, K. J.; ZÜRN, M. Theorising backlash politics: Conclusion to a special issue on backlash politics in comparison. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 22, n. 4, p. 739–752, 1 nov. 2020.

ALTINO, L. Monitoramento aponta ameaças contra parques e florestas protegidas em quase 20 projetos de lei no Congresso. *O Globo*, 3 out. 2022.

AMARAL, A. C. Quase mil projetos de lei propõem retrocesso ambiental, diz deputado. *Folha de São Paulo*, 7 fev. 2020.

ARAÚJO, S. M. V. G. DE. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. *Brazilian Political Science Review*, v. 14, n. 2, 2020.

BAUER, M. W. *et al.* Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects. [s.l.] OUP Oxford, 2012.

BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, v. 3, n. 1, p. 19–31, 1 mar. 2020.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: An analytical framework. *Em: Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. [s.l.] Oxford University Press, 2012. p. 30–51.

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 Policy Analysis: Research and Practice*, v. 16, n. 1, p. 28–44, 2014.

BONIN, R. Aldo e ruralistas: do amor ao ódio. *Veja*, 29 set. 2010.

BRASIL. Decisão 15/4: Convenção sobre Diversidade Biológica. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biodiversidade1/convencao-sobre-diversidade-biologica/decisao-15-4.pdf>>. Acesso em: 2 maio. 2025.

CAESAR, G. Saiba como eram e como ficaram as bancadas na Câmara dos Deputados, partido a partido. *G1*, 8 out. 2018.

CALIXTO, B. O desmanche ambiental do governo Temer. *Época, Blog do Planeta*, 1 set. 2017.

CAPELARI, M. G. M. *et al.* Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 6, p. 1691–1710, dez. 2020.

[CDB] CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework: Introduction. Disponível em: <<https://www.cbd.int/gbf/introduction>>. Acesso em: 27 nov. 2025

CIOCCARI, D.; PERSICCHETTI, S. O Brasil agrário: o conservadorismo e a direita na Bancada Ruralista. *Em Tese*, v. 17, n. 1, p. 7–32, 2 jan. 2020.

CONGRESSO EM FOCO. Conheça as três bancadas mais poderosas do Congresso. Congresso em Foco, 10 nov. 2023.

COSTA, M. Y. N. BILL 5174/2019 AND LEGISLATIVE CONFLICTS FOR CHANGING THE NATIONAL SYSTEM OF NATURE CONSERVATION UNITS. Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 22, n. 64, p. 239–257, 2025.

CRUZ, S.; SOUZA, L. V. DE. Presidencialismo de coalizão no Governo Bolsonaro. Boletim do Tempo Presente, v. 12, n. 3, p. 35–48, 2023.

DRUMMOND, J. A. L.; CAPELARI, M. G. M.; BARROS-PLATIAU, A. F. Brazilian Environmental Policy - A Short Biography, 1934-2020. [s.l.] Editora e Livraria Appris, 2022.

DUTRA DA SILVA, M.; FEARNSIDE, P. M. Brazil: environment under attack. Environmental Conservation, v. 49, n. 4, p. 203–205, 2022.

FARIA, C. S. DE; OLIVEIRA, D. DE; HOLLANDA, T. P. B. DE. Reconhecimento dos direitos territoriais indígenas no governo Temer: omissão e retrocessos. OKARA: Geografia em debate, v. 12, n. 2, p. 477–506, 2018.

FELLET, J. Maior lobby no Congresso, ruralistas controlam 1/4 da Câmara. BBC News Brasil, 24 maio 2012.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. DE M. P. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: [s.n.].

FREITAS. ANDRÉA. O presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GESISKY, J.; PRESOTTI, C. Temer veta MPs que reduzem áreas protegidas e remete parte da discussão de volta ao Congresso. World Wildlife Fund, 19 jun. 2017.

GIZ. Aplicação de princípios de equidade na governança e na gestão das Unidades de Conservação no Brasil. Brasília: GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GmbH), Agência Brasília, 2022. 192 p. (incl. anexs.) (Redação Cláudio C. Maretti e colaborações.) [Disponível pelo ResearchGate do autor principal em: <<https://bit.ly/3oEIYun>> e pela cooperação alemã em: <[https://cooperacaobrasil-alemanha.com/APL/documento\\_tecnico\\_equidade\\_uc.pdf](https://cooperacaobrasil-alemanha.com/APL/documento_tecnico_equidade_uc.pdf)>.]

GUETTA, M.; OVIEDO, A. F. P.; BENSUSAN, N. A desconstrução das políticas de proteção das Unidades de Conservação. Em: OVIEDO, A. F. P.; BENSUSAN, N. (Eds.). . Como proteger quando a regra é destruir. Brasília: [s.n.]. .

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. Governo fará revisão geral das 334 áreas de proteção ambiental no país. 2019.

IRVING, M. DE A.; OLIVEIRA, E.; LIMA, M. A. G. DE. Agenda da biodiversidade em risco? Decodificando tendências de políticas públicas de proteção da natureza no Brasil. Em: GOMIDE, A. A.; SILVA, M. G. M. S. E.; LEOPOLDI, M. A. P. (Eds.). . Desmonte e

reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). 1. ed. Brasília: IPEA, 2023. v. 1p. 125–155.

JÚNIOR, J. Para resolver conflitos, projeto redefine limite de parque da Serra dos Órgãos. Instituto Socioambiental, 30 maio 2018. Disponível em:  
<https://uc.socioambiental.org/es/noticia/190135>

LEITE, A. O. A Polissemia do Termo “Área Protegida” e os Conceitos da CDB e da UICN. Veredas do Direito, v. 17, n. 39, p. 207–241, 2020.

MARETTI, C.; SIMÕES, J. TICCAs: Análise da situação legal e da implementação no Brasil - Resumo Executivo. [s.l: s.n.].

MARETTI, C.; SIMÕES, J. F. TICCAs: Análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCAs. [s.l: s.n.].

MASCIA, M. B. & PAILLER, S. Protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADDD) and its conservation implications. *Conservation Letters*, 4(1), 9–20, 2011.

MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. *Review of Policy Research*, v. 39, n. 6, p. 752–770, 1 nov. 2022.

