

Política Ambiental Brasileira: responsabilidade compartilhada e desmantelamento

Cristiana Losekann ^I
Raquel Lucena Paiva ^{II}

Resumo: O artigo revisa a política ambiental brasileira, observando seus mecanismos centrais, sustentando que estes se fundamentam em uma concepção de responsabilidade compartilhada no cuidado da natureza que vem sendo minada recentemente. A partir de três abordagens da teoria política que discutem os problemas de: coordenação da ação, deliberação e justiça ambiental, analisamos os mecanismos institucionais de responsabilidade enquanto proteção, participação e controle, observando a relevância e a justificação destes mesmos para a política ambiental. O artigo utiliza dados empíricos documentais, com o objetivo de refletir sobre os potenciais do modelo de política ambiental frente às implicações possíveis de sua deformação, concluindo que o caráter compartilhado da responsabilidade na política ambiental é o foco central das mudanças que vêm ocorrendo, o que coloca em risco uma importante dimensão democrática.

^I Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil.

^{II} Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, Brasil.

Palavras-chave: Política ambiental; ambientalismo; problema ambiental; Brasil; legislação ambiental.

São Paulo. Vol. 27, 2024

Artigo Original

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0176r4vu27LIAO>



Introdução

As mudanças recentes e profundas na política ambiental brasileira vêm sendo analisadas por vários autores do ponto de vista do dismantelamento de políticas públicas (ARAÚJO, 2020; HOCHSTETLER, 2021; CAPELARI *et al*, 2020). Mas, ainda que o período do governo de Jair Bolsonaro seja marcante nesse sentido, em termos de desregulamentações não se trata de um fenômeno inédito (BRONZ *et al*, 2020). Além disso, conforme apontam Giffoni Pinto e Malerba (2022, 144), a “política (anti)ambiental” empreendida no Brasil também se assemelha àquela observável em outros países, como os Estados Unidos. Contudo, observamos que, no Brasil, o referido governo conduziu o país a um processo rápido de descaracterização de certos elementos dessa política. Isso porque a política ambiental brasileira já foi reconhecida, em diversos contextos internacionais, pelas suas qualidades positivas que se devem, principalmente, aos avanços implementados após a Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, e a Constituição de 1988 (VIOLA; FRANCHINI, 2017).

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) foi fermentada para sua institucionalização na década de 1980, definindo instrumentos de gestão ambiental, tais como o licenciamento (DRUMMOND; BARROS-PLATIAU, 2006). Além disso, a sociedade civil teve um peso importante na criação da Frente Parlamentar Verde, que tinha como objetivo redigir a parte sobre meio ambiente que foi incluída na Constituição de 1988, artigo 225, (HOCHSTETLER; KECK, 2007). Após a redemocratização, nós tivemos um capítulo constitucional que estabeleceu o meio ambiente enquanto um direito de todos, incluindo as gerações futuras, e instituições estatais responsáveis pela política ambiental de forma unificada, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Posteriormente, a formação de um ministério específico, o Ministério do Meio Ambiente (MMA), e, progressivamente, diversos órgãos colegiados de elaboração, de execução e de fiscalização da política ambiental.

Ademais, esta política foi, cada vez mais, ganhando novos atores e contornos cada vez mais abertos à participação social. Mesmo nos órgãos de Estado, seus principais protagonistas eram, durante muito tempo, atores da sociedade civil, recrutados por programas específicos, muitos vinculados à cooperação internacional, tal como o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)¹ (LOSEKANN, 2014; ABERS; OLIVEIRA, 2015). Além disso, atores coletivos não estatais, como universidades, ONGs, fundações ligadas à ciência, entre outros, já há muito tempo protagonizavam a construção e execução de políticas de proteção ambiental, a exemplo da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) que teve “um caráter paraestatal até a década de 1970” (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007, p. 155).

Esse desenvolvimento institucional ancorado na sociedade teve como ápice a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ou Eco-92), evento realizado no Rio de Janeiro, em 1992, e que marcou a profusão de perspectivas

1 - O programa era financiado pelos sete países mais ricos e estruturou 28 projetos, entre eles estava a criação de uma política nacional de manejo dos recursos naturais. Para mais informações sob o PPG7 ver: <https://encr.pw/h2nmo> Acesso em 09/07/2022

ambientais e a entrada de novos atores e repertórios políticos (ALONSO; MACIEL, 2010). O contexto da Eco-92 deu seguimento ao avanço da institucionalização da política ambiental e, a partir dos anos 2000, um grande número de conselhos gestores dentro dessa temática foram criados. Sem esquecer que o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), foi um dos primeiros conselhos criados no Brasil, em 1981 (FONSECA; BURSZTYN; MOURA, 2016). A Lei de Crimes Ambientais, estabelecida em 1998, também se configurou como um forte fator de regulamentação e punição de infratores (MOURA, 2016), sendo um mecanismo de controle fundamental. Assim, as instituições criadas nas décadas de 1980, 1990 e 2000 sedimentaram o compartilhamento da responsabilidade em relação à preservação.

No presente artigo, problematizamos as recentes mudanças na política ambiental no Brasil que alteraram de forma inédita as características desta, no que se refere ao tipo de responsabilização que está em jogo, e as consequências que essa mudança pode ter para a proteção ambiental. Argumentamos que tais mudanças provocaram um efeito perverso inédito: minaram os instrumentos institucionais de responsabilidade compartilhada na proteção ambiental entre entes públicos e privados, aumentando a centralização do controle sob o Estado, ao mesmo tempo em que se desmancham e/ou enfraquecem autarquias que detêm essa função. Para realizar esta análise apresentamos uma pesquisa bibliográfica e documental amparada na revisão dos principais marcos institucionais ambientais brasileiros e dos estudos que vêm explicando esse processo histórico da política ambiental brasileira.

Iniciamos apresentando algumas das discussões teóricas centrais que refletem sobre os modelos de política ambiental e suas possíveis consequências. São elas: o debate da coordenação da ação coletiva, as teorias deliberacionistas da democracia e a perspectiva da justiça ambiental. Assim, expomos os fundamentos teóricos que justificam a importância do nosso modelo compartilhado de responsabilidade na política ambiental entre Estado, sociedade e indivíduos. Na segunda seção, analisamos como podemos encontrar esses fundamentos teóricos expressos nas nossas instituições, apontando para os elementos de proteção, de participação e de controle presentes na política ambiental ao longo do tempo. Na terceira seção, apresentamos o processo de desestruturação, que se intensificou no governo Jair Bolsonaro, bem como, suas possíveis consequências, tendo em vista aspectos levantados no debate teórico. Concluímos, apontando para a necessidade em reconhecer de forma inequívoca a importância da dimensão compartilhada da responsabilidade sobre a política ambiental como a forma mais viável para observar, dentro de uma democracia, as dimensões de proteção da natureza, o pluralismo de valores ambientais e a justiça ambiental.

