



Universidade de Brasília (UnB)  
Centro de Desenvolvimento Sustentável  
Curso de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável

**Marcela Ibiapino**

**Desmantelamento da política de ordenamento territorial nos governos  
estaduais da Amazônia Legal:  
um estudo comparado**

Brasília,  
Maio, 2024

Marcela Ibiapino

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1753-8467>

Marcela Ibiapino

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1753-8467>

**Marcela Ibiapino**

**Desmantelamento da política de ordenamento territorial nos governos  
estaduais da Amazônia Legal:  
um estudo comparado**

Dissertação de mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito necessário para a obtenção do grau de mestre.

Área de concentração: Política e Gestão da Sustentabilidade.

Orientadora:

Professora Doutora Ana Karine Pereira.

Brasília,  
Maio, 2024

Marcela Ibiapino

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1753-8467>

**Marcela Ibiapino**

**Desmantelamento da política de ordenamento territorial nos governos  
estaduais da Amazônia Legal:  
um estudo comparado**

Dissertação de mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito necessário para a obtenção do grau de mestre. Área de concentração: Política e Gestão da Sustentabilidade.

Orientadora:  
Professora Doutora Ana Karine Pereira.

Aprovada pela seguinte banca examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Karine Pereira (Orientadora)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Suely Mara Vaz Guimarães Araújo (membro interno)

---

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (membro externo)

Brasília,  
Maio, 2024

Marcela Ibiapino

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1753-8467>

Com todo meu amor, esta dissertação é dedicada  
aos meus pais, Luciane e Onofre.

## **Agradecimentos**

Agradeço à minha orientadora, Ana Karine Pereira, com quem compartilho uma jornada acadêmica de mais de cinco anos, por ter primeiro me introduzido à pesquisa científica (ainda durante minha graduação); por ter me incentivado a ingressar na pós-graduação; me aceitado como orientanda; e pelo suporte que tem me dado ao longo destes anos, sobretudo no decorrer do mestrado.

Aos professores Estela Najberg e Manoel Santos agradeço por terem aceitado fazer parte da minha Banca Examinadora desde a qualificação do meu projeto: suas orientações, principalmente no que diz respeito ao aprimoramento metodológico da minha pesquisa, foram fundamentais para o desenvolvimento dessa dissertação. Agradeço aos dois e à professora Suely Araújo por sua disponibilidade para se juntar à Banca de defesa do trabalho final.

Deixo registrada também minha gratidão à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de mestrado a mim concedida, que me permitiu dedicação exclusiva à pós-graduação e à pesquisa.

Finalmente, meu agradecimento mais especial vai para meus pais, Luciane e Onofre, por desde sempre terem me guiado em uma trajetória estudantil de muito comprometimento, acreditado em meus sonhos e planos e, ao meu lado, trabalhado pela realização de todos eles. Agradeço pelo infinito apoio – e paciência – durante todo este processo desafiador, e muitas vezes angustiante, que é o mestrado e a escrita da dissertação. Muito, muito obrigada, eu jamais teria conseguido sem vocês!

Marcela Ibiapino

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1753-8467>

*“Todas as coisas estão ligadas como o sangue que une uma família... Tudo o que afeta a Terra afeta os filhos e filhas da Terra. O homem não teceu a teia da vida; ele é apenas um fio dela. Tudo o que ele faz à teia ele faz a si mesmo.”*

**Cacique Seattle**

Manifesto do Cacique Seattle ao presidente dos EUA no ano de 1855.

