

**A CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS DE  
CONTROLE DO DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA: DO PPCDAM A  
BOLSONARO**

**LA CONSTRUCCIÓN Y DESTRUCCIÓN DE CAPACIDADES ESTATALES PARA EL  
CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONIA: DEL PPCDAM A  
BOLSONARO**

**THE CONSTRUCTION AND DECONSTRUCTION OF STATE CAPACITIES TO  
CONTROL DEFORESTATION IN THE AMAZON RAINFOREST: FROM PPCDAM  
TO BOLSONARO**



Silvio Eduardo Alvarez CANDIDO<sup>1</sup>  
e-mail: seacandido@ufscar.br



Leonardo Halszuk Luiz de MOURA<sup>2</sup>  
e-mail: leodemoura@socioambiental.org



Ricardo Mello DUARTE<sup>3</sup>  
e-mail: ricardomduarte@protonmail.com



Juan Doblás PRIETO<sup>4</sup>  
e-mail: juan.doblas@inpe.br

**Como referenciar este artigo:**

CANDIDO, S. E. A.; MOURA, L. H. L.; DUARTE, R. M.;  
PRIETO, J. D. A construção e desconstrução de capacidades  
estatais de controle do desmatamento da Amazônia: do PPCDAm  
a Bolsonaro. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 28, n. esp. 2,  
e023014, 2023. e-ISSN: 1982-4718. DOI:  
<https://doi.org/10.52780/res.v28iesp.2.18869>



| Submetido em: 15/08/2023  
| Revisões requeridas em: 19/10/2023  
| Aprovado em: 05/11/2023  
| Publicado em: 29/12/2023

**Editora:** Profa. Dra. Maria Chaves Jardim  
**Editor Adjunto Executivo:** Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

<sup>1</sup> Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos – SP – Brasil. Doutor em Engenharia de Produção pela UFSCar (PROFESSOR DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS)

<sup>2</sup> Universidade Federal de Brasília (UNB), Brasília – DF – Brasil. Mestre em Meio Ambiente em Desenvolvimento Rural.

<sup>3</sup> Fundação Getúlio Vargas (EBAPE-FGV), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Doutorando em Administração.

<sup>4</sup> Instituto Socioambiental (ISA), Altamira – PA – Brasil. Doutor em Sensoriamento Remoto pelo INPE.

**RESUMO:** O artigo analisa a construção e a desconstrução de capacidades estatais federais de controle do desmatamento da Amazônia brasileira por meio da abordagem dos Campos de Ação Estratégicos (CAE). Entre 2004 e 2014, o desmatamento da Amazônia teve uma queda substancial decorrente da implementação do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCDAm). Após uma década dessa implantação, entretanto, essa política pública exitosa passou a ser gradualmente fragilizada. Com a eleição de Bolsonaro, essa fragilização se intensificou, tornando-se um desmonte. Com base no levantamento de dados de múltiplas fontes, analisamos a dinâmica político-cultural envolvida nesse processo. A análise demonstra como a literatura sobre capacidades Estatais pode se beneficiar com o diálogo com a abordagem dos CAE. Ela também envolve uma versão única de processos históricos, favorecendo o reconhecimento da importância do PPCDAm e da destruição gerada pelo Governo Bolsonaro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Amazônia. Desmatamento. Campos de ação estratégica. Capacidades Estatais. PPCDAm.

**RESUMEN:** El artículo analiza la construcción y desconstrucción de capacidades del Estado federales para controlar la deforestación en la Amazonía brasileña a través del enfoque de Campos Estratégicos de Acción (CAE). Entre 2004 y 2014, la deforestación en la Amazonía tuvo una caída sustancial debido a la implementación del Plan de Prevención y Control de la Deforestación (PPCDAm). Sin embargo, después de una década de implementación, de esta exitosa política pública comenzó a debilitarse gradualmente. Con la elección de Bolsonaro, ese debilitamiento se intensificó, convirtiéndose en un desmantelamiento. Con base en la recopilación de datos de múltiples fuentes, analizamos las dinámicas político-culturales involucradas en este proceso. El análisis demuestra cómo la literatura sobre las capacidades del Estado puede beneficiarse del diálogo con el enfoque CAE. También implica una versión única de los procesos históricos, favoreciendo el reconocimiento de la importancia del PPCDAm y de la destrucción generada por el Gobierno de Bolsonaro.

**PALABRAS CLAVE:** Amazonia. Deforestación. Campos de acción estratégica. Capacidades del Estado. PPCDAm.

**ABSTRACT:** The article assessed the construction and deconstruction of federal State capacities to control deforestation in the Brazilian Amazon through the approach of Strategic Fields of Action (SAFs). Between 2004 and 2014, deforestation in the Amazon had a substantial drop due to the implementation of the Plan for the Prevention and Control of Deforestation (PPCDAm). After a decade, however, this successful public policy began to be gradually weakened. With the election of Bolsonaro, this weakening intensified, becoming a dismantling. Based on data collected from multiple sources, we analyze the political-cultural dynamics entailed in this process. The analysis demonstrates how the literature on State capabilities can benefit from dialogue with the CAE approach. It also involves a unique version of historical processes, favoring the recognition of the importance of the PPCDAm and of the destruction generated by the Bolsonaro Government.

**KEYWORDS:** Amazon Rainforest. Deforestation. Strategic Action Fields. State capacities. Ppcdam.

## **Introdução**

Ao longo das últimas décadas, o Brasil constituiu gradual e cumulativamente uma política ambiental relativamente sofisticada. O processo funcionou como uma espécie de “revolução científica” (KUHN, 2011), na qual a adoção de um paradigma formou base sólida para aprimoramento gradativo. Influenciado por dinâmicas internacionais, movimentos ambientalistas domésticos impulsionaram a formação de políticas ambientais federais.

Em 2003, uma política pública estruturada para conservar a Amazônia se configurou com a instituição do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm), no início do primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006) (CAPOBIANCO, 2022). A implementação desse plano foi decisiva para que uma redução de 81,95% no desmatamento fosse verificada entre 2004 e 2014 (INPE, 2023). Aos poucos, entretanto, ela passou a sofrer crescentes contestações. Essa oposição começou a se fortalecer já no segundo mandato de Lula (2007-2010) e atingiu seu auge no governo do presidente Bolsonaro (2019-2022). Como resultado desse processo, entre 2014 e 2020, o desmatamento cresceu 116,5%.

Este artigo analisa a construção e a desconstrução de capacidades estatais federais de controle do desmatamento da Amazônia brasileira. Conceitualmente, demonstramos que a compreensão do Estado como um conjunto de Campos de Ação Estratégicos (CAE) interconectados proposta por Fligstein e McAdam (2012), pode contribuir para a literatura sobre capacidades estatais. Essa perspectiva sugere que a construção e desconstrução de capacidades são situadas em campos com posições específicas nas estruturas de poder do Estado e da sociedade. A ênfase dessa abordagem na interconexão de campos, nas habilidades sociais e nas unidades de governança possibilita avançar na compreensão dinâmica a construção e desconstrução da autonomia da qual as capacidades dependem como decorrência de relações de poder e de ações estratégicas. As capacidades enfatizadas, em nosso caso, se situam no campo ambiental, um espaço relativamente novo e de posição subordinada no Estado brasileiro, que enfrenta opositores poderosos do combate ao desmatamento, como atores do agronegócio, do setor de infraestrutura e do campo militar.