1. Política ambiental como problema de coordenação, deliberação e justiça

Na teoria política, duas abordagens fundamentais problematizam as questões ambientais enquanto desafios para o coletivo. São elas: a perspectiva neoinstitucionalista, que enfatiza os problemas de coordenação da ação coletiva advindos dos dilemas dos bens comuns, cujo trabalho seminal é de Elinor Ostrom (1990); e a abordagem deliberacio-

nista, que introduz as questões ambientais no debate da democracia enquanto questões morais, valores construídos (DRYZEK, 2010; SMITH, 2003; BARRY, 1999). Essas correntes sintetizam vias explicativas com pontos de partida bastante diferentes, mas, com pontos de chegada muito próximos: o envolvimento de múltiplos atores na construção da política ambiental.

Na perspectiva da ação coletiva, a via dominante, pavimentada por modelos econômicos e pela teoria da escolha racional, introduziu os recursos naturais como um tipo de bem comum que implicaria em dilemas individuais e coletivos difíceis, caracterizados como problemas de coordenação da ação. Nesta abordagem, o objeto em questão é definido enquanto bens comuns naturais, sem que seus significados sejam discutidos ou que processos de significação provenientes de outras perspectivas culturais sejam incorporados. Nota-se que aqui a construção do problema é dada por duas características pressupostas no dilema da teoria dos jogos: os seres humanos, que desejam usar o recurso comum e a natureza esgotável do mesmo. As questões que surgem daí estão em torno do uso rivalizado do bem, esgotável, entre os seres humanos, isto é, caracteriza-se como um problema de coordenação da ação (OSTROM, 2000).

Porém, do ponto de vista das discussões sobre democracia, outras questões foram abertas e dentre as que melhor elaboraram os problemas ambientais está a perspectiva deliberativa (LENZI, 2009). Nesta, destaca-se o problema da distinta valoração do ambiente como questão moral (SMITH, 2003). O ambiente seria construído como elemento da cultura e as clivagens e as estratificações sociais são inseridas no esquema teórico de forma a perceber-se que as culturas que dependem ou valorizam o ambiente não como recurso, mas, pela sua existência *per se*, tendem a terem dificuldades de acesso no debate público. No lugar das ações movidas por cálculos racionais e interesses, compreende-se a ação comunicativa como construtora da deliberação (DRYZEK, 2010).

Essas duas perspectivas apresentadas resumem dois dentre os caminhos epistemológicos do ambientalismo na teoria política. Na primeira delas temos uma via ancorada na teoria positiva, sem grandes discussões ontológicas. Na segunda, temos as discussões normativas preocupadas em colocar em debate aspectos ontológicos e construir prescrições e problematizações. A abordagem deliberativa, por ser pluralista e não apresentar a priori um valor fixo para o ambiente, consegue englobar a primeira, porém, não garante proteção ambiental.

Se partirmos do pressuposto deliberacionista da pluralidade constitutiva das questões ambientais, torna-se evidente que a política desejável não implica simplesmente em trazer o ambiental ao debate público, posto que nós temos muitos, antagônicos e assimétricos valores. A vertente deliberacionista é promissora por não apresentar uma abordagem onde a natureza é mero recurso, mas, deixa o significado da natureza aberto, o que acaba incorrendo em outros problemas. O principal deles está no fato de ser demasiadamente procedimental (LENZI, 2009) e, por isso, igualmente antropocêntrica e, potencialmente, utilitarista em relação à natureza. Ou seja, a menos que alguém insira uma visão que represente a natureza enquanto valor na arena pública, esta não seria necessariamente considerada, a não ser por princípios fundamentais vagos, tais como,

direitos das futuras gerações. Como define Dryzek, a democratização ecológica significa ter mecanismos democráticos que não sacrifiquem valores ecológicos ou mecanismos de proteção ecológica que não sacrifiquem valores democráticos (DRYZEK: 1996, 108). Mas, em resumo, a deliberação *per se* não garante a proteção ambiental. Nesse sentido, a vantagem da teoria de Ostrom é, justamente, a de não retirar a questão da escassez dos recursos naturais da problematização em razão dos valores humanos atribuídos a esses.

Não obstante, outra perspectiva teórica promissora ao debate é a de justiça ambiental, na qual o problema é recolocado para escapar do impasse democrático deliberativo (SCHLOSBERG: 1999; 2007). Ainda que a perspectiva da justiça ambiental não tenha nascido na teoria, mas, nos movimentos sociais, sua agenda faz uma aproximação às teorias da justiça, introduzindo nos debates sobre democracia as desigualdades sociais e suas repercussões sobre a distribuição dos prejuízos ambientais. Assim, enfatiza que as comunidades pobres, indígenas e comunidades negras sofrem mais com os problemas ambientais. Constrói, também, um diálogo crítico com teorias sociológicas do risco (BECK, 1992) que tendem a conceber os impactos ambientais de forma generalista, enfatizando seu aspecto global e universal. Ao contrário, o que a perspectiva da justiça ambiental dirá é que bens ambientais não são acessados por todos e danos ambientais são mais recorrentes em grupos marginalizados (ACSELRAD, 2002). Essa teorização, ainda que tenha trazido muitos avanços para os demais debates, sobretudo por introduzir os elementos das relações de poder e desigualdades estruturais, acaba assumindo, pela natureza de suas preocupações, uma posição também antropocêntrica.

Recentemente, o debate sobre justiça ambiental foi atualizado em termos de pensar a justiça climática e, assim, busca-se, francamente, reintroduzir o elemento natural como um bem central a ser valorizado, observando, em linha contínua com a argumentação original, que os efeitos das urgências climáticas recaem sempre sobre os mais fragilizados socialmente (SCHLOSBERG; COLLINS, 2014).

Distintas concepções sobre o significado do ambiente e a definição dos problemas ambientais construíram diferentes teorizações e prescrições sobre quais as melhores soluções em termos de políticas a serem tomadas.

A teoria neoinstitucionalista de Ostrom (2000) prescreveu formas híbridas de instituições, com combinações de regramentos menores, médios e grandes, em múltiplas escalas, porém, todos calcados em densas fundações de gestão local, baseadas no autogoverno. Já nas discussões acerca da democracia, o debate frutificou mais entre vertentes deliberacionistas e participacionistas que advogaram o fortalecimento das arenas de decisão coletiva, onde problemas e soluções ambientais poderiam ser construídos a partir de ação comunicativa, adicionados de cláusulas fundamentais que resguardassem as futuras gerações e a proteção da natureza (DRYZEK; PICKERING, 2017). Finalmente, os estudos de justiça ambiental e climática geraram propostas de indicadores como o de equidade ambiental e diversas iniciativas de medidas de proteção de comunidades locais (FASE; ETTERN, 2011). Mas, é no terreno da produção teórica crítica que esta abordagem mais encontra espaço (RECHTSCHAFFEN; GAUNA; O'NEILL, 2009). O que fica claro ao revisar tais teorias é que nenhuma delas sozinha resolve os problemas que as sociedades

contemporâneas atravessam em relação às crises ecológicas. Propomos que uma combinação dessas configura um conjunto de repertórios institucionais promissores e que estes são encontrados na tradição de nossa política ambiental. Assim, interpretamos nosso quadro institucional da política ambiental como um processo tensionado por diferentes forças que resultaram em um mosaico de iniciativas combinando mecanismos que são capazes de contornar alguns dos problemas teóricos apresentados.