## Resumo

Esta dissertação consiste em um estudo de caso comparado relativo ao fenômeno social do desmantelamento de políticas públicas. Tendo em vista o recorte temporal dos anos de 2019 a 2022, o presente trabalho se insere em um contexto de significativo aumento dos índices de desmatamento e de atividades ilegais na Amazônia e de explícitos ataques à estrutura estatal protetiva do meio ambiente. Dessa forma, o objetivo aqui foi compreender o fenômeno do desmantelamento das políticas de ordenamento territorial e de seu principal instrumento, o zoneamento ecológico-econômico, dos estados da Amazônia Legal. Para a realização deste estudo, foi empregada a metodologia Qualitative Comparative Analysis (QCA), na qual o desmantelamento corresponde ao resultado e os estados amazônicos aos casos analisados. Isto é, diferenciando-se da literatura científica tradicional sobre o desmantelamento de políticas públicas, que foca em países, esta pesquisa se concentra no nível estadual. Aqui hipotetizou-se que o desmantelamento se deu devido à combinação de quatro causas: identificação com a ideologia populista por parte dos governadores; grande participação do agronegócio nas economias estaduais; preferência eleitoral por políticas de governo que favorecem o desmantelamento ambiental; e, ausência de órgãos públicos ambientais especializados na política de ordenamento territorial e/ou no instrumento de zoneamento ecológico-econômico na estrutura organizacional estaduais. A verificação destas hipóteses deu-se a partir da construção de quatro modelos analíticos que combinam as causas hipotetizadas. Concluiu-se que dos nove estados amazônicos, o desmantelamento da política de ordenamento territorial ocorreu nos estados do Pará, de Rondônia e Roraima. As causas/modelos hipotetizados explicam o caso de Rondônia. Além disso, concluiu-se também que a ausência de órgãos ambientais especializados em tal política e a combinação entre grande participação do agronegócio nas economias estaduais e a preferência eleitoral por políticas de governo que favorecem o desmantelamento da política de ordenamento territorial, respectivamente, são causa e configuração causal robustas, pois ambas são suficientes para o desmonte desta política. A identificação dos governadores estaduais com o populismo foi descartada como causa produtora do fenômeno estudado.

**Palavras-chave:** Ordenamento Territorial. Zoneamento Ecológico-Econômico. Amazônia Legal. Desmantelamento. Populismo. QCA.

## Abstract

This dissertation consists of a comparative case study related to the social phenomenon of the dismantling of public policies. In view of the time frame of the years 2019 to 2022, the present work is inserted in a context of significant increase in the rate of deforestation and illegal activities in the Amazon and explicit attacks on the state structure that protects the environment. Thus, the objective here was to understand the dismantling of territorial planning policies and their main instrument, the ecological-economic zoning, of Legal Amazon's states. To carry out this study, the Qualitative Comparative Analysis (QCA) methodology was used, in which the dismantling corresponds to the result and the Amazonian states to the cases analyzed. That is, differentiating itself from traditional scientific literature on the dismantling of public policies, which focuses on countries, this research focuses on the state level. Here it was hypothesized that the dismantling was due to a combination of four causes: identification with populist ideology on the part of the state governors; large participation of agribusiness in state economies; electoral preference for government policies that favor environmental dismantling; and, the absence of public environmental agencies specialized in the territorial planning policy and/or in the ecological-economic zoning instrument in the state organizational structure. The verification of these hypotheses was based on the construction of four analytical models that combine the hypothesized causes. It was concluded that of the nine Amazonian states, the dismantling of the territorial planning policy occurred in the states of Pará, Rondônia and Roraima. The hypothesized causes/models explain the case of Rondônia. Furthermore, it was also concluded that the absence of environmental bodies specialized in such policy and the combination between the large participation of agribusiness in state economies and the electoral preference for government policies that favor the dismantling of territorial planning policy, respectively, are the cause and robust causal configuration, as both are sufficient to dismantle this policy. The identification of state governors with populism was discarded as a cause of the phenomenon studied.