O artigo também traz contribuições empíricas. A análise articula uma narrativa construída a partir do uso reflexivo de ferramentas teóricas relacionais que se baseou em um volume significativo de dados secundários originários de outros estudos, de documentos governamentais, de publicações da mídia e de entrevistas junto a servidores ambientais. Ela resulta em uma visão única e significativamente mais detalhada do que outros estudos publicados acerca das políticas públicas de controle do desmatamento da Amazônia.

## **A construção e desconstrução de capacidades estatais pela ótica dos Campos de Ação Estratégica**

A ideia de capacidades estatais parte de uma concepção weberiana de Estado que envolve a formação de estruturas burocráticas para perseguir objetivos sem ser influenciadas por grupos sociais poderosos (SKOCPOL *et al.*, 1985). Desde seu surgimento, diferentes visões sobre elas se desenvolveram (ENRIQUEZ; CENTENO, 2012), abrindo possibilidades para enfatizar as relações de poder em sua constituição (LINDVALL; TEORELL, 2016). Aqui, as capacidades não seriam consideradas um atributo fixo do Estado, mas contingentes à luta política (LOUREIRO; CALABREZ, 2021). Com base na visão de Bourdieu (2014) sobre o Estado como um meta-campo, autores consideram que a acumulação de formas de poder é que autorizariam a solução de problemas públicos e a própria “construção de representações sobre a natureza dos problemas” (MORETTI; BANDEIRA DE MELO, 2017, p. 50). Esse processo não envolve apenas recursos materiais, mas também simbólicos, associados à “legitimidade, capacidade de mobilização e geração de consensos” (MORETTI; BANDEIRA DE MELO, 2017, p. 42).

Tais formulações dialogam com a abordagem dos CAE, proposta por Fligstein e McAdam (2012). CAEs são arenas sociais circunscritas nas quais atores individuais ou coletivos dotados de diferentes recursos atuam *vis-à-vis* e buscam moldar os sentidos sociais que ordenam suas ações de acordo com suas visões e em seu benefício (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012). A estrutura e a composição dos CAE refletem três aspectos socialmente construídos: i) o sentido de pertencimento, baseado mais em aspectos subjetivos do que em critérios objetivos; ii) as fronteiras do campo, que podem se alterar de acordo com as questões em disputa; iii) os entendimentos compartilhados que dão base para a operação do campo, como a compreensão do que está em jogo, quem são os incumbentes e os desafiantes e quais são as regras que governam as ações legítimas.

Os CAEs podem estar em três configurações ideais: emergentes, estáveis e em crise. Campos emergentes são espaços pouco ordenados, nos quais significados, identidades e formas de organização estão em disputa. No estado de estabilidade, uma ordem cultural se estabelece e passa a ser tomada como dada pelos atores, o que não significa que ela seja estática e que os desafiantes concordem com a lógica estabelecida. Em CAEs em crise, desestabilizações, geralmente provocadas por choques exógenos, podem levar a rupturas com a ordem prevaiente (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

Uma diferença importante dessa abordagem em relação à de Bourdieu (2014) é a ênfase na ação coletiva. Ela se baseia na incorporação de conceitos da teoria dos movimentos sociais e na adoção da ideia interacionista de habilidades sociais. Essas são definidas com as capacidades dos atores de produzir identidades e sentidos compartilhados que impulsionam a cooperação (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012). Atores socialmente hábeis podem estar tanto em grupos incumbentes quanto desafiantes e atuam como mobilizadores seja para reproduzir ou transformar a ordem dos CAE.

Outra especificidade da abordagem é sua ênfase na interconexão entre campos. Os autores consideram que os CAE são como “bonecas russas”, podendo estar contidos uns nos outros, ou manter relações externas. As relações podem ainda envolver mais ou menos assimetrias de poder e ser cooperativas ou conflituosas. A relação dos atores do CAE com os de fora tendem a ser mediadas por unidades internas de governança (UIGs), que se organizam quando o campo se estabiliza. Os incumbentes do espaço tendem a dominar essas unidades e representar o espaço.

Estados são vistos como um conjunto de CAE burocratizados que detém o monopólio da violência física e simbólica. Os campos estatais são particularmente poderosos e capazes de influenciar outras esferas da vida social com que se relacionam. Atores poderosos ou habilidosos dessas esferas também possuem formas de interferir na dinâmica do Estado, o que por vezes ocorre pela mediação de UIGs (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012). Como outras organizações burocratizadas, os campos Estatais possuem estruturas e relações de poder formalizadas, o que amplia sua capacidade de controle. Entretanto, a dinâmica do campo não pode ser reduzida a essas relações formais, sendo decisivamente influenciada por relações e interações informais.

### **A configuração do PPCDAm e da capacidade de controle do desmatamento**

A capacidade estatal de controle do desmatamento da Amazônia constrói-se a partir da configuração do campo ambiental no âmbito federal, que ocorreu gradualmente desde os anos 1970, influenciada por processos internacionais e nacionais (HOCHSTETLER; KECK, 2007). No período da ditadura militar (1964-1985), 19 leis e 20 decretos ambientais influenciados pelo preservacionismo e com um viés tecnocrático foram editados (FORESTA, 1991). Nesse período, o Código Florestal (Lei nº 4.771/65) foi promulgado estabelecendo preceitos para o manejo madeireiro e uma Reserva Legal de 50% da vegetação nativa em propriedades privadas

na Amazônia. Durante a abertura política, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) foi aprovada instituindo formas de governança e instrumentos ambientais básicos do CAE.

No âmbito executivo, os militares criaram a Secretaria de Meio Ambiente em 1973. O biólogo, advogado e professor universitário Paulo Nogueira Neto, respeitado pelas suas credenciais acadêmicas, profissionais e por sua linhagem política, foi a autoridade máxima da área durante a ditadura. Atuando com táticas de “guerrilha ambiental” em um Estado autoritário e desenvolvimentista, as conquistas ambientais desse período se dão aproveitando oportunidades políticas (HOCHSTETLER; KECK, 2007).

Com a redemocratização, os ambientalistas se mobilizaram para influenciar a Constituição. Fábio Feldmann liderou o movimento que logrou incorporar em capítulo da Carta fundamentos constitucionais do ambientalismo no Estado brasileiro. A constituição também consolidou o papel do Ministério Público na promoção dos direitos ambientais e no acesso à justiça, introduzidas na Lei da Ação Civil Pública, de 1985 (LOUREIRO; PACHECO, 1995).

Os anos 1980 e 1990 foram marcados por avanços lentos no executivo, associados ao contexto de crise fiscal. Pressionado pela repercussão internacional do desmatamento da Amazônia, o presidente Sarney (1985-1990) criou em 1989 o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Collor (1990-1992) explorou oportunidades diplomáticas ligadas ao meio ambiente, nomeando José Lutzenberger como Secretário do Meio Ambiente. No ano da Eco 92, o governo criou o Ministério do Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, que nos anos subsequentes mudou várias vezes de nome e escopo.

No legislativo, outros avanços surgiram a partir da segunda metade dos anos 1990. Em 1998, a lei de Crimes Ambientais (9.605/1998) foi aprovada, ampliando penas e facilitando a punição de infrações ambientais. Em 2000, foi promulgada o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC - Lei 9.985/2000). Mais tarde, em 2009, a Política Nacional sobre Mudanças do Clima (lei 12.187/09) foi expedida em um contexto de fortalecimento do CAE.