Às dimensões teóricas reunidas podem ser adicionadas, ainda, o conceito de responsabilidade ambiental compartilhada que, conforme estamos propondo, caracteriza um arranjo complexo entre Estado, sociedade e indivíduos, entes públicos e privados, onde diversos mecanismos configuram o todo de uma política ambiental. Trata-se de uma proposta mais radical de responsividade conforme Powell (2004; 91), para o qual: “A responsividade democrática é um processo complexo, um pouco como uma cadeia cujos elos estão conectados causalmente”. Mais radical no sentido de que assumimos que a proteção ambiental envolve um ator não humano que precisará ser observado, a despeito das preferências dos indivíduos e, ainda, observando as relações de poder que permeiam as construções de preferências da sociedade.

O caráter de responsabilidade compartilhada da nossa política reside, assim, em três níveis distintos: comportamento; tomada de decisão; controle institucional. O primeiro diz respeito ao dever de proteção dos recursos naturais, que é tanto do Estado, quanto dos indivíduos. O segundo diz respeito à prerrogativa de discussão dos sentidos da política ambiental e seu desenho, inserindo múltiplos atores que interagem com o ambiente, além do Estado. O terceiro nível compreende os mecanismos de controle institucional, cujo acionamento é compartilhado entre Estado e sociedade civil.

Quadro 1. Modelo atual de compartilhamento da responsabilidade ambiental

Formas de compartilhamento da responsabilidade ambiental:		Tipo de mecanismo
Proteção	Serviços ambientais, reserva legal, áreas de proteção permanente, unidades de conservação ² e licenciamento ambiental ³	Visa coordenar a ação coletiva
Participação política	Conselhos gestores, colegiados e audiências públicas	Visa debater o valor
Controle social	Ação civil pública e Ação popular	Visa corrigir problemas de justiça

Fonte: elaboração própria.

Na política concreta, a identificação de tais elementos teóricos não é simples nem linear. Embora os debates teóricos de fato orientem ações políticas práticas, em geral

2 - Um exemplo desse tipo é a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). Todos os tipos de Unidades de Conservação podem ser consultados em: <https://11nk.dev/KI94c>.

3 - O Licenciamento Ambiental é um instrumento complexo que pode comportar níveis de participação e controle. Mas, como trata-se de um instrumento que regula de forma articulada a autorização de atividades que causem danos ao meio ambiente, pode ser inserido na dimensão de proteção.

eles aparecem combinados em arranjos dinâmicos. Existem diversos modelos de política ambiental, no que diz respeito à competência e responsabilidade da proteção da natureza. Alguns países adotaram um modelo totalmente estatal e outros adotaram modelos privatistas onde a proteção não é simplesmente da sociedade, mas, exclusivamente privada. Não se trata aqui de sugerir que a política ambiental brasileira seja exemplar e que funcione perfeitamente. Contudo, conforme será exposto na próxima seção, esses mecanismos são fruto de disputas, tensões e arranjos políticos que foram sendo criados ao longo de nossa história e que por mais defeitos que possam ter constituíram a característica de compartilhamento de nossa política ambiental.

2. Responsabilidade compartilhada: proteção, participação e controle

Nós podemos pensar nesses mecanismos da política ambiental brasileira relacionados aos três mecanismos de compartilhamento da responsabilidade ambiental apresentados no quadro 1: a reserva legal e outros elementos, que estariam ligados ao mecanismo de proteção; os colegiados participativos, ligados ao mecanismo de participação política; e, ainda, os dispositivos legais, tal como a lei da ação civil pública, funcionando como mecanismos de controle e coerção. Esses três mecanismos correspondem a distintas arenas onde atores do Estado e da sociedade atuam no compartilhamento de suas responsabilidades ambientais⁴.

No Brasil, temos adotado, legislativamente, desde pelo menos a década de 1930, a ideia de que, para que possamos proteger a natureza, o melhor modelo seria o compartilhamento da proteção entre a sociedade e o Estado (MEDEIROS, IRVING; GARAY, 2004). Essa concepção está expressa em diferentes instituições e formulada a partir das diferentes concepções de natureza e de problemas ambientais.

Nesse sentido, a reserva legal, que recebeu esta denominação a partir do Código Florestal, de 1965, embora o Código Florestal de 1934 já instituisse a reserva florestal (TREJO; RAMOS, 2020), é um marco histórico e estrutural do mecanismo de responsabilidade compartilhada na legislação ambiental brasileira. A reserva legal determinava, no código de 1965, uma porcentagem da propriedade privada que deveria ser protegida conforme as determinações do Estado. O compartilhamento da proteção, estabelecido por meio de mecanismos como a reserva legal e as Áreas de Preservação Permanente (APP), estabelece critérios de conservação em territórios privados, utilizados para atividades produtivas. Assim, a responsabilidade pela conservação ambiental é compartilhada entre o Estado e os proprietários por meio dos percentuais de cobertura vegetal previstos como obrigatórios nas propriedades rurais, sejam elas privadas ou públicas. O Decreto 23.793/34 obrigava os donos de terras a manterem 25% da área de seus imóveis com a cobertura de mata original. O objetivo era garantir a existência de madeira para lenha e carvão, que

4 - Existem muitas formas de pensar a responsabilidade compartilhada e nosso objetivo não é apresentar todas elas. Aqui, vamos apenas sublinhar os mecanismos que persistiram ao longo de nossas instituições ambientais e que estão em processo de transformação nos últimos anos.

estavam acabando em função do desmatamento, um típico problema de uso dos recursos comuns. Por outro lado, já havia a ideia de “florestas protetoras”, o que mais adiante se transformou nas Áreas de Preservação Permanente (APPs) (SPAROVEK *et al.*, 2011).

Uma evidência importante dessa característica de responsabilidade compartilhada surge na comparação com os sistemas de proteção florestal de outros países. Se observarmos os maiores países agroexportadores do mundo, Argentina, China, Canadá, França, Alemanha e Estados Unidos, o Brasil é o único entre eles em que não há compensação estatal pela parte do território particular que é destinada à preservação (CHIAVARI; LOPES, 2017).

Os procedimentos normativos relacionados à reserva legal foram aprimorados e ampliados nas legislações subsequentes, sempre no sentido de defender uma área necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

Além disso, a primeira década do século XXI foi caracterizada pela criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), da Agência Nacional das Águas (ANA) e do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio). No que se refere especificamente às áreas protegidas, o SNUC regulamenta desde a criação até a diferenciação e finalidade de cada espaço. Nesta política, aspectos diversos e complexos que combinam e tensionam elementos de conservação e de preservação estão incluídos, o que estaria caracterizado pela definição de dois tipos de Unidades de Conservação, as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável, com suas subdivisões (CREADO; FERREIRA, 2012).