**Key-words:** Territorial Planning. Ecological-Economic Zoning. Legal Amazon. Dismantling. QCA. Populism.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 3.1 – Superconjunto nítido.....	71
Figura 3.2 – Superconjunto difuso.....	71
Figura 3.3 – Subconjunto ntido.....	72
Figura 3.4 – Subconjunto difuso.....	72
Figura 3.5 – Gráfico relação de necessidade.....	73
Figura 3.6 – Gráfico relação de suficiência.....	73
Figura 3.7 – Modelo conceitual.....	82
Figura 4.1 – Arranjo institucional do PZEE.....	107
Figura 4.2 – Fases de elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico.....	110
Figura 4.3 – Componentes metodológicos para elaboração do ZEE.....	112
Figura 4.4 – Região de abrangência do MacroZEE da Amazônia Legal.....	120
Figura 4.5 – Zonas e subzonas do Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre.....	122
Figura 4.6 – Zonas e subzonas do ZEE do sul do Amapá.....	123
Figura 4.7 – Zonas e subzonas do MacroZEE do Amazonas.....	124
Figura 4.8 – Zonas e subzonas do MacroZEE do Amazonas.....	125
Figura 4.9 – Zonas e subzonas do ZEE do Norte e Oeste do Pará.....	127
Figura 4.10 – Zonas e subzonas do ZEE de Rondônia.....	128
Figura 4.11 – Zonas e subzonas do ZEE de Roraima.....	129
Figura 4.12 – Zonas e subzonas do ZEE do Norte do Tocantins.....	130
Figura 5.1 – Gráfico relação de necessidade condição B p/ produção do resultado.....	164
Figura 5.2 – Gráfico relação de suficiência configuração A*B*C p/ produção do resultado.....	165
Figura 5.3 – Gráfico relação de suficiência condição C p/ produção do resultado.....	166
Figura 5.4 – Gráfico relação de suficiência condição D p/ produção do resultado.....	172
Figura 5.5 – Gráfico relação de suficiência configuração A*B*D p/ produção do resultado.....	172
Figura 5.6 – Gráfico relação de suficiência configuração ~A*B*D p/ produção do resultado.....	173

Figura 5.7 – Gráfico relação de suficiência configuração $A^*C^*D$ p/ produção do resultado.....	180
Figura 5.8 – Gráfico relação de suficiência configuração $\sim A^*C^*D$ p/ produção do resultado.....	180
Figura 5.9 – Gráfico relação de suficiência configuração $B^*C^*D$ p/ produção do resultado.....	186

## LISTA DE QUADROS

Quadro 3.1 – Parâmetros de calibração do resultado.....	88
Quadro 3.2 – Manifestações discursivas populistas.....	92
Quadro 3.3 – Parâmetros de calibração da condição causal A.....	94
Quadro 3.4 – Parâmetros de calibração da condição causal B.....	98
Quadro 3.5 – Parâmetros de calibração da condição causal C.....	100
Quadro 3.6 – Parâmetros de calibração condição causal D.....	102
Quadro 4.1 – Projetos de ZEE dos estados da Amazônia Legal.....	131
Quadro 5.1 Resultados condição causal B. ....	150
Quadro 5.2 – Matriz de dados QCA. ....	161
Quadro 5.3 – Necessidade Modelo analítico 01 p/ produção do resultado.....	163
Quadro 5.4 – Suficiência Modelo Analítico 01 p/ produção o resultado.....	164
Quadro 5.5 – Tabela verdade Modelo Analítico 01 p/ produção do resultado.....	166
Quadro 5.6 – Necessidade Modelo Analítico 01 p/ ausência do resultado.....	167
Quadro 5.7 – Suficiência Modelo Analítico 01 p/ ausência do resultado.....	168
Quadro 5.8 – Tabela verdade Modelo Analítico 01 p/ ausência do resultado.....	169
Quadro 5.9 – Necessidade Modelo Analítico 01 p/ produção do resultado.....	170
Quadro 5.10 – Suficiência Modelo Analítico 01 p/ produção do resultado.....	171
Quadro 5.11 – Tabela verdade Modelo Analítico 02 p/ produção do resultado.....	173
Quadro 5.12 – Minimização conservadora Modelo Analítico 02 p/ produção do resultado.....	174
Quadro 5.13 – Minimização parcimoniosa Modelo Analítico 02 p/ produção do resultado.....	174
Quadro 5.14 – Necessidade Modelo Analítico 02 p/ ausência do resultado.....	175
Quadro 5.15 – Suficiência Modelo Analítico 02 p/ ausência do resultado.....	176
Quadro 5.16 – Tabela verdade Modelo Analítico 02 p/ ausência do resultado.....	176
Quadro 5.17 – Necessidade Modelo Analítico 03 p/ produção do resultado.....	178
Quadro 5.18 – Suficiência Modelo Analítico 03 p/ produção do resultado.....	179
Quadro 5.19 – Tabela verdade Modelo Analítico 03 p/ produção do resultado.....	181
Quadro 5.20 – Minimização conservadora Modelo Analítico 03 p/ produção do resultado.....	181