A questão do desmatamento da Amazônia foi periférica até meados dos anos 1980. Antes disso, a região era tratada predominantemente pela ótica militar. Na redemocratização, os militares mantiveram o controle sobre a agenda, desenvolvendo projetos como o Calha Norte e o Sivam que serviram como válvula de escape para sua insatisfação (HOCHSTETLER; KECK, 2007). Aos poucos, o tema ganhou força na arena ambiental. A mobilização de

populações impactadas por políticas de colonização dos militares, sobretudo os seringueiros do Acre (ALLEGRETTI, 2008), e sua repercussão internacional foram chaves nesse processo.

Nos anos 1980, o Polonoroeste, financiado pelo Banco Mundial, viabilizou o asfaltamento da BR-364, intensificando conflitos entre pecuaristas e seringueiros no Acre (CANDIDO, 2010). Com o apoio da Antropóloga Mary Allegretti e do Cientista Político Tony Gross, Chico Mendes, líder dos seringueiros, foi aos Estados Unidos denunciar impactos do projeto. A pressão internacional gerou o Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (Planaflo)<sup>5</sup> e favoreceu a instituição das Reservas Extrativistas, em 1987, ano em que Mendes ganhou o prêmio Global 500 da UNEP. Em 1988, o governo Sarney iniciou o monitoramento do desmatamento da Amazônia e Mendes foi assassinado. O crime e as altas taxas de desmatamento detectadas propiciaram o fim do sequestro da agenda da Amazônia pelos militares e sua ascensão no CAE ambiental.

As dificuldades fiscais e a falta de autonomia do CAE ambiental dificultaram o combate ao desmatamento nos anos 1990. As ações desenvolvidas reagiam aos picos no índice de desmate. Uma medida importante foi a alteração da área de reserva legal na Amazônia de 50% para 80% no Código Florestal implantado no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC 1995-2002) (TAGLIALEGNA, 2011).

O ano de 1999 marca o início da constituição de uma política mais estruturada de combate ao desmate. Com a nomeação de Mary Allegretti como Secretária de Coordenação da Amazônia, houve um plano que apostou na criação de um Sistema de Licenciamento Ambiental para propriedades rurais para a efetiva aplicação do código florestal. Entretanto, isso não ocorreu devido ao orçamento restrito e a falta de engajamento dos estados da região, em que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) havia apostado (CAPOBIANCO, 2021).

A eleição de Lula e a chegada de Marina Silva ao MMA, em 2003, ocorreu sob forte impacto do aumento do desmatamento. Com a melhoria gradual das condições fiscais, foi possível ampliar a autonomia ambiental e do combate ao desmatamento e desenvolver capacidades estatais. O governo criou duas políticas principais para a Amazônia. O Plano Amazônia Sustentável (PAS) propôs condicionar investimentos Federais do Plano Plurianual à mudança na lógica de ocupação da região. O PPCDAm focou na prevenção e combate ao desmate. Consideramos que só o PPCDAm constituiu capacidades estatais. O PAS acabou cooptado pelo campo da infraestrutura e não foi efetivamente implementado. A efetividade do

---

<sup>5</sup> Mais informações em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/plano-agropecuario-e-florestal-de-rondonia-planaflo>

PPCDAm decorreu de um conjunto de ações estratégicas que garantiram apoio político consistente da Presidência da República e a instituição de uma unidade de governança e de dispositivos para induzir a cooperação de atores em posições dominantes de campos estatais, inclusive os potenciais opositores.

Cientes da fragilidade do campo ambiental no Estado brasileiro, Marina Silva e sua equipe agiram de maneira socialmente hábil, insistindo que o PPCDAm não deveria ser um plano do MMA, mas de todo o governo. A proposta, que enfrentou resistência de titulares de outros ministérios e dos movimentos ambientalistas (CAPOBIANCO, 2021), acabou prevalecendo e se traduziu em um formato de governança que cooptou temporariamente atores de arenas potencialmente opositoras do combate ao desmate. A coordenação do plano ficou a cargo da Presidência da República, esfera máxima de poder do executivo, com apoio do MMA. Foi ainda constituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) por funcionários do primeiro escalão (Ministros, Vices ou Secretários-executivos). A composição do GTI envolveu sobretudo órgãos que Bourdieu (2014) classificaria como da “mão direita” do Estado, incluindo os associados a campos vinculados ao desmatamento e à degradação da Amazônia, como Agronegócio, Infraestrutura e Militar. Ela incluiu: Casa Civil, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Trabalho, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério dos Transportes, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Justiça (MJ - Incluindo Política Federal e Polícia Federal Rodoviária), Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Defesa.

O grupo operou como uma UIG e foi responsável por elaborar, implementar, monitorar e avaliar um plano de trabalho. Capobianco (2021) relata conflitos acerca da composição do decreto sobre o funcionamento do grupo. Para o MMA, o decreto deveria ser o mais detalhado possível, enquanto para os outros ministérios deveria ser genérico. A visão do MMA acabou prevalecendo e, em prazo relativamente curto, foi estabelecido um plano com 149 atividades contendo responsáveis e períodos de execução, assim como foram determinados indicadores e dispositivos de controle da implementação.

Outra ação estratégica foi a vinculação do orçamento do plano aos Planos Plurianuais dos ministérios, dispensando complexas negociações para obtenção de recursos adicionais da União, superando a falta de recursos do MMA e possibilitando início imediato das atividades

(CAPOBIANCO, 2021). O orçamento foi crescendo ao longo de suas fases. Na Fase 1, desenvolvida entre 2004 e 2008, o orçamento foi de R\$ 394 milhões. Na segunda fase, de 2009 a 2011, que abarcou o segundo mandato do presidente Lula (2007-2010) e primeiro ano do governo de Dilma Rousseff (2011), o orçamento foi de R\$ 1.224 bilhões. Na fase 3, desenvolvida entre 2012 e 2015, o orçamento foi de R\$ 1.428 bilhões (WEST; FEARNSSIDE, 2021). A partir de 2008, o orçamento passou a contar com recursos do Fundo Amazônia, que capta doações em troca de certificados de redução de emissões de carbono. Inicialmente, Noruega, Alemanha e Petrobrás fizeram aportes ao Fundo.

O PPCDAm foi estabelecido de forma relativamente autônoma em relação aos governos estaduais, com sua narrativa enfatizando que se tratava de um plano do governo federal. A política buscou incentivar que os estados da Amazônia construíssem seus próprios planos de combate ao desmatamento. Em 2008, a estruturação dos planos estaduais se tornou um condicionante para que os governos estaduais participassem do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA).

O escopo do plano envolveu três eixos: i) Ordenamento fundiário e territorial; ii) Monitoramento e Controle; iii) Fomento a atividades produtivas sustentáveis. Um eixo adicional de Incentivos Econômicos à Conservação foi proposto, mas nunca se consolidou. Um dispositivo transversal estabelecido foi a constituição de uma lista anual dos municípios que mais desmataram, estabelecendo áreas prioritárias de intervenção.