Esses mecanismos se aproximam mais a ações que visam à coordenação da ação coletiva, tendo em vista que não colocam em questão os significados da natureza, mas sim sua proteção. Assim, com exceção das Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) que potencialmente abrem a possibilidade para a gestão compartilhada, eles implicam em regras de operação de uma racionalidade estratégica fundada em pressupostos de escolha racional. Além disso, levam em consideração o problema ambiental como um problema da relação entre o uso desmesurado e a escassez do recurso.

Por outro lado, os mecanismos de participação são aqueles em que o espaço deliberativo é aberto a discussões, ao tensionamento e à construção dos valores ambientais. Aqui o significado da política ambiental não está dado, mas aberto para ser construído pelo público. Não se trata apenas de equacionar uso versus sustentabilidade do recurso comum.

A participação política é compreendida como um dos mecanismos institucionais mais importantes para manter as arenas de significação da natureza abertas, ou seja, os mecanismos participativos se constituem justamente em formas de confrontar e deliberar acerca dos conflitos de significação da natureza e da própria construção e definição do que são os problemas ambientais (HANNIGAN, 2006). O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), em sua configuração anterior ao Decreto nº 9.806/19, é uma das principais experiências institucionais de espaço colegiado onde se encontravam atores interessados na política ambiental. Criado em 1981, pela lei 6.938, ele tem caráter

consultivo, deliberativo e normativo. Ali se encontram representantes de cinco setores, a saber: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil. Em sua estrutura interna estão previstos espaços para discussão e dissenso, plenária, assessoria técnica e outros. Apresenta um tipo de participação representativa, combinando representação de pessoas e comunidades, interesses e discursos, o que constitui, do ponto de vista das já altamente debatidas teorias da democracia participativa e deliberativa, um modelo valioso (LOSEKANN, 2012).

Além do CONAMA, outros mecanismos de participação foram sendo implementados em segmentos distintos, nos níveis municipais, estaduais e federal. Organizados como arenas deliberativas com poder formal e participação de órgãos públicos, agentes do setor privado e sociedade civil, como os comitês de bacia, um importante exemplo de organizações institucionais que traduzem os ideais de gestão participativa (ABERS, 2009; JACOBI, 2003). Nesse sentido, outra iniciativa importante que inovou os mecanismos de participação política ambiental foram as Conferências Nacionais de Meio Ambiente, que se iniciaram na gestão de Marina Silva e traziam uma característica diferente do CONAMA, já que seu objetivo era, fundamentalmente, construir uma base popular para as causas ambientais. (LOSEKANN, 2012).

Mesmo com toda essa estrutura complexa e de múltiplas iniciativas de abertura, ainda tivemos grandes problemas e grandes enfrentamentos judiciais visando à proteção ambiental. Os grandes empreendimentos de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram, em sua maioria, objeto de questionamento judicial em um nível de disputa jamais visto em nossa história, envolvendo diversas Cortes e múltiplos atores tensionados entre Estado e sociedade.

O terceiro mecanismo de compartilhamento do cuidado ambiental que identificamos em nossa arquitetura institucional é a Ação Civil Pública (ACP), seguramente um dos mais relevantes instrumentos na defesa ambiental e também contra a violação de direitos humanos, causados em grandes empreendimentos. Este é o mecanismo que pode corrigir distorções causadas por outros mecanismos ou em outras partes do processo da política ambiental e que tenham provocado injustiças ambientais. Trata-se de um mecanismo de mobilização do direito que faz parte do processo de participação da sociedade civil na política ambiental, porém, com função de controle social (LOSEKANN, 2017). A ACP tem também o efeito de *enforcement* e prevê algo muito importante e poderoso, que é a possibilidade da própria sociedade civil utilizá-la, mesmo contra o Estado, já que ela não coloca em discussão a legalidade do ato em julgamento, mas o dano ou potencialidade dele aos bens ambientais. Nesse sentido, ela se torna um instrumento sobre um ato que cause um possível dano ambiental, mesmo que respaldado em uma decisão legítima.

O que vem se observando no Brasil é que o uso da ação civil pública combinada à legislação ambiental é uma estratégia importante para a defesa não só da natureza, mas também para a defesa dos interesses das comunidades que vivem em sistemas de interação de subsistência ou cooperação existencial com a natureza (LOSEKANN, 2017).

Cada forma de compartilhar a responsabilidade ambiental leva a um caminho diferente. Os mecanismos de proteção, presentes na noção de serviços ambientais, entre

outros, implicam um caráter prioritariamente privado, no sentido de que pressupõem que uma parcela da proteção será de responsabilidade daqueles que usam o ambiente enquanto recurso de sua atividade particular. Por outro lado, as formas de participação política e controle social têm um caráter prioritariamente público, na medida em que dizem respeito a dimensões de decisão compartilhadas entre atores do Estado e da sociedade, incluídos os setores econômicos, mas não exclusivamente. A grande diferença entre os mecanismos privados e públicos é que os primeiros não estão abertos à discussão acerca dos sentidos da natureza, são definidos pelos interesses particulares sejam eles de proteção ou de destruição. Já nos mecanismos públicos existe a abertura para a construção social do problema ambiental, ainda que limitada pelas concepções em jogo e por regras consideradas fundamentais, tais como a de interesse público ou a de futuro das próximas gerações.

3. Minando o compartilhamento da proteção ambiental

O Novo Código Florestal, de 2012, foi fruto de muitas discussões e alvo de críticas de ambientalistas. Os defensores argumentam a favor de uma possível segurança jurídica⁵ para o produtor enquanto muitos avaliam que representa uma diminuição da proteção ambiental, visto que criou uma espécie de anistia a muitos infratores e permitiu o desmatamento de áreas que deveriam ser protegidas, segundo a Constituição (alguns desses pontos foram revistos pelo STF) (SPAROVEK *et al.*, 2011). Todo processo de alteração e aprovação do Código Florestal foi fortemente influenciado pela coalizão política representada pela Frente Parlamentar Agropecuária, que se constitui como uma importante base de apoio ao ex-presidente da república, Jair Bolsonaro.

Eleito com um discurso declaradamente antiambientalista (SAMPAIO, 2018), Bolsonaro promoveu o desmonte das políticas ambientais brasileiras (IMAFLORES; ISA, 2020; ECODEBATE, 2022). Essas ações ocorreram em um ritmo frenético, e pode-se observar iniciativas que romperam com nossa tradição institucional de compartilhamento da proteção ambiental. Assim, várias iniciativas legislativas visavam a minar a responsabilidade compartilhada da reserva legal e nos serviços ambientais em geral, ademais, também os conselhos com participação da sociedade civil foram esvaziados. Contudo, graças aos instrumentos de controle social, através de mecanismos jurídicos, muitas iniciativas vêm sendo revertidas pelo judiciário devido a fatores como inconstitucionalidade, compondo um dinâmico processo de tensão.

Alguns eixos de ação agrupam diversas medidas tomadas pelo governo federal, dentre elas destacam-se: apoio aos infratores ambientais; perseguição a servidores que tentam realizar suas atribuições; combate aos direitos culturais e territoriais indígenas e quilombolas.