MÜZELL, L. Ofensiva antiambiental no Congresso brasileiro está ainda mais forte que no governo Bolsonaro. RFI, 2 maio 2024.

NEVES, E. M. S. C. Policy change, dismantling and environmental protection in Brazil. *Sustainability in Debate*, v. 14, n. 1, p. 26–41, 2023.

O TEMPO POLÍTICA. Para se salvar, Michel Temer acena para a bancada ruralista. *O Tempo*, 24 jul. 2017.

PATASHNIK, E. M. Limiting Policy Backlash: Strategies for Taming Countercoalitions in an Era of Polarization. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 685, n. 1, p. 47–63, 1 set. 2019.

PEREIRA, A. M. C. A lógica da ação na reforma do Código Florestal. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing: strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 7, p. 781-815, 2004.

POMPEIA, C. Homogenizing machine: the agribusiness caucus's building of voting convergence in the Brazilian Congress. *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, v. 21, 2024.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

RODRIGUES, S. Flávio Bolsonaro quer extinguir Esec de Tamoios, reserva onde o pai foi multado. O Eco, 27 jan. 2022.

SANTOS, T. M. DOS. Terras Indígenas protegem a floresta. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/pt-br/faq/tis-e-meio-ambiente>>. Acesso em: 1 set. 2025.

SIMIONATTO, I.; COSTA, C. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. Temporalis, v. 12, n. 24, p. 215–237, 2012.

SØNDERGAARD, N. Reforming in a democratic vacuum: the authoritarian neoliberalism of the Temer administration from 2016 to 2018. Globalizations, v. 18, n. 4, p. 568–583, 19 maio 2021.

TESTA, G. Fortalecimento do Legislativo ou centralização do poder? Governabilidade e a formação de base no Congresso Nacional (2019-2023). Em: DANTAS, H.; FERNANDEZ, M.; TESTA, G. (Eds.). . Governabilidade: instituições, atores e estratégias. [s.l.] Fundação Konrad Adenauer, 2023. .

THE NATURE CONSERVANCY. Melhores práticas para atingir a Meta 30x30. [s.l: s.n.].

TORRENS, A. C. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, v. 50, n. 197, 2013.

WADE, L. Brazilian crisis threatens science and environment. Science, v. 352, n. 6289, p. 1044–1044, 27 maio 2016.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. The Ideology of Brazilian Parties and Presidents: A Research Note on Coalitional Presidentialism Under Stress. Latin American Politics and Society, v. 66, n. 1, p. 178–188, 24 fev. 2024.

## **APÊNDICE A – Prompt utilizado no MAXQDA AI Assistant**

O prompt abaixo foi utilizado no AI Assistant do software MAXQDA para auxiliar na classificação das proposições legislativas quanto ao seu potencial impacto sobre a biodiversidade. O comando instruiu o assistente a analisar exclusivamente a parte normativa do inteiro teor de cada uma das matérias legislativas, com base nos principais vetores diretos de impacto à biodiversidade reconhecidos pelo próprio Marco Global da Biodiversidade, e a enquadrá-las em uma das quatro categorias de cores estabelecidas na pesquisa.

Prompt utilizado:

“Considere os principais vetores diretos de impacto à biodiversidade reconhecidos pelo Marco Global da Biodiversidade Kunming-Montreal: mudança no uso da terra e do mar, exploração direta de organismos, espécies exóticas invasoras, poluição e mudanças climáticas<sup>49</sup>.

Analise a parte normativa deste inteiro teor de uma proposta legislativa e identifique seus efeitos potenciais sobre esses vetores. Avalie se o conteúdo da proposta tende a aumentar pressões sobre a biodiversidade, manter a situação atual ou promover melhorias. Com base nessa análise, classifique a proposta em uma dessas quatro categorias de cor:

- 1) Categoria vermelha: alto potencial de causar danos significativos à biodiversidade.
- 2) Categoria laranja: há indícios de impacto ambiental relevante, mas com grau de incerteza.
- 3) Categoria verde claro: mantém o status quo ou traz medidas de proteção moderadas.
- 4) Categoria verde escuro: promove avanços claros na proteção da biodiversidade.”

---

<sup>49</sup> CDB (2024).

## APÊNDICE B - Tabelas de Resultados da Pesquisa

**Tabela 4** - Resultados da análise de conteúdo das proposições relativas a “unidade de conservação”

Projeto de Lei	Origem	Autor é/era da FPA?	Objetivo principal	Nível de risco e proteção ambiental
PL 7279/2017	Câmara	Sim	Criação ou aumento de tamanho de área protegida	●
PL 7129/2017	Câmara	Não	Instituição de medidas de mitigação	●
PL 8671/2017	Câmara	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 8631/2017	Câmara	Não	Instituição de medidas de mitigação	●
PL 9078/2017	Câmara	Não	Instituição de medidas de mitigação	●
PL 9998/2018	Câmara	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 10082/2018	Câmara	Sim	PADD	●
PL 10874/2018	Câmara	Sim	Instituição de medidas de mitigação	●
PL 5624/2019	Senado	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 1553/2019	Senado	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 751/2019	Senado	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 116/2019	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 984/2019	Câmara	Sim	PADD	●
PL 5822/2019	Câmara	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PL 5399/2019	Câmara	Sim	Criação ou aumento de tamanho de área protegida	●
PL 2001/2019	Câmara	Sim	Regularização fundiária	●

PL 6024/2019	Câmara	Sim	PADDD	●
PL 1205/2019	Câmara	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 4245/2019	Câmara	Sim	PADDD	●
PL 6479/2019	Senado	Sim	PADDD	●
PL 6589/2019	Senado	Sim	PADDD	●
PL 784/2019	Câmara	Não	Criação ou aumento de tamanho de área protegida	●
PL 3903/2019	Câmara	Não	Regularização fundiária	●
PL 2289/2019	Câmara	Sim	Instituição de medidas de mitigação	●
PL 2297/2019	Câmara	Sim	Instituição de medidas de mitigação	●
PL 3629/2019	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 760/2019	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 744/2019	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 131/2020	Câmara	Não	Regularização fundiária	●
PL 531/2020	Câmara	Sim	Instituição de medidas de mitigação	●
PL 5212/2020	Câmara	Sim	Criação ou aumento de tamanho de área protegida	●
PL 3750/2020	Câmara	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 654/2020	Câmara	Sim	Instituição de medidas de mitigação	●
PDL 364/2020	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 34/2020	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●