O eixo do ordenamento fundiário capturou cerca de 56% do orçamento (R\$ 254 milhões) na fase 1, 27% do orçamento (R\$ 338 milhões) na fase 2 e 15% do orçamento (R\$ 213 milhões) na fase 3 (WEST; FEARNSSIDE, 2021). Ele se constituiu por dois conjuntos de ações: criação de áreas protegidas e regularização fundiária. A criação de Unidades de Conservação (UCs) foi enfatizada inicialmente, com significativa ampliação, assim como as terras indígenas com recursos do programa Áreas Protegidas da Amazônia (VERÍSSIMO *et al.*, 2011). Essas ações aos poucos perderam fôlego, enquanto as de regularização fundiária ganharam. Essas se iniciaram com o apoio ao Programa Mato Grosso Legal, que influenciou a criação Programa Terra Legal em 2009.

O Monitoramento e Controle foi central no PPCDAm, ampliando significativamente a capacidade estatal na região. Ele capturou cerca de 21% do orçamento (R\$ 83 milhões) na fase 1, 37% do orçamento (R\$ 454 milhões) na fase 2 e 30% do orçamento (R\$ 425 milhões) na fase 3 (WEST; FEARNSSIDE, 2021). Enfatizou-se a integração dos órgãos ambientais Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico

Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)<sup>6</sup> com a Polícia Federal e com o Exército, que apoiavam a fiscalização. A utilização intensiva de dispositivos de sensoriamento remoto do INPE também foi chave. Além do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), utilizado desde 1988 para calcular o índice anual de desmatamento, foram lançados outros sistemas, como a Coordenação-Geral de Observação da Terra (DETER)<sup>7</sup>, que permitiu a detecção do desmatamento em tempo real, orientando ações de fiscalização, e o TerraClass para monitorar o uso do solo após o desmatamento. No PPCDAm III, investimentos foram feitos para melhorar o DETER (DETER-B) e o PRODES. Na fase IV, o desenvolvimento do sistema DEGRAD possibilitou o monitoramento de áreas degradadas.

O terceiro eixo, de incentivo a atividades produtivas, ganhou importância gradualmente, atendendo a críticas à ênfase no comando e controle sem promover alternativas econômicas às atividades degradantes. Ele capturou cerca de 17% do orçamento (R\$ 67 milhões) na fase 1, 38% (R\$ 459 milhões) na fase 2 e 55% (R\$ 790 milhões) na fase 3 (WEST; FEARNSIDE, 2021). Envolveu dois conjuntos de ações. O primeiro promoveu intervenções em mercados associados ao desmatamento, apostando na expansão da concessão de áreas florestais facilitada pela promulgação da lei de Gestão de Florestas Públicas. Pactos setoriais privados de combate ao desmatamento, como as moratórias da soja e da pecuária (CANDIDO, 2023; GIBBS *et al.*, 2016) e o Pacto pela Madeira Legal da Associação das Indústrias Exportadoras de Madeiras do Estado do Pará, foram apoiados. O governo ainda restringiu o crédito rural para atividades ilegais (Resolução 3546/2008 do Banco Central) e buscou expandi-lo para atividades mais sustentáveis.

Outras ações tinham o propósito de apoiar agricultores familiares e a produtores de comunidades tradicionais. Essas iniciativas ganharam força a partir da Fase II, sendo mantidas e ampliadas nas etapas subsequentes. O Programa Arco Verde, lançado em 2009, deu apoio a pequenos produtores de municípios prioritários autuados por infrações ambientais. Na fase 3, o Programa Assentamentos Verdes foi lançado articulando-se ao Programa Bolsa Verde. O Programa de Apoio ao Manejo Comunitário e Familiar, lançado em 2009, promoveu o extrativismo madeireiro e não madeireiro por comunidades da floresta. Os recursos para pesquisa e assistência técnica também foram ampliados.

<sup>6</sup> Mais informações em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br>

<sup>7</sup> Mais informações em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/deter/deter>

O estabelecimento desses CAEs impulsionou a capacidade Estatal de reduzir o desmatamento da Amazônia expressivamente entre 2004 e 2014. Aos poucos, entretanto, oposições ao plano ganharam força.

### **A oposição ao PPCDAm até o governo de Michel Temer**

A estrutura de governança do PPCDAm se constituiu a partir de ações estratégicas do MMA para induzir à cooperação da Presidência da República e de atores dominantes de outros CAE do Estado. Aos poucos, entretanto, algumas das convergências construídas se fragilizaram.

A presidência, que opera como um árbitro dos conflitos entre os diversos CAEs do Estado, foi se tornando gradualmente menos disposta a apoiar o PPCDAm dos governos Lula até o Temer. Essa transformação está associada ao fortalecimento político dos órgãos que se opunham ao controle do desmate, o que ampliou os desgastes da Presidência de “comprar a briga” dos desafiantes ambientalistas. A transferência da Coordenação do PPCDAm da Presidência da República para o MMA, em 2013, durante o primeiro mandato de Rousseff, é reflexo desse processo, além de estar associado às próprias visões da presidenta.

Os CAE mais importantes na oposição à implementação do PPCDAm são os associados a setores que geram desmatamento. Alguns desses possuem dinâmicas predominantemente informais e ilegais ou são regulados e organizados a partir do nível estadual, possuindo vínculos indiretos com o âmbito federal e tiveram pouca capacidade de opor o PPCDAm até o governo do presidente Temer (2016-2018). A mineração de metais preciosos de pequena escala e a extração ilegal de madeira encaixam-se nesses casos.

Outros campos, entretanto, possuíam essa capacidade. Destacamos os papéis de dois conjuntos de espaços: o agronegócio, ligado tanto à dinâmica do mercado de terras quanto a da produção agropecuária; e o da infraestrutura, sobretudo a construção de estradas e hidrelétricas. Os primeiros espaços estão ligados ao MAPA e o segundo, ao MME e ao Ministério dos Transportes.

Uma transformação importante que acontece na economia brasileira ao longo dos governos Lula decorre do chamado “boom das commodities”. Destacam-se o crescimento na produção e exportação de soja, milho e carne bovina, cadeias produtivas fortemente associadas ao desmatamento da Amazônia (NEPSTAD *et al.*, 2014). A dinâmica desses setores está interconectada (ARIMA *et al.*, 2011) e ligada ao mercado de terras (HECHT, 1985). O

crescimento desses setores preocupou ambientalistas do governo e de fora dele, reafirmando a urgência do PPCDAm e impulsionando protestos que levaram ao estabelecimento das moratórias da soja e da pecuária (CANDIDO, 2023; GIBBS *et al.*, 2016).

Pompeia (2021) mostra que, nos anos 2000, o agronegócio era fragmentado politicamente, predominando conflitos entre setores, entre empresas nacionais e internacionais e entre produtores rurais e industriais. As representações mais exclusivas dos produtores rurais, como a Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA), também estavam enfraquecidas. O crescimento das exportações e da sua importância para o balanço de pagamentos do país ampliou o poder político do setor, que foi aos poucos se unificando. Esse processo de indução da cooperação entre os diversos atores se deu de forma paulatina e com base na noção totalizadora de “agronegócio”. Um marco é a constituição do Instituto Pensar Agropecuária, em 2011, a partir da iniciativa de produtores de algodão e de soja do estado de Mato Grosso (POMPEIA, 2021). Essa unidade de governança foi chave para conseguir ordenar os interesses do CAE, atuando na alteração do Código Florestal e na oposição ao PPCDAm.