Quadro 5.21 – Minimização parcimoniosa Modelo Analítico 03 p/ produção do resultado.....	181
Quadro 5.22 – Necessidade Modelo Analítico 03 p/ ausência do resultado.....	182
Quadro 5.23 – Suficiência Modelo Analítico 03 p/ ausência do resultado.....	183
Quadro 5.24 – Tabela verdade Modelo Analítico 03 p/ ausência do resultado.....	183
Quadro 5.25 – Necessidade Modelo Analítico 04 p/ produção do resultado.....	185
Quadro 5.26 – Suficiência Modelo Analítico 04 p/ produção do resultado.....	186
Quadro 5.27 – Tabela verdade Modelo Analítico 04 p/ produção do resultado.....	187
Quadro 5.28 – Minimização conservadora Modelo Analítico 04 p/ produção do resultado.....	187
Quadro 5.29 – Minimização parcimoniosa Modelo Analítico 04 p/ produção do resultado.....	188
Quadro 5.30 – Necessidade Modelo Analítico 04 p/ ausência do resultado.....	189
Quadro 5.31 – Suficiência Modelo Analítico 04 p/ ausência do resultado.....	189
Quadro 5.32 – Tabela verdade Modelo Analítico 04 p/ ausência do resultado.....	190
Quadro A.1 – Valores do VBP e do PIB dos estados brasileiros em 2018.....	233
Quadro A.2 – Guia das etapas analíticas e de boas práticas (GPs) no QCA.....	240
Quadro B.1 – Resumo do livro de codificação.....	243

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABCP</b>	Associação Brasileira de Ciência Política
<b>ABNT</b>	Associação Brasileira de Normas Técnicas
<b>ADENE</b>	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
<b>AL</b>	Amazônia Legal
<b>ANA</b>	Agência Nacional de Águas
<b>CDS</b>	Centro de Desenvolvimento Sustentável
<b>CCZEE</b>	Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico
<b>CENSIPAM</b>	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
<b>Cepea</b>	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
<b>CESOP</b>	Centro de Estudos de Opinião Pública
<b>CNA</b>	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
<b>CODEVASF</b>	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba
<b>CPRM</b>	Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
<b>COP</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
<b>C&amp;C</b>	Comando e Controle
<b>ESEB</b>	Estudo Eleitoral Brasileiro
<b>Embrapa</b>	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FIMAM</b>	Fundo de Investimento da Amazônia
<b>FNO</b>	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
<b>GP(s)</b>	Boas práticas (sigla em inglês para “good practice”)
<b>GTP</b>	Grupo de Trabalho Permanente
<b>IBAMA</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IBOPE</b>	Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística
<b>INCRA</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>INPA</b>	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
<b>INPE</b>	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

<b>INUS</b>	Insuficiente but Necessary [part of a condition which is itself] Unnecessary but Suficient
<b>Ipea</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>Ipec</b>	Inteligência em pesquisa e Consultoria Estratégica
<b>IPOL</b>	Instituto de Ciência Política
<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)
<b>ITR</b>	Imposto Territorial Rural
<b>MDB</b>	Movimento Democrático Brasileiro
<b>MIDR</b>	Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>PAS</b>	Plano Amazônia Sustentável
<b>PCdoB</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PDRSX</b>	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu
<b>PDT</b>	Partido Democrático Trabalhista
<b>PETROBRÁS</b>	Petróleo Brasileiro S.A.
<b>PHS</b>	Partido Humanista da Solidariedade
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PIN</b>	Programa de Integração Nacional
<b>PNDR</b>	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
<b>PNMA</b>	Política Nacional do Meio Ambiente
<b>PNOT</b>	Política Nacional De Ordenamento Territorial
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PPCDAm</b>	Plano de Ação para Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
<b>PPG7</b>	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
<b>PRODES</b>	Projeto Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite
<b>PROTERRA</b>	Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
<b>PRV</b>	Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal
<b>PSB</b>	Partido Socialista Brasileiro
<b>PSC</b>	Partido Social Cristão