PDL 206/2020	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 208/2020	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 46/2020	Câmara	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 42/2020	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 58/2020	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 4379/2020	Senado	Sim	PADDD	●
PL 313/2020	Câmara	Sim	PADDD	●
PL 4551/2020	Senado	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 1975/2021	Câmara	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 338/2021	Câmara	Sim	PADDD	●
PL 717/2021	Câmara	Sim	Regularização fundiária	●
PDL 122/2021	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 164/2021	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 2316/2021	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 2420/2021	Câmara	Sim	Regularização fundiária	●
PL 3739/2021	Câmara	Sim	PADDD	●
PL 4450/2021	Câmara	Não	Instituição de medidas de mitigação	●
PDL 335/2021	Senado	Sim	Criação ou aumento de tamanho de área protegida	●
PDL 232/2021	Câmara	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●

PDL 1133/2021	Câmara	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação PADDD	●
PL 1797/2022	Câmara	Sim	Criação ou aumento de tamanho de área protegida	●
PL 791/2022	Câmara	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PL 571/2022	Câmara	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PL 629/2022	Câmara	Sim	Regularização fundiária	●
PL 2800/2022	Câmara	Sim	PADDD	●
PL 2623/2022	Câmara	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PDL 24/2022	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 28/2022	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 486/2022	Senado	Não	Instituição de medidas de mitigação	●
PL 1140/2022	Senado	Não	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●

Fonte: elaboração própria

**Tabela 5 - Resultados da análise de conteúdo das proposições relativas a “terra indígena”**

Projeto de Lei	Origem	Autor é/era da FPA?	Objetivo principal	Nível de risco e proteção ambiental
PDC 348/2016	Câmara	Sim	PADDD	●
PDC 419/2016	Câmara	Sim	PADDD	●
PDC 350/2016	Câmara	Sim	PADDD	●
PDC 354/2016	Câmara	Sim	PADDD	●
PL 5335/2016	Câmara	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PEC 343/2017	Câmara	Não	Aumento de atividade econômica	●

			e aprimoramento de infraestrutura	
PDC 764/2017	Câmara	Não	Criação ou aumento de tamanho de área protegida	●
PDC 743/2017	Câmara	Não	Criação ou aumento de tamanho de área protegida	●
PDC 758/2017	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDC 737/2017	Câmara	Não	Criação ou aumento de tamanho de área protegida	●
PDC 1041/2018	Câmara	Sim	PADDD	●
PL 10678/2018	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 4447/2019	Câmara	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PL 5624/2019	Senado	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 3045/2019	Câmara	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PL 5531/2019	Câmara	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 211/2019	Câmara	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PDL 71/2019	Câmara	Sim	PADDD	●
PDL 564/2019	Senado	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PDL 723/2019	Senado	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PDL 208/2020	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 206/2020	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●

PDL 107/2020	Senado	Sim	PADDD	●
PL 1443/2021	Câmara	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PDL 91/2021	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 3275/2021	Câmara	Sim	PADDD	●
PL 2933/2022	Câmara	Não	Instituição de medidas de mitigação	●
PL 2800/2022	Câmara	Sim	PADDD	●
PLP 69/2022	Câmara	Sim	Aumento de atividade econômica e aprimoramento de infraestrutura	●
PL 1730/2022	Câmara	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●

Fonte: elaboração própria

**Tabela 6** - Resultados da análise de conteúdo das proposições relativas a “quilombo”

Projeto de Lei	Origem	Autor é/era da FPA?	Objetivo principal	Nível de risco e proteção ambiental
PDC 968/2018	Câmara	Não	Criação ou aumento de tamanho de área protegida	●
PDC 965/2018	Câmara	Não	Criação ou aumento de tamanho de área protegida	●
PL 10678/2018	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 6286/2019	Câmara	Não	Instituição de medidas de mitigação	●
PDL 526/2020	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 83/2020	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PDL 236/2021	Câmara	Não	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●
PL 1942/2022	Câmara	Sim	Alteração no processo de gestão e regulamentação	●

Fonte: elaboração própria

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desmantelamento socioambiental no Brasil, considerado aqui como ocorrido principalmente entre 2016 e 2022, representa um fenômeno complexo e multifacetado que impactou significativamente a governança ambiental do país, especialmente no contexto da meta global 30x30 estabelecida pelo Marco Global da Biodiversidade Kunming-Montreal. Durante esse período, as administrações de Michel Temer e Jair Bolsonaro implementaram políticas que enfraqueceram as áreas protegidas, através de estratégias de desmantelamento de políticas, seguidas por incentivos encontrados também nas casas legislativas federais.

Assim sendo, em um panorama de crise e estresse institucional, polarização política, além de ascensão do populismo incentivado pelo surgimento de um novo grupo político não só insatisfeito com os rumos tomados pelo Brasil mas também pouco comprometido com o progressismo e a pauta ambiental, o primeiro artigo revelou características de ambas as gestões presidenciais referidas que se encaixam nos direcionamentos da mudança política que governos avessos ao pluralismo democrático – segundo Bauer e Becker (2020) – tendem a tomar, como centralização administrativa, redistribuição de recursos, politização de funcionários públicos e de normas, e redução do *accountability* externo. No fim, tornou-se perceptível como o Executivo brasileiro conseguiu atacar a si mesmo e suas políticas de proteção socioambiental a partir da viabilização que tais direcionamentos deram para que os ex-presidentes levassem estratégias de desmonte adiante, como o desmonte por deslocamento de arena, chegando enfim, no caso de Bolsonaro, a um desmantelamento ativo.

Ora, enquanto o governo de Temer iniciou um processo de desmonte mais sutil, a administração de Bolsonaro intensificou os ditos direcionamentos, resultando não só em um retrocesso institucional e democrático, mas também em uma intensa desvalorização da carreira pública ambiental. As entrevistas realizadas com servidores públicos destacaram a desmobilização organizacional e a dificuldade em reconstruir agendas ambientais com um quadro reduzido de pessoal, o que acaba comprometendo a eficácia das áreas protegidas e a implementação da meta 30x30.