O segundo conjunto de CAEs que se opôs gradualmente ao PPCDAm estão associados à infraestrutura, ligados ao MME e ao Ministério dos Transportes. O primeiro mandato do governo Lula se caracteriza por uma continuidade das políticas macroeconômicas monetaristas, marcadas pela ênfase no controle da inflação e pelas elevadas taxas de juros. Para Cano e Silva (2010), há também nesse momento o fim do veto ideológico a uma maior intervenção do Estado na economia, iniciando-se o planejamento de uma nova matriz de política econômica e realizando-se reformas institucionais. Os planos elaborados foram mais significativamente implementados no segundo mandato de Lula e nos governos de Dilma Rousseff, quando a melhora da situação econômica tinha ampliado a capacidade de investimento do Estado.

O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no segundo mandato de Lula, marcou a ampliação das forças dos CAE da infraestrutura e sua contraposição ao PPCDAm e ao PAS, que acabou não se estabilizando. Os investimentos em obras na Amazônia reproduziram a visão colonizadora acerca da região e a promoção de um desenvolvimento seletivo, concentrado e desigual (MADEIRA, 2014). Grandes hidrelétricas visavam suprir a demanda do centro-sul do país e foram alvo de intenso conflito com ambientalistas (FEARNSIDE, 2015). Investimentos em rodovias buscaram reduzir custos logísticos de uma produção agropecuária que tinha se interiorizado para o Centro-Oeste e que avançava rumo ao Norte. Chave para fortalecer o chamado “arco-norte” era o asfaltamento da BR-163, ligando Cuiabá a Santarém, que foi objeto de atenção do MMA, com o desenvolvimento do Plano BR-

163 Sustentável. As obras na Amazônia também eram importantes nos planos de integração da infraestrutura sul-americana (COSTA; GONZALEZ, 2014).

A fragilização do PPCDAm se inicia ainda no final do segundo mandato de Lula e resulta nos retrocessos elencados por Capobianco (2021), os quais podem ser associados ao fortalecimento de opositores. Ao fortalecimento e organização política do agronegócio podem ser relacionados três retrocessos principais. O primeiro, que afetou as ações de fiscalização, refere-se aos sucessivos adiamentos da regulamentação da lei de Crimes Ambientais (9.605/1998), por meio de decretos editados anualmente pela presidência de dezembro de 2008 até a aprovação do Novo Código Florestal. Um segundo revés tem a ver com a criação do Programa Terra Legal, em junho de 2009 (Lei 11.952), que contrapôs a criação de UCs. Em 2016, Temer amplia o limite do tamanho dos imóveis passíveis de regularização de 1500 para 2500 hectares e autoriza a titulação de áreas ocupadas até 2008 (ao invés de até 2004), ampliando estímulos à grilagem. Por fim, o mais importante revés foi a alteração do Código Florestal no Governo Dilma, que contou com o apoio da Presidência.

As pressões geradas pelos CAEs da infraestrutura são publicamente associadas à saída de Marina Silva do comando do MMA, em maio de 2008, devido a desentendimentos com a Casa Civil acerca do PAS e sobre o licenciamento de hidrelétricas na Amazônia. As obras de infraestrutura levaram a desafetações de UCs por medidas provisórias em atos dos governos Dilma e Temer (CAPOBIANCO, 2021).

Enquanto a transformação dos perfis dos presidentes de Lula a Temer e a ascensão dos opositores contribuíram para fragilizar o PPCDAm, os dados de desmatamento indicam que o plano ainda surtia efeitos importantes. A eleição de Bolsonaro passou a miná-lo e desconstruir capacidades estatais.

### **O Governo Bolsonaro e o desmonte das capacidades**

A oposição ao PPCDAm atingiu seu ápice no governo de Bolsonaro. A orientação ideológica extremista desse presidente e de seu governo é denominada por Lynch e Cassimiro (2021) como “populismo reacionário”. Sua face populista está associada a um “estilo de fazer política típico de ambientes democráticos ou de massa, praticado por uma liderança carismática” (LYNCH; CASSIMIRO, 2021, p. 224). No caso de Bolsonaro, esse estilo é “orientado pelo imperativo de preservação da ordem pelo recurso à autoridade” (LYNCH; CASSIMIRO, 2021, p. 225), localizando-se à direita no espectro político. O “povo” aqui, é

visto como “um conjunto de empresários e famílias ameaçados em sua moral tradicional [judaico-cristã] por uma minoria de subversivos que atacam a propriedade privada e atentam contra os bons costumes” (LYNCH; CASSIMIRO, 2021, p. 225). A face “reacionária” desse governo está ainda associada à intensidade de suas ações, que desafiam o Estado de direito em nome de uma democracia relacionada à figura do líder carismático. Atua-se como se o Estado de direito fosse uma farsa por meio da qual um suposto *establishment* violaria a democracia para perpetuar um sistema injusto (LYNCH; CASSIMIRO, 2021, p.226).

Nessa visão, a decadência da civilização brasileira teria se acelerado desde os anos 1960 e, sobretudo, com o processo de redemocratização, o que está associado a um ideal de restauração do Estado autoritário da segunda metade do século XX (LYNCH; CASSIMIRO, 2021). Um dos traços dessa decadência seria justamente a ascensão do ambientalismo, motivo pelo qual o governo buscou destruir o CAE ambiental e suas ações de combate ao desmatamento.

Nesse governo, a oposição ao PPCDAm teve três peculiaridades importantes. Primeiro, as estruturas do campo ambiental foram atacadas “de dentro”, a partir da implantação de oposicionistas no seu controle. Sob o comando de Bolsonaro, esses atores usaram e abusaram do seu poder de revogar e flexibilizar normas ambientais infralegais, alterando decretos, resoluções de órgãos colegiados, instruções normativas, despachos (ARAÚJO, 2023). Eles, evidentemente, nem sempre tinham poder de desconstruir sozinhos a política ambiental, o que demandou que atuassem também por meio de ações estratégicas para avançar em seus objetivos, sendo muitas vezes barrados pelos campos legislativo e judiciário. A segunda peculiaridade foi o espaço que o governo deu a setores ligados ao desmatamento ilegal, que antes não tinham força para opor a política ambiental federal – como o da extração de madeira e o do garimpo ilegal - e passaram a ser vistos como oprimidos pelo Estado. Por fim, constata-se a interferência do campo militar no campo ambiental, sobretudo no que concerne à Amazônia.

As ações do governo de desmonte do combate ao desmatamento podem ser divididas em dois momentos. Do início do mandato (2019) até a queda de Ricardo Salles (2021), elas foram mais estridentes. No segundo momento, que se inicia em meados de 2021 e que decorreu de fortes pressões nacionais e internacionais contra o primeiro, as interferências se tornaram mais discretas e comandadas pelos militares.

Após a sua eleição em 2018, Bolsonaro cogitou extinguir o MMA e transferir sua estrutura para o MAPA. Após repercussões nacionais e internacionais negativas, em dezembro de 2018, o presidente eleito indica Ricardo Salles para o comando da pasta, que mais tarde

ficaria conhecido por defender em reunião ministerial que o governo aproveitasse a pandemia para “passar a boiada” na área ambiental. Ele caiu do cargo em 2021 devido a investigações acerca de sua atuação para barrar a maior apreensão de madeira ilegal da Amazônia já realizada. Advogado, Salles havia sido Secretário de Meio Ambiente de Geraldo Alckmin no governo de São Paulo e diretor da Sociedade Rural Brasileira (SRB, 2018). Bolsonaro enxugou a estrutura do MMA e transferiu atribuições para opositores. O Serviço Florestal e o Cadastro Ambiental Rural, por exemplo, foram transferidos para o MAPA. A Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas, na qual estava o Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento, que tinha papel chave no PPCDAm, foi extinta.