Ações em defesa de infratores ambientais são frequentes, tanto por meio do impedimento à atuação rotineira de fiscalização, como por meio de procedimentos normativos, como o Decreto nº 9.760/2019⁶, que criou um procedimento de conciliação das multas

5 - A chamada judicialização dos conflitos ambientais é argumento recorrente para alteração de legislações ambientais.

6 - Estas e outras alterações normativas têm sido alteradas em um processo dinâmico, acentuado com a mudança de

ambientais, a Instrução Normativa nº 20/19, do Ibama, que regulamenta possibilidades de negociação e reduz as compensações previstas para infratores em ações de desmatamento na Mata Atlântica. Os dados estatísticos também deixam explícitas as orquestrações menos visíveis de impedimento às ações de fiscalização. Em setembro de 2019, o número de multas caiu 26% em relação ao mesmo período do ano anterior, sendo que o desmatamento na Amazônia aumentou 80%. Em julho de 2020, as multas relacionadas ao desmatamento foram 60% a menos que em igual período do ano anterior (ASCEMA, 2021).

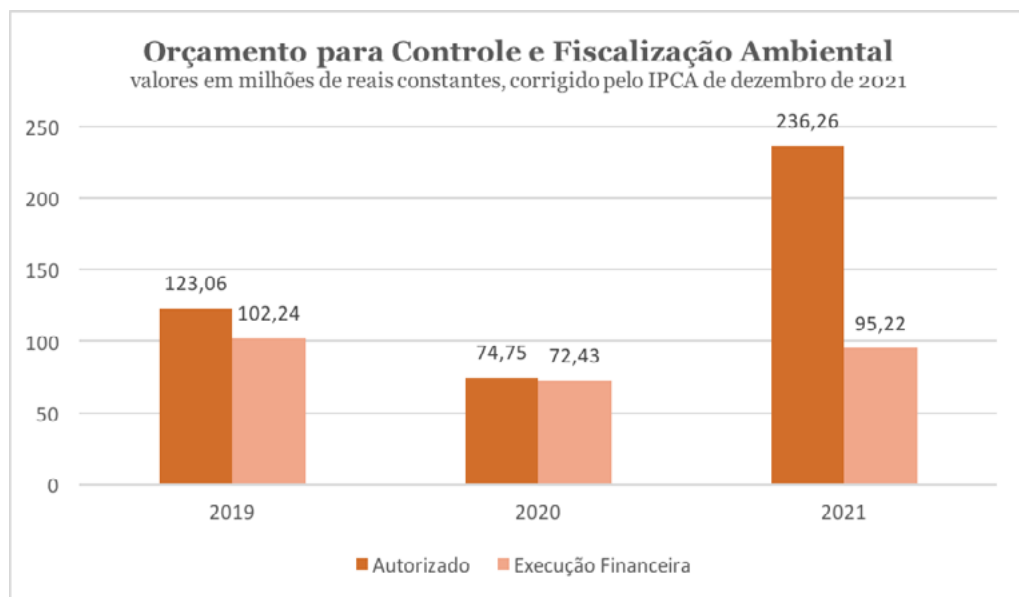
As Terras Indígenas (TI) e quilombolas vêm sendo alvo dos ávidos interesses da mineração e do agronegócio e suas retomadas foram defendidas pelo ex-presidente, um entusiasta dos governos militares, que defende projetos de expansão do garimpo, da mineração e do agronegócio na região amazônica e as políticas de assimilação dos povos indígenas tal como foram implantadas no Brasil durante a ditadura militar (WENZEL, 2019; VALENTE, 2019). O governo Bolsonaro encaminhou à Câmara o Projeto de Lei 191/2020, que regulamenta a mineração em TI. A presença de garimpeiros nos territórios Yanomami⁷ foi potencializada pela desestruturação da FUNAI e de órgãos ambientais, bem como pelo apoio declarado do ex-presidente (BATISTA; SENRA, 2023).

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi alvo de proposta de extinção e rebaixamento ao grau de secretaria subordinada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A proposta chegou a dividir até os representantes do agronegócio, visto que os proprietários mais atuantes como exportadores perceberam a medida como um risco de desgaste para a imagem internacional do setor agroexportador e uma ameaça aos negócios (BRAGANÇA, 2018). O MMA foi, então, esvaziado de suas competências, com a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas; o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Cadastro Ambiental Rural (CAR) foram para o MAPA; a Agência Nacional de Águas (ANA) foi para o Ministério do Desenvolvimento e o comando do MMA foi assumido por reconhecidos aliados do agronegócio (INESC, 2022). Segundo dados orçamentários levantados e organizados pelo INESC a verba ambiental foi declinando ao longo do período, embora com um pequeno aumento em 2021, o orçamento executado permaneceu abaixo do patamar de 2019, conforme se vê na figura abaixo:

governo. Este artigo não pretende oferecer um panorama fechado das alterações normativas, mas expor o jogo de forças que não se encerrou com a mudança do executivo.

7 - A presença do garimpo na TI Yanomami resultou em uma catástrofe socioambiental classificada por muitos analistas como genocídio. Esta crise humanitária ganhou maior visibilidade em 2023 após o posicionamento do atual governo, mais informações neste link <https://n9.cl/jc8rf>.

Figura 1. Orçamento ambiental de 2019 a 2021



Fonte: INESC, 2022, p 59.

Na atuação pela flexibilização da legislação ambiental têm sido apresentadas propostas de redução e enfraquecimento das normas de proteção estabelecidas pela reserva legal, pelas APPs, entre outras. A Medida Provisória (MP) 867/2018, em princípio, apenas postergou o prazo dos Programas de Regularização Ambiental (PRAs), porém, junto a ela, foram feitas muitas emendas, que representam mudanças importantes no tão debatido Novo Código Florestal, entre elas, a redução drástica da reserva legal, a concessão de novas anistias a multas ambientais, e a permissão para implantação de aterros sanitários em Áreas de Preservação Permanente (APPs). Voltando a nossa tradição histórica de política ambiental, ao colocar em risco a reserva legal o governo ameaça, portanto, um dos princípios da nossa política, destruindo um mecanismo fundamental que é o da proteção compartilhada.

Os mecanismos de participação e de transparência, foram sistematicamente extintos ou esvaziados pelo governo Bolsonaro. O decreto 9.806/2019 promoveu a desestruturação dos órgãos colegiados participativos, que atuavam de forma vibrante, dando conteúdo efetivo para ações da nossa política ambiental. O CONAMA passou de 93 para 23 conselheiros e diversos setores saíram perdendo: foi reduzida a participação de estados e municípios, de setores da economia e, sobretudo, da sociedade civil, que, com o tal decreto, caiu de 22 cadeiras para 4⁸. Se considerarmos as diversas e amplas atribuições do conselho, já podemos vislumbrar a paralisia do setor, além das perdas em termos de construção democrática da política pública. Assim, este governo rompeu com mais um

8 - Tal decreto foi suspenso em 2021 pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

dos princípios da nossa política, desestabilizando um mecanismo fundamental que é o de participação. Este decreto foi revogado pelo presidente Lula e invalidado pelo STF. Ambas as iniciativas se deram em 2023, demonstrando o tensionamento em torno de decisões normativas que têm tido continuidade, em outros aspectos legislativos, também por iniciativas da Câmara e do Senado.