Neste sentido, os principais pontos encontrados no primeiro artigo podem ser resumidos da seguinte forma:

- Caracterização das ações do Executivo entre 2016 e 2022 como alinhadas a padrões de governos avessos ao pluralismo democrático, conforme Bauer e

Becker (2020), incluindo centralização administrativa e politização institucional;

- Identificação de uma intensificação destes padrões no governo Bolsonaro, enquadrando uma estratégia de desmantelamento ativo, tipificado pelas coalizões formadoras da nova elite política;
- Evidências do desmonte no cotidiano dos servidores parte dos órgãos gestores das políticas sobre áreas protegidas, com algumas ainda remanescentes refletidas em desmobilização e desvalorização da carreira pública ambiental, agendas a serem reconstruídas com reduzido quadro de servidores, e dificuldade para construir trabalhos em celeridade adequada, se mostrando como obstáculos para a implementação da meta 30x30;
- Percepção de incerteza entre servidores públicos quanto ao futuro das políticas socioambientais, agravada pela polarização política e instabilidade institucional;
- Reconhecimento, todavia, de conquistas recentes no processo de construção da nova EPANB.

Junto a isso, a análise trazida no segundo artigo destacou um interessante papel operado pelo Congresso Nacional, especialmente por sua bancada ruralista, que, antes mesmo de 2016, concretizava retrocessos ambientais de grande impacto, se tornando cada vez maior não só em número mas também em influência. O poder garantido pelos congressistas através da Frente Parlamentar da Agropecuária foi suficiente para ditar as regras do jogo dentro do sistema presidencialista de coalizão brasileiro, culminando não só no ponto de inflexão que foi o *impeachment* de Dilma Rousseff, mas também no controle exercido sobre Temer e Bolsonaro, que no fim convergiam ideologicamente com os ruralistas.

O Legislativo Federal foi chave na construção do panorama político destacado, mas também na gradual intensificação do desmantelamento junto ao Executivo, o que foi exemplificado pela análise feita das matérias legislativas ainda tramitantes sobre áreas protegidas. A partir desta, tomou-se conhecimento sobre o avanço escancarado da bancada ruralista em questões indígenas e a presença da resistência, em contrapartida, da bancada ambientalista como reação ao desmantelamento exercido no nível da administração pública, mostrando que o papel do Congresso também pode ser atenuante.

No fim, os principais pontos encontrados no segundo artigo podem ser resumidos da seguinte maneira:

- Fortalecimento do Congresso Nacional e da influência da Frente Parlamentar da Agropecuária ao longo dos anos, alterando os rumos do sistema presidencialista de coalizão, culminando no controle político sobre os presidentes Temer e Bolsonaro;
- Convergência ideológica entre Temer, Bolsonaro e a FPA, contribuindo para a intensificação do desmantelamento socioambiental, refletido na desconstrução das políticas sobre áreas protegidas;
- Identificação de variadas propostas legislativas ainda tramitantes consideradas ameaçadoras e de risco potencial à biodiversidade, e que foram apresentadas principalmente durante a gestão Bolsonaro, majoritariamente sobre terras indígenas e em matéria de redução de tamanho, recategorização ou desafetação de área protegida;
- Identificação de uma probabilidade intermediária de aprovação destas propostas, indicando a existência de certo apoio político ou institucional a elas, se mostrando como obstáculos para a implementação da meta 30x30;
- Reconhecimento do papel da bancada ambientalista como tentativa de resistência às ações de desmantelamento advindas do Executivo, atenuando o papel de coautor do desmonte realizado pelo Congresso Nacional.

Na verdade, para além da força dos ruralistas no Brasil, os ambientalistas e as leis ambientais brasileiras e convenções globais não são fáceis de desviar: muitas das tentativas do governo de ataque às áreas protegidas só não foram adiante devido aos mecanismos de proteção e à força da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, além da comunidade internacional, que caminha para objetivos ambiciosos, a exemplo da própria meta 30x30 (Przibiszczki, 2020). Resta então concluir: a experiência do desmonte nos retardou quanto a essa meta? – sim, havendo, na realidade, uma continuidade desses retrocessos.

Enquanto o perfil do legislativo se tornou ainda mais conservador a partir de 2023 (Turtelli, 2023), o Observatório do Clima afirmou, em 2025, que há pelo menos 46 projetos de lei em tramitação considerados parte de um “Pacote da Destrução (ambiental)”, incluindo

proposições listadas no segundo artigo deste trabalho (Observatório do Clima, 2025). Adicionalmente, a polarização política ainda permanece forte no país e, segundo as entrevistas realizadas no primeiro artigo, servidores públicos não sabem o que esperar das próximas administrações presidenciais.

É fato que o Brasil possui um potencial significativo para contribuir com a conservação global, especialmente se houver um fortalecimento das instituições democráticas e uma valorização do conhecimento tradicional e dos diferentes biomas brasileiros. Nesse contexto, o estudo do desmantelamento socioambiental oferece importantes lições sobre a interação entre crises ambientais e democráticas, destacando a necessidade de práticas de governança que promovam a sustentabilidade e a equidade na gestão dos recursos naturais.

O cenário de incerteza converge com a possibilidade do mesmo cenário de quando se buscava a concretização das metas de Aichi: em 2020, as metas estavam longe de serem atingidas, visto que o possível avanço colidia com a necessidade de foco em impedir retrocessos ao longo da gestão Bolsonaro (Przibiszczki, 2020). O que se sabe, contudo, é que o prazo de até 2030 não será de fato suficiente para alcançar a meta 30x30, exigindo esforços contínuos e uma reestruturação da governança e políticas socioambientais.

Hughes e Grumbine (2023) pontuam que o GBF prepara o terreno para seu sucessor, que visará 2050, sendo seu sucesso dependente, entre outras coisas, da implementação eficaz. No Brasil, o fortalecimento da carreira pública ambiental, o reforço da força de trabalho e dos orçamentos dos órgãos responsáveis pelas políticas de proteção socioambiental, o não avanço de projetos de destruição e a articulação entre Legislativo, Executivo e sociedade civil são elementos centrais para que o país possa não apenas cumprir a meta 30x30, mas também reassumir um papel de liderança na agenda global de biodiversidade. Em última instância, o futuro da conservação no país dependerá da capacidade de reconstruir instituições democráticas resilientes, capazes de sustentar políticas socioambientais duradouras e inclusivas até 2050 e além.