Outra estratégia importante foi a nomeação massiva de militares e policiais para cargos no MMA. Cumprindo ordens de Bolsonaro, Salles nomeou no início do mandato 12 oficiais das forças armadas e policiais militares para cargos chave no MMA, incluindo a presidência do IBAMA e do ICMBio. As superintendências dos estados dos órgãos também ficaram predominantemente sob o comando de pessoas com esse perfil. Ao mesmo tempo, o Presidente e o Ministro adotaram medidas para desautorizar os servidores concursados. Em abril de 2019, por exemplo, buscando conter as críticas, o Ministro impediu que esses concedessem entrevistas a jornalistas.

No primeiro ano do mandato, o governo descontinuou formalmente o PPCDAm sem grande alarde. Salles buscou ainda intervir em ações e instrumentos de controle do desmate. Um dos primeiros ataques foi direcionado ao Fundo Amazônia. Buscando cumprir a promessa de Bolsonaro do fim de recursos do governo para ONGs ambientalistas, o Ministro suspendeu e levantou suspeições sobre esses contratos do Fundo. Alguns meses depois, buscou alterar sua governança e rever os propósitos e formas de uso dos seus recursos. O COFA, composto por representantes dos governos federal e estaduais e da sociedade civil, e o Comitê Técnico, composto por profissionais do MMA, foram extintos, paralisando o fundo. Em reação, os governos da Noruega e da Alemanha suspenderam suas doações.

Em fevereiro de 2020, perante críticas nacionais e internacionais acerca do aumento do desmatamento, o Governo decidiu recriar uma estrutura de governança de combate ao desmate, substituindo o GTI. O Conselho da Amazônia Legal (CNAL), criado em 1993 e que nunca havia funcionado efetivamente, foi ressuscitado. Seu comando foi assumido pelo Vice-Presidente (2019-2022) e General da Reserva do Exército Brasileiro, Hamilton Mourão.

Com as ações na Amazônia sob o comando de Mourão, a atuação do Governo se tornou um pouco mais discreta. O governo lançou, no primeiro semestre de 2021, o Plano da Amazônia

2021-2022, que tinha como meta levar o desmatamento até os índices de 2016/2020. Acontece que a média do desmatamento nesse período era notavelmente alta, sendo 35% maior que a dos 10 anos anteriores, o plano previa um aumento no desmatamento (ESCOBAR, 2021).

As ações do governo ao longo do governo atingiram os vários eixos do PPCDAm. As falsas controvérsias sobre o uso da terra elaboradas por pesquisadores da Embrapa Territorial, sob a liderança de Evaristo de Miranda (RAJÃO *et al.*, 2022), foram usadas para deslegitimar as UCs e paralisar de vez sua instituição. Em maio de 2019, Salles anunciou planos de rever todas as UCs do país, afirmando que elas não haviam sido estabelecidas com base em critérios técnicos. O governo também alterou estruturas de governanças do programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), reduzindo a transparência e a participação social, e criou o Programa Adote um Parque, instituindo um canal de doações empresariais para UCs. A deslegitimação das áreas protegidas, somadas à forte desmobilização da fiscalização, geraram um significativo aumento do desmatamento nessas áreas (OVIDEIO; PEREIRA, 2022).

A regularização fundiária foi facilitada, favorecendo a grilagem de terras. O governo aprofundou medidas implementadas por Temer, possibilitando a legalização de terras ocupadas até 2018, que avançaram com a implementação do Programa Titula Brasil, substituto do Terra Legal. Com a edição da chamada Medida Provisória (MP) “da grilagem”, no fim de 2019, áreas com até 1650 hectares poderiam ser regularizadas sem vistoria. Por falta de acordo entre os parlamentares, a medida provisória que introduziu essas alterações acabou perdendo a validade no ano seguinte.

O governo também atacou severamente as ações de monitoramento e controle, o mais efetivo do PPCDAm. Antes mesmo de assumirem seus cargos, Bolsonaro e Salles prometeram intervenções no órgão. Em junho de 2019, quando os sinais de que o desmatamento da Amazônia estava aumentando se acumulavam, Salles declarou que o governo tinha a intenção de contratar uma empresa privada para realizar o monitoramento no lugar do INPE, o que acabou não se concretizando. Em julho, quando números que indicavam aumentos no desmatamento foram anunciados, Bolsonaro disse que os dados “jogavam contra o Brasil” e que Ricardo Galvão, diretor do instituto, atuava como se estivesse a serviço de uma ONG internacional. Galvão respondeu às críticas de Bolsonaro e foi demitido. O oficial da aeronáutica Darcton Policarpo Damião assumiu interinamente o comando do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) com a missão de reestruturar a organização. O militar atuou por quase um ano, mas não logrou realizar alterações que reduzissem significativamente a autonomia do órgão.

Além da redução da dotação orçamentária para a fiscalização, o governo agiu para deslegitimar o trabalho da fiscalização do IBAMA e do ICMBio. Uma das ações de maior repercussão foi a desautorização pública da queima de equipamentos apreendidos e atuação nos órgãos para restringi-la. O Governo também editou decreto para facilitar a anulação de multas, além de possibilitar descontos de até 60% no valor e a conversão em prestação de serviços ambientais. Tais iniciativas resultaram na redução no número de multas aplicadas, comemorada publicamente por Bolsonaro, e em uma atitude crescentemente violenta de desmatadores contra fiscais.

A intervenção mais importante ocorreu na segunda metade de 2019, em reação ao “dia do fogo” em municípios da BR-163 no Pará. O clima de impunidade gerado pelo governo levou desmatadores a promoverem uma série de queimadas coordenadas que ganharam a capa de jornais do mundo. Em reação, o governo editou um decreto de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), estabelecendo intervenção militar na segurança pública da região. Em seguida, foi anunciada a Operação Verde Brasil, que se desdobrou na Verde Brasil II e na Operação Samaúma. Essas operações transferiram o protagonismo da fiscalização ambiental na região do IBAMA e do ICMBio para os militares, invertendo o papel histórico dos órgãos. O resultado foi um rebaixamento na qualidade da fiscalização, que se tornou menos eficaz para evitar conflitos e se adaptar aos preceitos do populismo reacionário.

Nos seus quase três anos, aportes de cerca de R\$ 530 milhões, originados do Fundo da Lava Jato, foram feitos a essas operações (DOLCE, 2021). O resultado, entretanto, foi o aumento de 47% na taxa de desmatamento no período. Além dos problemas de qualidade na fiscalização, uma análise dos gastos registrados pelo Tesouro Nacional para a GLO indica que os recursos foram usados para finalidades diversas ao controle do desmatamento, de forma fraudulenta (SALOMON, 2020). Recursos significativos foram destinados para reforma de quartéis do Exército localizados, inclusive, fora da Amazônia. Por exemplo, mais de R\$ 600 mil foram gastos com reforma de telhados no Batalhão de Coxim-MS e mais de R\$ 1,2 milhão gastos com reformas de telhados, instalações elétricas e pintura nova no 44º Batalhão de Infantaria Motorizado, em Cuiabá-MT. A Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa foi a campeã em gastos com um contrato de R\$ 42,5 milhões para suporte logístico à frota de aeronaves. Essas ações do governo, portanto, manejaram o paradoxo de atender a opinião pública de diminuição das taxas de desmatamento, sem desagradar a base ruralista de apoio do governo.