A limitação da participação da sociedade e da responsabilidade do proprietário, restringindo as responsabilidades de proteção ambiental no Estado, ao mesmo tempo em que desmantela os órgãos de controle e fiscalização (alguns exemplos são a desestruturação e precarização dos órgãos de regulação e fiscalização, o aviso prévio de fiscalização, a revisão de áreas de proteção ambiental, reservas e parques), marca a descaracterização de nossa política ambiental pactuada desde seu início pelo princípio do compartilhamento da proteção entre Estado, sociedade e indivíduos.

O terceiro aspecto do compartilhamento, que caracterizamos como a justiça ambiental está sendo ameaçado de diversas formas, mas, a principal se materializa no PL 3729/21, que ficou conhecido como o PL da flexibilização do licenciamento ambiental (OLIVEIRA, 2022). Embora a facilitação do licenciamento tenha como decorrência o prejuízo da proteção da natureza, enfatizamos aqui o dano em termos de redução de instrumentos que servem ao controle democrático. O argumento central dos promotores da lei sustenta que o licenciamento ambiental é burocrático e gera insegurança jurídica. Na argumentação apresentada pelo Deputado Neri Geller, a judicialização dos conflitos ambientais é um mal maior que seria fomentado pelas leis do licenciamento através do uso da ação civil pública.

No quadro abaixo, são apresentadas as mudanças institucionais ocorridas no governo Bolsonaro. Estas iniciativas têm sido sistematicamente reformuladas pela equipe do atual governo. Porém, além de apresentar um panorama das iniciativas de desmonte que chegaram a ser implementadas no período anterior, a apresentação de tais iniciativas possibilita a observação de pleitos que costumam ser reformulados em outros projetos normativos, ou mesmo, reapresentados nas arenas decisórias que se mostram favoráveis, como tem ocorrido na Câmara e no Senado.

Quadro 2. Mudanças institucionais, implementadas entre 2019 e 2021, e suas implicações para a responsabilidade compartilhada

Ato institucional de mudança	Implicação para o compartilhamento da responsabilidade
Decreto nº 9.806/19 reduz o número de conselheiros do Conama.	Reduz a participação e o pluralismo, já que a representação da sociedade civil e dos povos tradicionais é reduzida e eliminada a regra de alternância consensuada para as vagas.

MMA desautorizou a comunicação direta entre o IBAMA e o ICMBio e a imprensa, exigindo que toda comunicação seja feita por intermédio da assessoria de comunicação do MMA, desde então, ocupada por um militar.	Além da centralização, o controle das informações afeta diretamente a transparência e a participação social.
Decreto 9.759/19 extingue o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa e sua respectiva Comissão, a Comissão Nacional da Biodiversidade e a Comissão Nacional de Florestas.	Reduz os mecanismos de participação social.
Instrução Normativa nº 20/2019, do IBAMA flexibiliza a supressão vegetal na Mata Atlântica, permitindo que infratores recorram diretamente ao superintendente e ao presidente para redução de compensação por desmatamento ilegal.	Afeta diretamente a proteção ambiental, com o agravante de se tratar da Mata Atlântica, protegida por lei específica.
PL 191/20 libera a mineração, extração de hidrocarbonetos e utilização de recursos hídricos para geração de energia em Terras Indígenas.	Prevê a permissão da utilização privada e predatória de terras públicas protegidas, de usufruto dos povos indígenas, minando a justiça ambiental.
Decreto 10.239/2020 transfere o Conselho da Amazônia do MMA para a vice-presidência da república. O conselho passou a ser composto por militares, deixando de fora os governadores da Amazônia Legal e a sociedade civil.	Além de barrar a participação dos estados, da sociedade civil, dos órgãos ambientais e da Funai, os membros do conselho têm função meramente consultiva, centralizando as decisões na presidência.
Resolução 494/2020, do MMA e do CONAMA, estabeleceu a possibilidade de realização de audiência remota para licenciamento ambiental durante a pandemia.	Compromete o debate público e a participação popular na decisão sobre empreendimentos de alto impacto.
PL 3.729/04, aprovado na Câmara dos Deputados em 2021, flexibiliza e, praticamente, extingue o licenciamento ambiental.	Restringe a participação da sociedade civil, do ICMBio, da Funai e do Iphan. Os bancos e demais instituições de financiamentos deixam de ser co-responsáveis com o empreendedor.

Fonte: elaboração própria, com informações contidas no referencial bibliográfico deste artigo.

Segundo dados do Monitor da Política Ambiental⁹, durante o governo Bolsonaro, foram publicados 12.322 atos na área ambiental, 1.415 com impacto significativo em diversos sentidos, que incluem flexibilização, desregulamentação, desestatização e outros. Segundo a classificação do Monitor foram 13 atos de flexibilização, 11 de desregulação ambiental promovidos pelo executivo. Mas, certamente, o que mais chama a atenção são os 33 atos de reformas institucionais, entre os quais encontram-se exemplos de desman-

9 - O monitor da política ambiental faz parte do Política por Inteiro, painel que monitora atos institucionais. Disponível em: <https://arte.folha.uol.com.br/ambiente/monitor-politica-ambiental/#/atos-impactantes> acesso em 09/07/2002.

telamento institucional tal como a Portaria nº 419, de 11 de maio de 2020 e a Portaria nº 423, de 11 de maio de 2020 que cancelou as operações de bases avançadas de proteção ambiental do Ibama.-

Assim, resumidamente, o que se notou foi: i) o desmantelamento dos órgãos ambientais, caracterizado pela redução de verbas, perseguição e exoneração de servidores públicos; ii) o esvaziamento e a descaracterização da pauta ambiental, tendo em vista que o governo se colocou declaradamente contrário às pautas ambientais e com isso deixou de propor políticas ambientais necessárias; iii) a transferência de competências e de poderes para atores exógenos à pauta ambiental, marcado pela substituição de servidores públicos por serviços privados terceirizados e pela militarização da região amazônica; iv) a atuação infralegal¹⁰, conhecida pela expressão “passar a boiada”, dita pelo então ministro do meio ambiente, Ricardo Salles, significou uma série de atos partindo do executivo que visavam encobrir ações que gerassem judicialização ou polêmicas na esfera pública; v) a extinção e o esvaziamento de colegiados participativos; vi) a atuação legislativa com diversas tentativas de alteração de marcos legais.

Podemos observar, portanto, mudanças que alteram as características centrais de nossa política ambiental, a principal delas, o compartilhamento da responsabilidade no cuidado ambiental. Os principais aspectos observados apontam para a redução das possibilidades de participação da sociedade de diversas formas, seja pela lógica da coordenação do uso dos bens naturais comuns, seja pela lógica da deliberação dos sentidos atribuídos à natureza. Mas, além desses, também observamos que os mecanismos de justiça estão sendo tensionados, embora esses sejam mais difíceis de serem minados em um curto período de tempo. A consequência desse processo é uma espécie de blindagem da política ambiental que fica restrita aos atores do Estado, sem transparência e extremamente reduzida.