Por fim, o presente trabalho deixa em aberto algumas questões que poderiam ser desenvolvidas a partir dos resultados que os dois artigos aqui desenvolvidos alcançaram. Uma agenda de pesquisa futura, portanto, pode incluir algumas temáticas que passam por um aprofundamento da relação entre populismo e políticas ambientais, o papel das instituições internacionais e dos acordos multilaterais na contenção de retrocessos ambientais, o papel do poder judiciário no avanço de pautas antiambientais em contextos de instabilidade política e até mesmo dos diferentes atores de resistência. A abertura de caminhos investigativos voltados à compreensão dos legados institucionais deixados por um desmantelamento socioambiental,

bem como suas conexões com os desafios atuais enfrentados pela governança ambiental, se faz necessária para que se possa construir estratégias mais eficazes e duradouras de proteção ambiental, especialmente em contextos democráticos fragilizados. Em um momento histórico marcado pela sobreposição de crises ambientais e democráticas, torna-se urgente aprofundar o estudo sobre como essas esferas se entrelaçam, de forma a fortalecer instituições capazes de sustentar políticas públicas inclusivas, resilientes e comprometidas com a biodiversidade.

## **REFERÊNCIAS**

ABRANCHES, S. H. DE. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 3, n. 1, p. 5–34, 1988.

ACCIOLY, I.; SÁNCHEZ, C. Antiecologismo no Congresso Nacional: o meio ambiente representado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 25, 2012.

ALTER, K. J.; ZÜRN, M. Conceptualizing Backlash Politics. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3481735>>.

ALTER, K. J.; ZÜRN, M. Theorising backlash politics: Conclusion to a special issue on backlash politics in comparison. *British Journal of Politics and International Relations*, v. 22, n. 4, p. 739–752, 1 nov. 2020.

ALTINO, L. Monitoramento aponta ameaças contra parques e florestas protegidas em quase 20 projetos de lei no Congresso. *O Globo*, 3 out. 2022.

AMARAL, A. C. Quase mil projetos de lei propõem retrocesso ambiental, diz deputado. *Folha de São Paulo*, 7 fev. 2020.

ANAYA, F. C.; BRONZ, D.; MAGALHÃES, S. Terra arrasada: desmonte ambiental e violação de direitos no Brasil. *Montes Claros: UNIMONTES*, 2024.

ANGELO, C. Extinção de reserva mineral contrariou parecer do MMA. *O Eco*, 29 ago. 2017.

ARAGÃO DOS SANTOS, A. et al. Ameaças, fragilização e desmonte de políticas e instituições indigenistas, quilombolas e ambientais no Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 29, n. 3, p. 669–698, 2021.

ARAÚJO, S. M. V. G. DE. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. *Brazilian Political Science Review*, v. 14, n. 2, 2020.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL. Nota técnica: a Instrução Normativa da Funai no 09/2020 e a gestão de interesses em torno da posse de terras públicas. Disponível em: <<https://apiboficial.org/2020/04/28/nota-tecnica-a-instrucao-normativa-da-funai-no-092020-e-a-gestao-de-interesses-em-torno-da-posse-de-terras-publicas/>>. Acesso em: 2 maio. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. O Assédio Legislativo Contra os Direitos dos Povos Indígenas no País: A Ameaça de Denúncia da Convenção 169 da OIT e Outras Proposições. Disponível em: <[https://www.abant.org.br/files/20210524\\_60ac2ea9d0163.pdf](https://www.abant.org.br/files/20210524_60ac2ea9d0163.pdf)>. Acesso em: 2 maio. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DE MEIO AMBIENTE. Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente do Brasil. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[www.ascemanacional.org.br](http://www.ascemanacional.org.br)>.

- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS AGRÁRIOS. Servidores denunciam em carta o desmonte da política pública de regularização fundiária quilombola no INCRA. Disponível em: <<https://www.cnasi.org.br/index.php/noticias/item/1493-servidores-denunciam-em-carta-o-desmonte-da-pol%C3%ADtica-p%C3%A1blica-de-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-quilombola-no-incra>>. Acesso em: 2 maio. 2025.
- ASTRINI, M.; RODRIGUEZ, A. Para retribuir apoio ruralista, Temer pode cancelar avanços ambientais. UOL Notícias, 21 maio 2016.
- AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica , 2021.
- BARBIERI, C.; ALCÂNTARA, M. MPF diz que transferência de APA do Planalto Central para GDF é ilegal. Metrópoles, 2021.
- BARRETO, P. Rio-92: mundo desperta para o meio ambiente. Desafios do Desenvolvimento , v. 7, n. 56, 2009.
- BARROS-PLATIAU, A. F. O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas. [s.l.] Ipea, 2011.
- BAUER, M. W. *et al.* Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects. [s.l.] OUP Oxford, 2012.
- BAUER, M. W. *et al.* Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. [s.l.] Oxford University Press, 2013.
- BAUER, M. W.; BECKER, S. Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. Perspectives on Public Management and Governance, v. 3, n. 1, p. 19–31, 1 mar. 2020.
- BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: An analytical framework. *In:* Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. [s.l.] Oxford University Press, 2012. p. 30–51.
- 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 Policy Analysis: Research and Practice, v. 16, n. 1, p. 28–44, 2014.
- BENITES, A. Reforma administrativa poupa elite do funcionalismo e pode dar “cheque em branco” a Bolsonaro. El País Brasil, 3 set. 2020.
- BENSUSAN N. Marco Global da Biodiversidade: entender e refletir. São Paulo: [s.n.].
- BERSCH, K.; LOTTA, G. Political Control and Bureaucratic Resistance: The Case of Environmental Agencies in Brazil. Latin American Politics and Society, v. 66, n. 1, p. 27–50, 2024.
- BOEHM, C. Futuro ministro do Meio Ambiente responde por ação de improbidade. Agência Brasil, 10 dez. 2018.

BONIN, R. Aldo e ruralistas: do amor ao ódio. Veja, 29 set. 2010.