Por fim, analisamos como as políticas de Bolsonaro impactaram o eixo das atividades produtivas sustentáveis. Bolsonaro transferiu o Serviço Florestal Brasileiro para o MAPA, o que não teve grandes consequências em si, porém a fragilização da fiscalização impulsionou o mercado ilegal de madeira. A regulamentação da comercialização de créditos de carbono por empresas concessionárias foi justificada para lidar com essa questão. No âmbito da governança privada do desmatamento, notou-se uma divisão no agronegócio entre apoiadores dos acordos de desmatamento zero e atores que buscavam miná-los aproveitando o apoio do governo. Debateu-se, por exemplo, o fim da Moratória da Soja devido ao apoio de setores mais “modernos” do agro, que são mais submetidos a pressões de compradores europeus. As pressões do campo financeiro internacional, crescentemente orientado às questões de sustentabilidade (ERTÜRK; CANDIDO, 2023), também foram chaves para manter as restrições na concessão de crédito rural a produtores envolvidos no desmatamento ilegal.

Os incentivos aos produtores familiares e de comunidades tradicionais foi severamente afetado. A ênfase do governo no apoio à agricultura patronal, refletida na extinção do MDA e incorporação do INCRA ao MAPA, encerrou ações e recursos direcionados às desapropriações e aos projetos de sustentabilidade em assentamentos e na agricultura familiar. Ações de fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade foram minadas de duas formas principais. Incentivou-se a expansão do agronegócio e da mineração nessas comunidades tradicionais. Em Terras Indígenas, destacam-se experiências de cultivo de soja no Mato Grosso, promovidas e comemoradas pelo Governo (FUNAI, 2021), e a busca da legalização da exploração de minérios, gases e geração de energia elétrica (Projeto de Lei 191/2020).

Uma segunda ação que começou a se esboçar foram os planos de investimento na “bioeconomia” (MOURÃO, 2020). Destaca-se, aqui, a criação do Bioeconomia Brasil - Sociobiodiversidade, implementado pelo MAPA, em parceria firmada com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que lançou o Fundo para o Desenvolvimento Sustentável e a Bioeconomia na Amazônia, envolvendo outros países sul-americanos. Poucos detalhes sobre o que seria concretamente feito foram anunciados e nada saiu do papel durante o governo, ainda que os interesses do agronegócio que parecessem marcar a iniciativa. Considerando os discursos de atores como Marcelo Brito, da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e o deputado Paulo Ganime, do Partido Novo do Rio de Janeiro, prevê-se que essas propostas, ainda em voga, envolvem o uso econômico complementar ao agro de recursos florestais de reservas legais de fazendas, deixando de lado o combate de desigualdades.

## **Considerações finais**

Nossa análise da emergência e da crise das políticas federais de controle do desmatamento da Amazônia demonstra como a abordagem dos CAE pode contribuir para a literatura que enfatiza a importância das relações de poder na constituição de capacidades estatais. A ênfase dessa abordagem na interconexão de campos, nas habilidades sociais e nas UIG possibilita abordar de forma dinâmica a construção e desconstrução de capacidades.

Em linha com visões que propõem que as capacidades não são um atributo fixo do Estado, mas sim contingentes às lutas políticas, o uso da abordagem dos CAE sugere que elas se desenvolvem no interior de campos que compõem o Estado. A instituição de políticas efetivas é dependente da emergência do campo no qual está inserida e da sua posição nas relações de poder com outros espaços estatais e da sociedade. Campos mais bem estabelecidos e poderosos tendem a ter mais facilidade de construir e manter capacidades, enquanto campos mais novos e menos poderosos tendem a enfrentar mais dificuldades em implementar políticas de forma efetiva e sustentada. A criação do PPCDAm foi possibilitada pela gradual emergência do campo ambiental desde os anos 1960. Trata-se de um campo da “mão esquerda” do Estado, com posição desafiante na burocracia federal brasileira, o que implicou em dificuldades para a construção das capacidades.

Nossa análise deixa clara a importância das habilidades sociais e da construção de unidades de governança na efetiva construção do PPCDAm. Complementando a abordagem de Bourdieu, que enfatiza ações individuais e relações de poder e de conflito, a abordagem dos CAE enfatiza o papel da cooperação e da ação estratégica coletiva na dinâmica social por meio da ideia de habilidades sociais. Como propõe a abordagem, em nosso caso ações coletivas estratégicas foram importantes para que grupos desafiantes conseguissem formar coalizões a fim de superar correlações de forças desfavoráveis. Essas ações foram lideradas por Marina Silva, que articulou o apoio da Presidência para fazer com que o PPCDAm fosse um plano de todo o governo, criando uma unidade de governança ampla e um conjunto de dispositivos que dificultaram por um tempo a ação de opositores, possibilitando a construção de capacidades. A centralização da iniciativa na esfera federal também foi importante, reduzindo influências que haviam inviabilizado propostas anteriores.

O caso também demonstra como capacidades instituídas são dinâmicas e não implicam na inexistência de relações de disputas com outros campos do Estado. Isso fica claro em nossa análise das oposições mais conjunturais sofrida pelos eixos do PPCDAm depois de sua consolidação, entre o segundo mandato de Lula e o governo Temer. Ainda que os conflitos

tenham fragilizado as capacidades, um grau de autonomia foi mantido. O caso ilustra também como essa oposição depende não só do poder relativo dos campos, mas da capacidade dos opositores controlar os conflitos internos de seus próprios campos para contrapor as estruturas de governança e as capacidades instituídas, o que novamente indica a importância das habilidades sociais. Essa importância fica clara, sobretudo, na análise da oposição do agronegócio ao PPCDAm.

O desmonte das capacidades instituídas implica na instauração de uma crise no campo no qual elas se situam. Capacidades de campos desafiantes podem ser desmontadas com mais facilidade do que as de campos poderosos. De qualquer forma, esse desmonte não é uma operação simples, demandando tempo, poder e estratégias para atacar as bases regulativas e normativas, os recursos, as formas de governança e os dispositivos que fundamentam a implementação das rotinas públicas. Com o apoio do agronegócio, de outros setores ligados ao desmatamento ilegal e dos militares, o Governo Bolsonaro atuou decididamente para desmontar o PPCDAm. Mesmo enfrentando resistências advindas do legislativo, do judiciário, dos funcionários da burocracia pública federal, da sociedade civil e de atores internacionais, a poderosa coalizão do governo avançou significativamente em seu projeto. Habilidades sociais seriam importantes para que o desmonte fosse maior e, por sorte, elas eram escassas no governo. Por sorte também, os eleitores brasileiros decidiram interromper o desmantelamento antes dele se consolidar.

**AGRADECIMENTOS:** Agradecemos à FAPESP pelo apoio concedido à realização da pesquisa (Processo 2020/16236-7).

## REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, M. A construção social de políticas públicas. Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. **Desenvolvimento e meio ambiente**, v. 18, 2008.