Conclusões

As mudanças provocadas pela gestão de Jair Bolsonaro afetam profundamente a tradição da política ambiental brasileira, minando as formas de compartilhamento de responsabilidades. Essas pautas não se encerraram com o mandato presidencial, mas continuam sendo tensionadas pelos atores que as representam. A participação política aberta à sociedade civil foi minada, restando poucos espaços de participação que ficaram, ainda assim, desconfigurados em relação ao que eram. Esse processo de mudança reduziu, além dos mecanismos de decisão colegiada, a responsabilidade do proprietário e produtor. Conforme proposto com os esquemas teóricos apresentados, isso traz problemas concretos no que se refere à sustentabilidade dos bens comuns, e também fecha as possibilidades de deliberação pública sobre os problemas ambientais fixando um único sentido à natureza, mormente, aquele que a vê como recurso ao desenvolvimento econômico. Com isso, a legitimidade para proteção ambiental foi sendo reduzida ao escopo do Estado, porém com uma arquitetura institucional de gestão que foi se desestruturando, militarizando e

10 - Para saber mais sobre as medidas infralegais na área ambiental do governo Bolsonaro ver: Oliveira 2022 e na base de dados do INESC (2021).

fechando com o desmantelamento dos órgãos de controle e de fiscalização. Tal política criou um aparente modelo contraditório de política ambiental, centrado no controle do Estado para atender os objetivos de setores econômicos declarados desse grupo político. Outra sequência de atos foi inaugurada no sentido de alterar legislações protetoras e, assim, reduzir os efeitos possíveis da mobilização judicial em conflitos ambientais, o que pode reduzir os mecanismos que visam corrigir as injustiças ambientais.

Ainda que o governo Bolsonaro, principal agente dessa transformação da política ambiental, tenha fracassado na tentativa de se reeleger, os impactos de suas ações não serão facilmente barrados e, por isso, é crucial que se compreenda os sentidos mais profundos das alterações aceleradas em tal governo. É necessário continuar o debate sobre este processo, para iluminar os esforços de reconstrução e aprimoramento, bem como, ressaltar a importância da implantação de mecanismos que contribuam para tornar as instituições menos vulneráveis. Buscamos ressaltar a necessidade de valorizar o caráter de responsabilidade compartilhada que se forjou em nossa política ambiental ao longo do tempo e que permite, por diversos ângulos, construir um contexto institucional mais favorável ao cuidados dos recursos naturais, de forma plural, democrática e justa, o que se torna evidente na medida em que essas instituições foram alvo de ataque.

Agradecimentos

Agradecemos aos pareceristas anônimos pelas contribuições e às instituições de apoio à pesquisa. Esse trabalho resulta de pesquisas que contam com suporte financeiro das seguintes agências: edital n. 6 de 2019 Bolsa produtividade PQ Cnpq, Edital n. 4 de 2021/Taxa de pesquisa da FAPES e bolsa de doutorado da CAPES.

Referências

ABERS, R. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, v. XII, n. 1, p. 115-132, 2009.

ABERS, R.; OLIVEIRA, M. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, p. 336-364, 2015.

ASCEMA. *Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil*, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf>. Acessado em Jun 25, 2021

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e meio ambiente*, v. 5, 2002.

ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos Estudos**, n. 79, p. 151-167, 2007.

ALONSO, A.; MACIEL, D. From protest to professionalization: brazilian environmental activism after Rio-92. **The Journal of Environment & Development**, v. 19, n. 3, p. 300-317, 2010.

ARAÚJO, S. M. V. G. Environmental policy in the Bolsonaro government: the response of environmentalists in the legislative arena. **Brazilian Political Science Review**. Vol. 14, nº 2, 2020.

BARRY, J. **Rethinking Green Politics**. Sage Publications, London, 1999.

BATISTA, J; SENRA, E. **Bolsonaro ignorou decisões judiciais e ampliou crise Yanomami**. 2023. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/bolsonaro-ignorou-decisoes-judiciais-e-ampliou-crise-yanomami>> Acesso em 31 mai. 2023.

BECK, U. **Risk society: toward a new modernity**. Sage Publications, London, 1992.

BRAGANÇA, D. Bolsonaro confirma promessa: Ministério do Meio Ambiente deixará de existir. **O Eco**. 30 out. 2018. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/bolsonaro-confirma-promessa-ministerio-do-meio-ambiente-deixara-de-existir/>. Acesso em 09 jul. 2022.

BRONZ, D.; ZHOURI, A.; CASTRO, E. Passando a boiada: violação de direitos, desregulação e desmanche ambiental no Brasil. **Antropolítica -Revista Contemporânea de Antropologia**, (49), 8-41,2020. doi: 10.22409/antropolitica2020.i49.a44533

CAPELARI, M. G. M. et al. Large-scale environmental policy change: analysis of the Brazilian reality. **Revista de Administração Pública** [online], v. 54, n. 6, 2020.

CHIAVARI, J. e LOPES, C. Legislação florestal e de uso da terra: uma comparação internacional, Argentina, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha e Estados Unidos, 2017. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2017/10/Legislacao_Florestal_e_de_Uso_da_Terra_Uma_Comparacao_Internacional_CPI.pdf>. Acessado em Jul 27, 2021.

CREADO, E.; FERREIRA, L. O caleidoscópio conservacionista: o SNUC como um acordo temporário no ambientalismo. **Revista Vitas: Visões Transdisciplinares Sobre Ambiente e Sociedade**, v. 04, p. 01-37, 2012.

DRYZEK, J. Strategies of ecological democratization. IN: Lafferty W. e Meadowcroft, J. **Democracy and the Environment**. Cheltenham, Edward Elgar, 1996

DRYZEK, J. **Foundations and Frontiers of Deliberative Governance**. New York, Oxford University Press, 2010.

DRYZEK, J.; PICKERING, J.. Deliberation as a catalyst for reflexive environmental governance. **Ecological Economics**, v. 131, p. 353-360, 2017.

DRUMMOND, J.; BARROS-PLATIAU, A. Brazilian environmental laws and policies, 1934-2002: a critical overview. **Law & Policy**. v. 28, n. 1, p. 83-108, 2006.

ECODEBATE. **O desmonte geral da política ambiental brasileira e seus reflexos**. 09 jul. 2022. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2022/05/04/o-desmonte-geral-da-politica-ambiental-brasileira-e-seus-reflexos/>>

FASE e ETTERN. **Relatório Síntese**. Projeto Avaliação de Equidade Ambiental. Rio de Janeiro, 2011.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M; MOURA, A.. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, p. 183-198, 2012.

GIFFONI PINTO, R. e MALERBA, J. A política (anti)ambiental nos Estados Unidos e no Brasil: uma análise comparativa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. v. 60, p.143-166, dez. 2022

HANNIGAN, J. **Environmental Sociology**. New York: Routledge, 2006.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. **Greening Brazil**: environmental activism in state and society. Durham (NC): Duke University Press, 2007.