BORGES, A. Processos e demissões de servidores ambientais registram maior índice dos últimos dez anos. Estadão, 2021.

BRAGA, O. Governo Temer articula reduzir Unidades de Conservação sem consultar Meio Ambiente. Instituto Socioambiental, 8 fev. 2017.

BRAGANÇA, D. Bolsonaro defende o fim do Ministério do Meio Ambiente. O Eco, 1 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Novas regras da fiscalização foram feitas para não serem cumpridas, denunciam servidores. O Eco, 2021.

BRAGANÇA, D.; MENEGASSI, D. Nanico e militarizado, reestruturação do ICMBio entra em vigor. O Eco, 12 maio 2020.

BRASIL. Em 6 anos, Brasil responde por 74% das áreas destinadas à conservação no mundo. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/em-6-anos-brasil-responde-por-74-das-areas-destinadas-a-conservacao-no-mundo>>. Acesso em: 4 set. 2025.

\_\_\_\_\_. Decisão 15/4: Convenção sobre Diversidade Biológica. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biodiversidade1/convencao-sobre-diversidade-biologica/decisao-15-4.pdf>>. Acesso em: 2 maio. 2025a.

\_\_\_\_\_. Programa Áreas Protegidas da Amazônia completa 20 anos. Ministério do Meio Ambiente, 2022b.

BUSHER, J.; GIURLANDO, P.; SULLIVAN, G. B. Introduction: The Emotional Dynamics of Backlash Politics beyond Anger, Hate, Fear, Pride, and Loss. *Humanity & Society*, v. 42, n. 4, p. 399–409, nov. 2018.

CAESAR, G. Saiba como eram e como ficaram as bancadas na Câmara dos Deputados, partido a partido. G1, 8 out. 2018.

CALIXTO, B. O desmanche ambiental do governo Temer. Época, Blog do Planeta, 1 set. 2017.

CAMARGO, S. As táticas do governo Bolsonaro para sucatear órgãos de proteção ambiental. Mongabay Brasil, 22 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Enquanto milhares de brasileiros morrem na pandemia, governo aproveita para enfraquecer leis ambientais. Mongabay Brasil, 11 mar. 2021.

CAPELARI, M. G. M. et al. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 6, p. 1691–1710, dez. 2020a.

\_\_\_\_\_. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 6, p. 1691–1710, dez. 2020b.

\_\_\_\_\_. Radical Reorganization of Environmental Policy: Contemporaneous Evidence from Brazil. Latin American Perspectives, v. 50, n. 248, p. 115–132, 2023.

[CDB] CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework: Introduction. Disponível em: <<https://www.cbd.int/gbf/introduction>>. Acesso em: 27 nov. 2025

CIOCCARI, D.; PERSICHETTI, S. O Brasil agrário: o conservadorismo e a direita na Bancada Ruralista. Em Tese, v. 17, n. 1, p. 7–32, 2 jan. 2020.

CLIMAINFO. MPF investiga reuniões secretas sobre a fusão de Ibama com ICMBio. 31 jan. 2021.

COMISSÃO NACIONAL DA BIODIVERSIDADE – CONABIO. Resolução CONABIO no 9, de 28 de novembro de 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-conabio-n-9-de-28-de-novembro-de-2024-613697262>>. Acesso em: 21 maio. 2025.

CONGRESSO EM FOCO. Conheça as três bancadas mais poderosas do Congresso. Congresso em Foco, 10 nov. 2023.

COSTA, M. Y. N. BILL 5174/2019 AND LEGISLATIVE CONFLICTS FOR CHANGING THE NATIONAL SYSTEM OF NATURE CONSERVATION UNITS. Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 22, n. 64, p. 239–257, 2025.

CRUZ, S.; SOUZA, L. V. DE. Presidencialismo de coalizão no Governo Bolsonaro. Boletim do Tempo Presente, v. 12, n. 3, p. 35–48, 2023.

DOLCE, J. Política para terras quilombolas foi transferida de ministério três vezes. Brasil de Fato, 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil perde espaço no governo Temer, apontam pesquisadores. Brasil de Fato, 2017.

DRUMMOND, J. A. *et al.* Proteção da Natureza no Brasil: 20 Anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000 – 2020). 1. ed. Curitiba: Appris, 2024.

DRUMMOND, J. A. L.; CAPELARI, M. G. M.; BARROS-PLATIAU, A. F. Brazilian Environmental Policy - A Short Biography, 1934-2020. [s.l.] Editora e Livraria Appris, 2022.

DUDLEY, N. What Does the Global Biodiversity Framework Mean for Protected and Conserved Areas? Em: FINNERAN, N.; HEWLETT, D.; CLARKE, R. (Eds.). Managing Protected Areas: People and Places. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2024. p. 11–30.

DUTRA DA SILVA, M.; FEARNSIDE, P. M. Brazil: environment under attack. Environmental Conservation, v. 49, n. 4, p. 203–205, 2022.

FARIA, C. S. DE; OLIVEIRA, D. DE; HOLLANDA, T. P. B. DE. Reconhecimento dos direitos territoriais indígenas no governo Temer: omissão e retrocessos. OKARA: Geografia em debate, v. 12, n. 2, p. 477–506, 2018.

FELLET, J. Maior lobby no Congresso, ruralistas controlam 1/4 da Câmara. BBC News Brasil, 24 maio 2012.

FERNANDES, L. Governo deixa no forno nomeação de presidente do ICMBio. O Globo, 2018.

FERRAZ DA FONSECA, I. et al. A Desconstrução organizada da política florestal no Brasil : estratégias de desmantelamento e de resistência. *Em: Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. [s.l.] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2023. p. 125–155.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. DE M. P. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: [s.n.].

FREITAS. ANDRÉA. O presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FUNBIO. Relatório L – Finanças específicas do fundo de transição para os doadores. 2022. Disponível em: <https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-L-ARPA-abril-2022-%E2%80%93-Fundo-de-Transicao.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2025.

GESISKY, J.; PRESOTTI, C. Temer veta MPs que reduzem áreas protegidas e remete parte da discussão de volta ao Congresso. World Wildlife Fund, 19 jun. 2017.