ARAÚJO, S. M. V. G. O desafio da reconstrução da política ambiental. *In*: INÁCIO, M. **Presidente, Gabinete e Burocracias: O que a nova administração Lula precisa saber**. São Paulo: Hucitec, 2023.

ARIMA, E. Y.; RICHARDS, P.; WALKER, R.; CALDAS, M. M. Statistical confirmation of indirect land use change in the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**, v. 6, n. 2, p.024010, 2011.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. Companhia das Letras, 2014.

CANDIDO, S. E. A. **Comunidades ribeirinhas, engenheiros e conservação da floresta: construção participativa do espaço tecnológico em empreendimentos econômicos solidários na Amazônia.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, 2010.

CANDIDO, S. E. A. The establishment of the soy moratorium in the Brazilian Amazon Rainforest: Strategic environmental action to explore opportunities in the multiple fields. **Sociologias**, v. 25, 2023.

CANO, W.; SILVA, A. L. G. Política industrial do governo Lula. **Texto para discussão**, v. 181, p. 139-174, 2010.

CAPOBIANCO, J.P. R. **Amazônia: uma década de esperança.** Estação Liberdade, 2021.

COSTA, C. E. L.; GONZALEZ, M. J. F. Infraestrutura e integração regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI**, n. 18, Set./Dez. 2014. Disponível em: [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_internacional/150310\\_boletim\\_internacional18\\_cap\\_2.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/150310_boletim_internacional18_cap_2.pdf). Acesso em: 25 set. 2023.

DOLCE, J. Como dois anos de militares comandando a Amazônia levou ao desmonte da fiscalização ambiental. **OpenDemocracy**, 30 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/pt/como-dois-anos-de-militares-comandando-amazonia-levou-ao-desmonte-da-fiscalizacao-ambiental/>. Acesso em: 25 set. 2023.

ENRIQUEZ, E.; CENTENO, M. A. State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History. **International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences**, v. 2, p. 130-162, 2012.

ERTÜRK, I.; CANDIDO, S. E. A. Financialisation of ecological risks through new central bank environmental mandates in Brazil. **Socio-Economics in a Transitioning World: Breaking Lines and Alternative Paradigms for a New World Order.** RIO SASE 2023.

ESCOBAR, H. Plano do governo para Amazônia mantém desmatamento em alta. **Jornal da USP**, publicado em 16 de abril de 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/plano-do-governo-para-amazonia-mantem-desmatamento-em-alta/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

FEARNSIDE, P. M. **Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras.** Manaus: INPA, 2015.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A theory of fields.** Oxford UP, 2012.

FORESTA, R. A. **Amazon conservation in the age of development: the limits of providence.** Hardcover, 1991.

FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas. **Indígenas Paresi, Nambikwara e Manoki iniciam plantio da safra de soja convencional no Mato Grosso.** Publicado em 21

de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2021/indigenas-paresi-nambikwara-e-manoki-iniciam-plantio-da-safra-de-soja-convencional-no-mato-grosso>. Acesso em: 25 set. 2023.

GIBBS, H.; MUNGER, J.; L'ROE, J.; BARRETO, P.; PEREIRA, R.; CHRISTIE, M.; AMARAL, T.; WALKER, N. F. Did ranchers and slaughterhouses respond to zero-deforestation agreements in the Brazilian Amazon? **Conservation Letters**, v. 9, n. 1, p.32-42, 2016.

HECHT, S. Environment, development and politics: capital accumulation and the livestock sector in eastern Amazonia. **World development**, v. 13, n. 6, p. 663-684, 1985.

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

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite – PRODES**. <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 24 set. 2023.

KUHN, T. S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. **State capacity as power**: a conceptual framework. Department of Political Science, Lund University, 2016.

LOUREIRO, M. R; CALABREZ, F. Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: O Caso da Secretaria do Tesouro Nacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, 2021.

LOUREIRO, M. R; PACHECO, R. S. Formação e consolidação do campo ambiental no Brasil: consensos e disputas (1972-92). **Revista de administração Pública**, v. 29, n. 4, p. 137-153, 1995.

LYNCH, C.; CASSIMIRO, P. O populismo reacionário no poder: uma radiografia ideológica da presidência Bolsonaro (2018-2021). **Aisthesis**, n. 70, p. 223-249, 2021.

MADEIRA, W. Plano Amazônia sustentável e desenvolvimento desigual. **Ambiente & Sociedade**, v. 17, p. 19-34, 2014.

MORETTI, B; BANDEIRA DE MELO, E. Políticas públicas e linguagem: o papel das definições oficiais para a construção das capacidades estatais. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 39-59, 2017.

MOURÃO, A. H. M. Amazônia: a Nova Fronteira da Bioeconomia. **Interesse Nacional**, v. 1, p. 9-13, 2020.

NEPSTAD, D.; MCGRATH D.; STICKLER C.; ALENCAR, A.; AZEVEDO, A.; SWETTE, B.; BEZERRA, T.; DIGIANO, M.; SHIMADA, J.; SEROA DA MOTTA, R.; ARMIJO, E.; CASTELLO, L.; BRANDO, P.; HANSEN, M. C.; MCGRATH-HORN, M.; CARVALHO, O.; HESS, L. Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. **Science**, v. 344, n. 6188, p.1118-1123, 2014.

OVIEDO, A.; PEREIRA, W. **Nota técnica: A geografia do desmatamento da Amazônia** Legal. ISA, 2022.

POMPEIA, C. **Formação política do agronegócio**. Editora Elefante, 2021.

RAJÃO, R.; NOBRE, A. D.; CUNHA, E. L. T. P.; DUARTE, T. R.; MARCOLINO, C.; SOARES-FILHO, B.; SPAROVEK, G.; RODRIGUES, R. R.; VALERA, C.; BUSTAMANTE, M.; NOBRE, C; LIMA, L. S. de. The risk of fake controversies for Brazilian environmental policies. **Biological Conservation**, v. 266, p.109447, 2022.

SALOMON, M. Puxadinho Militar com Dinheiro da Amazônia. **Revista Piauí**, out/2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/388206-2/>. Acesso em: 25 set. 2023.

SKOCPOL, T.; EVANS, B.; RUESCHEMEYER, D. **Bringing the state back in**. Cambridge University Press, 1985.

SRB – Sociedade Rural Brasileira. **SRB apoia Ricardo Salles para o comando do Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <https://www.srb.org.br/srb-apoia-ricardo-salles-para-o-comando-do-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 05 maio 2023.

TAGLIALEGNA, G. Reforma do código florestal: busca do equilíbrio entre a agricultura sustentável e a preservação do meio ambiente. **Agenda legislativa para o desenvolvimento nacional**, Brasília, 2011.

VERÍSSIMO, A.; ROLLA, A.; VEDOVETO, M.; FUTADA, S. de M. **Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios**. Belém; São Paulo: Imazon e ISA, 2011. Disponível em: <https://imazon.org.br/areas-protegidas-na-amazonia-brasileira-avancos-e-desafios-2/>. Acesso em: 25 set. 2023.

WEST, T.; FEARNSIDE, P. Brazil's conservation reform and the reduction of deforestation in Amazonia. **Land Use Policy**, v. 100, p.105072, 2021.

**Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.**  
Revisão, formatação, normalização e tradução.