Marcela Ibiapino

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1753-8467>

<b>PSL</b>	Partido Social Liberal
<b>PSOL</b>	Partido Socialista
<b>PZEE</b>	Programa Zoneamento Ecológico-Econômico
<b>PZEEAL</b>	Programa Zoneamento Ecológico-Econômico para a Amazônia Legal
<b>QCA</b>	Qualitative Comparative Analysis
<b>RIO92</b>	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento
<b>SAE</b>	Secretaria de Assuntos Estratégicos
<b>SEDRS</b>	Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável
<b>SIAGEO</b>	Sistema Interativo de Análise Geoespacial da Amazônia Legal
<b>SISNAMA</b>	Sistema Nacional do Meio Ambiente
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>SUIN</b>	Sufficient but Unnecessary [part of a factor that is] Insufficient but Necessary
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Eleitoral
<b>UF</b>	Unidade Federativa
<b>UFSC</b>	Universidade Federal de Santa Catarina
<b>UNB</b>	Universidade de Brasília
<b>Unicamp</b>	Universidade de Campinas
<b>VBP</b>	Valor Bruto de Produção
<b>ZSEE</b>	Zoneamento Socioeconômico-Ecológico
<b>ZEE</b>	Zoneamento Ecológico-Econômico

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA .....	17
1.2. PROBLEMA, PERGUNTA E HIPÓTESES DE PESQUISA .....	20
1.3. JUSTIFICATIVA.....	20
1.4. OBJETIVOS .....	25
1.5. METODOLOGIA .....	26
1.6. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	29
<b>2. REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>31</b>
2.1. ORDENAMENTO TERRITORIAL .....	32
2.2. DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	39
2.3. POPULISMO.....	47
2.4. AGRONEGÓCIO, MEIO AMBIENTE E TERRITÓRIO.....	57
2.5. PREFERÊNCIA ELEITORAL E AGENDA AMBIENTAL.....	60
2.6. ESPECIALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL.....	63
<b>3. METODOLOGIA.....</b>	<b>68</b>
3.1. A 'ANÁLISE COMPARATIVA QUALITATIVA' – QCA .....	68
3.2. JUSTIFICATIVA PARA APLICAÇÃO DO QCA.....	74
3.3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	76
3.4. APLICAÇÃO DO QCA À PESQUISA .....	83
3.4.1. Os casos – unidades de análise.....	84
3.4.2. O resultado.....	85
3.4.3. As condições causais – hipóteses.....	88
<b>4. ORDENAMENTO TERRITORIAL E ZEE NA AMAZÔNIA LEGAL.....</b>	<b>103</b>
4.1. A POLÍTICA BRASILEIRA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E DE ZEE.....	103
4.2. ORDENAMENTO TERRITORIAL NA AMAZÔNIA LEGAL.....	115
4.3. HISTÓRICO DO ZEE NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL.....	120
<b>5. RESULTADOS.....</b>	<b>134</b>
5.1. ANÁLISE E CALIBRAÇÃO DO RESULTADO E DAS CONDIÇÕES CAUSAIS .....	134
5.1.1. Resultado.....	134
5.1.2. Condições causais.....	142
5.1.3. Matriz de dados.....	161
5.2. MODELOS ANALÍTICOS .....	162

5.2.1. Modelo Analítico 01: populismo; agronegócio; preferência eleitoral.....	163
5.2.2. Modelo Analítico 02: populismo; agronegócio; órgão ambiental especializado.....	170
5.2.3. Modelo Analítico 03: populismo; preferência eleitoral; órgão ambiental especializado.....	178
5.2.4. Modelo Analítico 04: agronegócio; preferência eleitoral; órgão ambiental especializado.....	185
5.3. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	191
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>198</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>203</b>
APÊNDICE A.....	233
APÊNDICE B.....	235
ANEXO A.....	240
ANEXO B.....	243
ANEXO C.....	246

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Contextualização da pesquisa

De 2019 a 2022, por meio da alteração de regras não estatutárias; de cortes orçamentários; da anulação da participação da população, de universidades e ONGs; do sucateamento dos órgãos ambientais; e, da precarização do sistema de fiscalização (Araújo, 2020), o Brasil passou por um processo de desmantelamento de sua política ambiental que representou verdadeira “ruptura do sistema legal protetivo dos biomas nacionais” (Avila, Tierno, 2020, p. 151). Tal processo se deu sob liderança de Jair Bolsonaro, figura política de posicionamento de extrema direita, com forte característica autoritária, centralizadora e populista (Menezes; Jr. Barbosa, 2021).