GIZ. Aplicação de princípios de equidade na governança e na gestão das Unidades de Conservação no Brasil. Brasília: GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GmbH), Agência Brasília, 2022. 192 p. (incl. anexs.) (Redação Cláudio C. Maretti e colaborações.) [Disponível pelo ResearchGate do autor principal em: <<https://bit.ly/3oEIYun>> e pela cooperação alemã em: <[https://cooperacaobrasil-alemanha.com/APL/documento\\_tecnico\\_equidade\\_uc.pdf](https://cooperacaobrasil-alemanha.com/APL/documento_tecnico_equidade_uc.pdf)>.]

GOMIDE, A. DE Á.; SÁ E SILVA, M. M.; LEOPOLDI, M. A. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. *Em: Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. [s.l.] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2023. p. 13–42.

GUETTA, M.; OVIEDO, A. F. P.; BENSUSAN, N. A desconstrução das políticas de proteção das Unidades de Conservação. *Em: OVIEDO, A. F. P.; BENSUSAN, N. (Eds.). . Como proteger quando a regra é destruir*. Brasília: [s.n.]. .

HOCHSTETLER, K. O meio ambiente no governo Bolsonaro. *Em: AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Eds.). . Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2021. p. 271–286.

HUGHES, Alice C.; GRUMBINE, R. Edward. The Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework: what it does and does not do, and how to improve it. *Frontiers in Environmental Science*, v. 11, p. 1281536, 2023.

INDIGENISTAS ASSOCIADOS; INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Fundação Anti-Indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)>.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. Governo fará revisão geral das 334 áreas de proteção ambiental no país. 2019.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. Terras Indígenas no Brasil. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/pt-br/brasil>>. Acesso em: 21 maio. 2025a.

\_\_\_\_\_. Situação jurídica das TIs no Brasil hoje. Disponível em: <[https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o\\_jur%C3%ADdica\\_das\\_TIs\\_no\\_Brasil\\_hoje](https://pib.socioambiental.org/pt/Situa%C3%A7%C3%A3o_jur%C3%ADdica_das_TIs_no_Brasil_hoje)>. Acesso em: 21 maio. 2025b.

IRVING, M. DE A.; OLIVEIRA, E.; LIMA, M. A. G. DE. Agenda da biodiversidade em risco? Decodificando tendências de políticas públicas de proteção da natureza no Brasil. *Em:* GOMIDE, A. A.; SILVA, M. G. M. S. E.; LEOPOLDI, M. A. P. (Eds.). . Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). 1. ed. Brasília: IPEA, 2023. v. 1p. 125–155.

JENKINS, Clinton N.; JOPPA, Lucas. Expansion of the global terrestrial protected area system. *Biological conservation*, v. 142, n. 10, p. 2166-2174, 2009.

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

JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; TURNPENNY, J. Policy dismantling: An introduction. *Em: Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. [s.l.] Oxford University Press, 2012. p. 3–29.

JÚNIOR, J. Para resolver conflitos, projeto redefine limite de parque da Serra dos Órgãos. Instituto Socioambiental, 30 maio 2018. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/es/noticia/190135>

KORTE, S.; JÖRGENS, H. Active dismantling under high institutional constraints? Explaining the Bush administration's attempts to weaken US air pollution control policy. *Em:* Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. [s.l.] Oxford University Press, 2012. p. 81–102.

LEITE, A. O. A Polissemia do Termo “Área Protegida” e os Conceitos da CDB e da UICN. *Veredas do Direito*, v. 17, n. 39, p. 207–241, 2020.

MAIA, L. O Benefício de Prestação Continuada no cenário de austeridade: tentativas de desmantelamento nos governos Temer e Bolsonaro. *Em:* Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). [s.l.] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2023. p. 99–122.

MARETTI, C. et al. Avanços na Agenda de Biodiversidade nas últimas décadas e o papel importante do Brasil. O Eco, 29 nov. 2022.

MARETTI, C.; SIMÕES, J. TICCAs: Análise da situação legal e da implementação no Brasil - Resumo Executivo. [s.l: s.n].

MARETTI, C.; SIMÕES, J. F. TICCAs: Análise da situação legal e da implementação no Brasil; territórios e áreas de povos indígenas e comunidades tradicionais e locais no Brasil e relações com os conceitos associados aos TICCAs. [s.l: s.n].

MASCIA, M. B. & PAILLER, S. Protected area downgrading, downsizing, and degazettement (PADD) and its conservation implications. Conservation Letters, 4(1), 9–20, 2011.

MENDONÇA, R. Antes de construir, é preciso desconstruir muita coisa no Brasil, diz Bolsonaro nos EUA. O Globo, 18 mar. 2019.

MILHORANCE, C. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition politics, ideas, and underlying discourses. Review of Policy Research, v. 39, n. 6, p. 752–770, 1 nov. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. Painel de Unidades de Conservação – CNUC 1.0. Disponível em: <<https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>>. Acesso em: 21 maio. 2025.

MIOTTO, T. Decisões em série enfraquecem normativa da Funai que facilita grilagem em terras indígenas. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2020/11/decisoes-enfraquecem-normativa-funai-grilagem-terras-indigenas/>>. Acesso em: 2 maio. 2025.

MITCHELL, B. A. et al. 30x30: A Guide to Inclusive, Equitable and Effective Implementation of Target 3 of the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. [s.l: s.n].

MOREIRA, Danielle de Andrade; OLIVEIRA, Daniela Marques de Carvalho de; LIMA, Letícia Maria Rêgo Teixeira. O Código Florestal de 2012 sob a ótica do Supremo Tribunal Federal: a consolidação do retrocesso socioambiental. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 1-30, 2021. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.44459>. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/44459>>. Acesso em: 26 nov. 2025

MÜZELL, L. Ofensiva antiambiental no Congresso brasileiro está ainda mais forte que no governo Bolsonaro. RFI, 2 maio 2024.

NEVES, E. M. S. C. Policy change, dismantling and environmental protection in Brazil. Sustainability in Debate, v. 14, n. 1, p. 26–41, 2023.