HOCHSTETLER, K. Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity. **Environmental Politics**, v. 30, 2021.

IMAFLORES; Instituto Socioambiental (ISA). **Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira**. 2020. Disponível em: <https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf>

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Dando nome aos bois: Análise das medidas infralegais para o meio ambiente nos primeiros dois anos do governo Bolsonaro. Mai. 2021. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/dando-nome-aos-bois-analise-das-medidas-infralegais-para-o-meio-ambiente-nos-primeiros-dois-anos-do-governo-bolsonaro/>.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. A conta do desmonte. Balanço do Orçamento Geral da União, 2022. Brasília, Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/04/BalancoOrcamento2021-Inesc-1.pdf>

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado** [online], v. 18, n. 1-2. 2003.

LENZI, C L. A política democrática da sustentabilidade: os modelos deliberativo e associativo de democracia ambiental. **Ambiente & Sociedade**, v. 12, p. 19-36, 2009.

LOSEKANN, C. Participação da sociedade civil na política ambiental do Governo Lula. **Ambiente & Sociedade**, 15(1), p. 179–200, 2012. <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2012000100012>

LOSEKANN, C. **Ambientalistas em movimento no Brasil**. Curitiba: Appris Editora, 2014.

LOSEKANN, C.; BISSOLI, L. D. Direito, mobilização social e mudança institucional. **Revista**

Brasileira de Ciências Sociais, 32(94), e329403, 2017. <https://doi.org/10.17666/329403/2017>

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano VI, n. 9, p. 83-93, 2004.

MOURA, A. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, A. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016, p. 13-44

NASCIMENTO, A. B. F. M. ; FERNANDES, A. S. A. ; CAPELARI, M. G. M. ; TEIXEIRA, M. A. C. ; GRIN, E. J. O Processo de Ação Coletiva na Produção de Bens Comuns: o papel das instituições. *GIGAPP Estudos Working Papers*, v. 8, p. 563-580, 2021.

OLIVEIRA, T. ASSETIZAÇÃO DA NATUREZA COMO RAZÃO DA EX-A-PROPRIAÇÃO NEOLIBERAL. IN: MIOLA et. al. **Finanças verdes no Brasil: perspectivas multidisciplinares sobre o financiamento da transição verde**. São Paulo, Editora Edgard Blücher. 2022.

OSTROM, E. (1990). **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press.

POWELL, G. B., Jr. "The Quality of Democracy: The Chain of Responsiveness." *Journal of Democracy* 15, no. 4 (2004): 91-105.[doi:10.1353/jod.2004.0070](https://doi.org/10.1353/jod.2004.0070). Acesso em 2 fev. 2023.

RECHTSCHAFFEN, C.L.; GAUNA, E.; O'NEILL, C.. **Environmental justice: Law, policy & regulation**. 2009.

SAMPAIO, C. Propostas de Bolsonaro para o meio ambiente colocam o país em risco, avisam ativistas. *Brasil de Fato*, 16 out. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/16/propostas-de-bolsonaro-para-meio-ambiente-colocam-o-pais-em-risco-avisam-ativistas> Acesso em 09 jul. 2022.

SCHLOSBERG, D. **Defining environmental justice: Theories, movements, and nature**. OUP Oxford, 2007.

SCHLOSBERG, D. **Environmental justice and the new pluralism**. Oxford, Oxford University Press, 1999.

SCHLOSBERG, D e COLLINS, L. B. From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice. *WIREs Clim Change*, 5: 359-374.<https://doi.org/10.1002/wcc.275>. 2014.

SPAROVEK, G, BARRETO, A., KLUG, I., PAPP, L. e LINO, J.. A revisão do Código Florestal brasileiro. *Novos estudos CEBRAP*, p. 111-135, 2011.

SMITH, G. **Deliberative democracy and the environment**. Routledge, 2003.

TREJO, P; RAMOS, C. La experiencia de la reserva legal en Brasil: una opción de conservación e propiedades rurales. **HALAC - Historia Ambiental Latinoamericana**, v. 10, nº 3, 2020.

VALENTE, R. Teoria conspiratória da ditadura guia Bolsonaro na Amazônia. **Folha de São Paulo**. 23 ago. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/08/teoria-conspiratoria-da-ditadura-guia-bolsonaro-na-amazonia.shtml> Acesso em 09 jul. 2022.

VIOLA, E., & FRANCHINI, M. **Brazil and climate change: beyond the Amazon**. Routledge, 2017.

WENZEL, F. Sob Bolsonaro, visão militar volta a nortear desenvolvimento da Amazônia. **O Eco**, 2019. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/sob-bolsonaro-visao-militar-volta-a-nortear-desenvolvimento-da-amazonia/> Acesso em: 09 jul. 2022.

Cristiana Losekann

✉ cristianalosekann@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9043-6099>

Submetido em: 24/11/2021

Aceito em: 06/12/2023

2024;27:e01764

Raquel Lucena Paiva

✉ raquelucenapaiva@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8945-3860>

Política Ambiental Brasileña: de la protección compartida al desmantelamiento

Cristiana Losekann
Raquel Lucena Paiva

Resumen: El artículo revisa la política ambiental brasileña, observando sus mecanismos centrales, sosteniendo que estos se basan en una concepción de responsabilidad compartida en el cuidado de la naturaleza que ha sido socavada recientemente. A partir de tres enfoques de teoría política que discuten los problemas de: coordinación de la acción, deliberación y justicia ambiental, analizamos los mecanismos institucionales de responsabilidad como protección, participación y control, observando su relevancia y justificación democrática para la política ambiental. El artículo utiliza datos empíricos documentales con el objetivo de reflexionar sobre el potencial del modelo de política ambiental brasileño frente a las posibles implicaciones de su deformación, concluyendo que el carácter compartido de la responsabilidad en la política ambiental es el eje central de los cambios que se han venido produciendo, lo que pone en riesgo una importante dimensión democrática.

São Paulo. Vol. 27, 2024

Artículo original

Palabras-clave: Política ambiental; ambientalismo; problema ambiental; legislación ambiental; Brasil.

Brazilian Environmental Policy: from shared protection to dismantling

Cristiana Losekann
Raquel Lucena Paiva

Abstract: The article reviews the Brazilian environmental policy, observing its central mechanisms, sustaining that these are based on a conception of shared responsibility in the care of nature that has been undermined recently. Based on three political theory approaches that discuss the problems of: coordination of action, deliberation and environmental justice, we analyze the institutional mechanisms of responsibility as protection, participation and control, observing their relevance and justification for environmental policy. The article uses documentary empirical data with the aim of reflecting on the potential of the Brazilian environmental policy model vis-à-vis the possible implications of its deformation, concluding that the shared character of responsibility in environmental policy is the central focus of the changes that have been taking place, which puts an important democratic dimension at risk.

São Paulo. Vol. 27, 2024

Original Article

Keywords: Environmental policy; environmentalism; environmental problem; environmental law; Brazil.