Uma das consequências desse desmantelamento foi o aumento dos índices de desmatamento na Amazônia Legal (AL): apenas entre 2020 e 2021, observou-se um aumento de 20%<sup>1</sup>. Esta é a maior taxa de desmatamento desde o ano de 2006, além de ter sido a terceira vez que tal índice aumentou no mandato de Bolsonaro, e, a primeira vez em que foram registradas quatro altas subsequentes desde quando esta medição passou a ser feita, em 1998 (Observatório do Clima, 2022).

Em pesquisa recente, Pereira et al. (2024) evidenciam que a esfera política, liderada por Jair Bolsonaro, exerceu papel-chave para o desmantelamento das capacidades estatais – no que tange ao subfinanciamento, à estrutura regulatória e de informação, e, profissionalização de servidores – contribuindo para a baixa performance de políticas ambientais de comando e controle e, portanto, para o aumento do desmatamento.

Para além da realidade brasileira, o desmantelamento é um fenômeno que surge como reação à austeridade política e é frequentemente fruto da ideologia populista (Bauer; Knill, 2012). Ele se dá através da captura, desmonte,

---

<sup>1</sup> Fonte: PRODES (Projeto Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite) obtido em <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes> (dado atualizado em 03/06/2022)

sabotagem e reforma burocráticas, ou seja, do enfraquecimento democrático (Bauer; Becker, 2020).

A ideologia populista, associada à posição política de extrema direita, em geral adota um discurso de ceticismo com relação ao impacto negativo da ação humana no meio ambiente e à capacidade do poder público de lidar com ele (Forchtner, 2020). A disseminação desse discurso frequentemente se dá por meio de fake news e “fatos alternativos” que relativizam problemas como a mudança climática e a devastação ambiental, negando achados científicos ou os manipulando em causa própria (Neimark, 2019). Nesse sentido, faz parte da retórica populista e de ultradireita a ênfase na identidade e soberania nacionais de forma a marginalizar questões como a proteção ambiental, o uso de fontes de energia renováveis e a necessidade de cooperação internacional (Zuk, Szulecki, 2020).

O caso brasileiro não é diferente. Com a ascensão do populismo e do liberalismo de extrema direita, o negacionismo ambiental encontrou no bolsonarismo seu movimento político. Ao longo dos quatro anos aqui investigados, observou-se a clara deslegitimação de dados ambientais (como o elevado desmatamento) e a propagação de narrativas conspiratórias segundo as quais o aquecimento global não passaria de uma invenção da esquerda. Esta ideologia justificou ações de desmonte da estrutura ambiental brasileira, como por exemplo, a extinção da Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas, a paralisação do Fundo Clima em 2019 e o não repasse de recursos para o Ministério do Meio Ambiente (Miguel, 2022).

Como reação a tal postura de desmonte no nível federal, em 2021, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima 26 (COP 26), vinte e dois governadores estaduais se reuniram na iniciativa ‘Consórcio Verde’ que busca angariar recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas e para a proteção da Amazônia. No mesmo ano, vinte e quatro governadores assinaram uma carta endereçada ao presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Joe Biden, pedindo cooperação na agenda ambiental (Barcellos, 2021; Elias, 2021; Felipe, 2021).

Por esses motivos, e pelo fato de a política ambiental brasileira ser descentralizada – com competências atribuídas à União, estados e municípios (Brasil, 1981; Moura, 2016) – esperava-se que os entes subnacionais, especialmente os estados, adotassem políticas em prol do fortalecimento de sua capacidade administrativa e de ações de proteção ambiental.

A presente dissertação tem como objeto de pesquisa o desmantelamento da política ambiental nos governos estaduais da Amazônia Legal entre os anos de 2019 e 2022. Especificamente, aqui pretende-se investigar o desmantelamento da política de ordenamento territorial, tendo em vista o andamento de seu principal instrumento, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

O ordenamento territorial compreende a harmonização e a coordenação de atividades socioeconômicas e a função pública de controlar o “crescimento espontâneo das atividades humanas, públicas ou privadas, [...] fomentando e garantindo uma justiça socioespacial” e de “estabelecer o equilíbrio das condições de vida” em determinado território (Rui Miguel Papudo, 2007, p. 36).