O TEMPO POLÍTICA. Para se salvar, Michel Temer acena para a bancada ruralista. O Tempo, 24 jul. 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Projetos em discussão no Congresso trazem mais retrocessos, aponta análise - Observatório do Clima. 2025. Disponível em:

<<https://www.oc.eco.br/projetos-em-discussao-no-congresso-trazem-mais-retrocessos-aponta-analise/>>. Acesso em: 10 set. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Nenhum hectare a menos! [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/nenhum-hectare-a-menos/>>. Acesso em: 4 set. 2025.

PATASHNIK, E. M. Limiting Policy Backlash: Strategies for Taming Countercoalitions in an Era of Polarization. Annals of the American Academy of Political and Social Science, v. 685, n. 1, p. 47–63, 1 set. 2019.

PEREIRA, A. K. *et al.* Populism and the Dismantling of Brazil's Deforestation Oversight Policy. Brazilian Political Science Review, v. 18, n. 1, 2024.

PEREIRA, A. M. C. A lógica da ação na reforma do Código Florestal. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

PEREIRA, J. Sem terras demarcadas, indígenas se arriscam fazendo autodemarcação durante o governo Bolsonaro. Info Amazônia, 2022.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing: strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. Comparative Political Studies, v. 37, n. 7, p. 781-815, 2004.

PIERSON, P. Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. [s.l.] Cambridge University Press, 1994.

PODER360. Bolsonaro reduz quase a zero orçamento da reforma agrária em 2021. 2020.

POLÍTICA POR INTEIRO. ARPA: idas e vindas do maior programa de conservação de florestas tropicais do mundo. 2021. Disponível em: <https://politicaporinteiro.com/2021/07/09/arpa-idas-e-vindas-do-maior-programa-de-conservacao-de-florestas-tropicais-do-mundo/>. Acesso em: 26 nov. 2025.

POLLEX, J.; LENSCHOW, A. Many faces of dismantling: hiding policy change in non-legislative acts in EU environmental policy. Journal of European Public Policy, v. 27, n. 1, p. 20–40, 2 jan. 2020.

POMPEIA, C. Homogenizing machine: the agribusiness caucus's building of voting convergence in the Brazilian Congress. Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology, v. 21, 2024.

PRATES, A. P. L.; IRVING, M. D. A. Conservação da Biodiversidade e Políticas Públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às Metas de Aichi. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 5, n. 1, 14 jun. 2015.

PRIZIBISCZKI, C. Sob ameaças, lei que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação completa 20 anos. O Eco, 19 jul. 2020.

#Resista: Carta aberta à sociedade e ao governo. Disponível em: <[https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/carta\\_resista\\_0.pdf](https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/carta_resista_0.pdf)>. Acesso em: 2 maio. 2025.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

RODRIGUES, S. Governo exonera general e nomeia pecuarista para presidência do Incra. O Eco, 2019.

RODRIGUES, S. Flávio Bolsonaro quer extinguir Esec de Tamoios, reserva onde o pai foi multado. O Eco, 27 jan. 2022.

SÁ E SILVA, M. M. Desmonte autoritário de políticas públicas no Brasil: quando servidores pedem para sair. *Em: Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. [s.l.] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2023. p. 475–500.

SABOURIN, E. et al. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*, 2020.

SAMPAIO, C. Funai não tem verba para políticas públicas essenciais, diz ex-presidente exonerado. Brasil de Fato, 26 jun. 2017.

SANTOS, T. M. DOS. Terras Indígenas protegem a floresta. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/pt-br/faq/tis-e-meio-ambiente>>. Acesso em: 1 set. 2025.

SHALDERS, A. Com Bolsonaro, área ambiental do governo já perdeu 10% dos servidores. BBC News Brasil, 5 fev. 2021.

SILVA, D. M. C. DA; VINHA, V. G. DA. Environmental dismantling in Brazil: advances and knowledge gaps. *Revista de Administracão Pública*, v. 59, n. 1, 2025.

SIMIONATTO, I.; COSTA, C. Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista. *Temporalis*, v. 12, n. 24, p. 215–237, 2012.

SOARES, I. Bolsonaro sobre indígenas: grande parte não sabe nem o que é dinheiro. Correio Braziliense, 2021.

SØNDERGAARD, N. Reforming in a democratic vacuum: the authoritarian neoliberalism of the Temer administration from 2016 to 2018. *Globalizations*, v. 18, n. 4, p. 568–583, 19 maio 2021.

STREIT, M. Ruralistas derrubam dois presidentes da Funai em menos de um ano. El País Brasil, 2018.

TESTA, G. Fortalecimento do Legislativo ou centralização do poder? Governabilidade e a formação de base no Congresso Nacional (2019-2023). *Em: DANTAS, H.; FERNANDEZ, M.; TESTA, G. (Eds.). . Governabilidade: instituições, atores e estratégias*. [s.l.] Fundação Konrad Adenauer, 2023. .

TURTELLI, C. Menos produtivo, mais conservador: Congresso registra a menor produtividade em 12 anos e amplia viés ideológico. O globo. 2023. Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/04/menos-produtivo-mais-conservador-congresso-registra-a-menor-produtividade-em-12-anos-e-amplia-vies-ideologico.ghtml>>.

THE NATURE CONSERVANCY. Melhores práticas para atingir a Meta 30x30. [s.l.: s.n.].

TORRENS, A. C. Poder Legislativo e políticas públicas: uma abordagem preliminar. Revista de Informação Legislativa, v. 50, n. 197, 2013.

UNEP. Brasil Megadiverso: dando um impulso online para a biodiversidade. 2019. Disponível em: <<https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/story/brasil-megadiverso-dando-um-impulso-online-para-biodiversidade>>. Acesso em 22 out 2025.

VERDÉLIO, A. Veja a íntegra do discurso de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU. Agência Brasil, 24 set. 2019.

WADE, L. Brazilian crisis threatens science and environment. Science, v. 352, n. 6289, p. 1044–1044, 27 maio 2016.

WOODLEY, S. *et al.* Protected and Conserved Areas: Science Brief for Target 3 of the Post-2020 Global Biodiversity Framework. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/c/c874/6eb7/813f0201cd67299c9eb10a4a/wg2020-04-inf-02->>>.

ZUCCO, C., POWER, T. J. The Ideology of Brazilian Parties and Presidents: A Research Note on Coalitional Presidentialism Under Stress. Latin American Politics and Society, v. 66, n. 1, p. 178–188, 24 fev. 2024.