A política de ordenamento territorial foi instituída na legislação brasileira pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (Lei nº 6.938/1981), ao prever como instrumento público o zoneamento ambiental. Esse, por sua vez, foi regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002 como ‘Zoneamento Ecológico-Ambiental’ e é definido como o “instrumento de comando e controle que estabelece áreas restritas à proteção ambiental e aquelas que podem ser utilizadas para a promoção de atividades econômicas” (Moura, 2016; Brasil, 2011). Segundo o Ministério do Meio Ambiente, o

ZEE objetiva viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental [e] contribuir para racionalizar o uso e a gestão do território, reduzindo as ações predatórias e apontando as atividades mais adaptadas às particularidades de cada região, melhorando a capacidade de percepção das interrelações entre os diversos componentes da realidade e, por conseguinte, elevando a eficácia e efetividade dos planos, programas e políticas, públicos e privados, que incidem sobre um determinado território, espacializando-os de acordo com as especificidades observadas.

## 1.2. Problema, pergunta e hipóteses de pesquisa

O problema apresentado pela presente dissertação se refere ao fenômeno político de desmantelamento de políticas públicas. Em específico, à ação dos estados da Amazônia Legal em prol do desmantelamento da política de ordenamento territorial por meio da paralisação dos projetos estaduais de ZEE – ou da utilização destes para a fragilização do sistema protetivo ambiental. Este resultado será analisado tanto como uma escolha ideológica, advinda do populismo; tanto como uma escolha racional – que pôs na balança, de um lado, a intensificação do desmatamento e a perda de recursos internacionais e, do outro, a obtenção de apoio do governo de Jair Bolsonaro e da parcela populacional ligada ao agronegócio. Nesse sentido, fatores de natureza racional e ideológica apresentam-se como potenciais causas para a produção do resultado.

Sendo assim, esta pesquisa parte da pergunta: *Quais são as causas necessárias e/ou suficientes para o desmantelamento das políticas públicas de ordenamento territorial dos governos estaduais da Amazônia Legal entre os anos de 2019 e 2022?*

Dessa forma, as hipóteses aqui levantadas dizem respeito a potenciais causas para o desmantelamento da política de ordenamento territorial dos estados da Amazônia Legal. Elas são: (1) *alinhamento dos governadores com a ideologia populista*; (2) *grande participação do agronegócio nas economias estaduais*; (3) *preferência eleitoral dos estados amazônicos por políticas ambientais/agrícolas que favorecem o desmantelamento*; e, (4) *ausência de órgão ambiental especializado na política de ordenamento territorial e/ou no instrumento de ZEE*.

## 1.3. Justificativa

A necessidade desta pesquisa se coloca pela preocupante realidade ambiental brasileira, de intensificação do desmatamento e de outras atividades ilegais na Amazônia, observada durante os anos de 2019 e 2022.

O desmatamento é um fenômeno multicausal que pode advir de fatores econômicos (tais como o agronegócio, os preços das commodities, as taxas de câmbio internacionais e a expansão da pecuária e da soja) assim como de fatores institucionais, na medida em que governos, através de políticas públicas, influenciam direta e indiretamente a devastação ambiental (Ometto, Aguiar e Martinelli, 2011).

Por esta razão, a presente pesquisa enquadra-se na abordagem institucional, uma vez que aqui supõe-se que o cenário ambiental observado na Amazônia dentro deste recorte temporal pode ser explicado pelo desmonte de políticas públicas ambientais. Ademais, investigar o processo de desmantelamento da política de ordenamento territorial seria um importante passo para a reconstrução da estrutura que foi desmontada.

O foco no papel dos estados neste processo de desmonte tem sua necessidade justificada em razão da lacuna na produção científica deixada pela escassez de estudos relativos a entes subnacionais: tanto no Brasil quanto internacionalmente, o tema relativo ao desmantelamento de políticas públicas é amplamente estudado no que se tange a contextos nacionais. Estados e municípios, tradicionalmente, têm sido deixados de lado.

Isto se comprova pelo fato de que os estudos aplicados sobre desmantelamento se referem a contextos federais. Por exemplo, os artigos de Lenschow Burns Zito, (2020), Pollex, Lenschow, (2020) abordam a União Europeia; de Sabourin, Craviotti, Milhorange (2020) tratam sobre Brasil e Argentina; de Bauer e Becker (2020) analisam Estados Unidos, Peru, Suíça e Hungria; e, Bianculli, Jenne e Jordana (2012) se concentram na Espanha.

A estrutura federalista brasileira também impõe a necessidade de pesquisas que priorizem o papel dos estados, uma vez que estes possuem “autonomia para estabelecer políticas de acordo com suas próprias prioridades, dentro de suas áreas de competência e nos limites fixados por seus territórios” (Moura, 2016, p. 26).

Dessa forma, de acordo com a Lei nº 6.938/81 que institui e regula a Política Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional do Meio Ambiente

(SISNAMA), cabe aos estados a “proteção e melhoria da qualidade ambiental” bem como, através de seus órgãos seccionais, executar “programas e projetos pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental” e elaborar “normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente” (BRASIL, 1981).

Cabe a eles também a execução do principal instrumento de implementação da política de ordenamento territorial: o Zoneamento Ecológico-Econômico (em todas as suas fases – planejamento; diagnóstico; prognóstico; e, proposta de gestão) e, após a aprovação dos projetos por parte do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, também cabe aos estados implementá-los.

Isto posto, a relevância do enfoque nos estados trazido por esta pesquisa se confirma não só pelo seu caráter inovador, como também pelo fato de esta oferecer compreensão mais profunda sobre o processo de desmantelamento da política de ordenamento territorial dentro do contexto brasileiro no qual a “política [ambiental] é competência compartilhada entre União, estados e municípios” (Pereira et al. no prelo, p. 02).

Com relação às hipóteses, elas se justificam pelos seguintes motivos: A primeira hipótese, *alinhamento dos governadores com a ideologia populista*, é relevante pois a identificação com o populismo funciona como motivação e justificativa para o desmonte da política ambiental já que esta ideologia adota posição de negação quanto à veracidade dos problemas ambientais como um todo.

A hipótese 02, *grande participação do agronegócio nas economias estaduais*, justifica-se pelo fato de que a elite econômica pode exercer importantes pressões sobre a administração pública. Essa hipótese se baseia no fato de que, no Brasil, estados com forte presença agropecuária têm optado por eleger governadores (e partidos) que se enquadram na direita política e que apresentam propostas de flexibilização ambiental do Estado. Só nas eleições de 2018, seis dos nove estados da Amazônia Legal elegeram governadores de orientação partidária-ideológica de direita.

A terceira hipótese, *preferência eleitoral dos estados amazônicos por políticas ambientais/agrícolas que favorecem o desmantelamento*, diz respeito à razoável suposição de que se os governadores amazônicos foram eleitos com uma proposta de governo que se coloca como contrária à proteção do meio ambiente ou que não chega a mencionar essa temática, espera-se que, visando a manutenção de apoio por parte de seus eleitores, eles realmente tenham adotado ações em prol do desmantelamento da política ambiental.

A hipótese 04, *ausência de órgão ambiental especializado a política de ordenamento territorial e/ou no instrumento de ZEE*, fundamenta-se na premissa tal que, dentro da administração pública, a existência de uma estrutura organizacional formal, descentralizada e especializada reduziria possíveis interferências políticas nas pastas de governo (Pereira et al. no prelo). Além disso, de acordo com Bauer e Becker (2020) uma estrutura legal e organizacional bem consolidada pode configurar como importante obstáculo para o desmonte de uma política pública.

Para mais, este trabalho decorre de minha participação na pesquisa “Populismo e Desmantelamento da Política de Fiscalização do Desmatamento em um Contexto Federalista” (Pereira, et al. no prelo), realizada no primeiro semestre de 2022 e apresentada no 13º encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Seu objetivo foi investigar o desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento florestal na Amazônia Legal (AL) e suas causas, procurando responder “se e por que os estados da AL amenizaram ou intensificaram o desmantelamento da política de fiscalização do desmatamento liderado pelo [então] governo federal” (Pereira et al., no prelo, p. 01).

Tal pesquisa apresentou resultados mistos: concluiu-se que os estados do Acre; Amazonas; Pará; e, Tocantins não desmantelaram suas políticas de fiscalização de desmatamento. Os resultados indicam que isto se deve à lógica racional tal que a alta do índice de desmatamento demandou a priorização de políticas de fiscalização (*idem*, no prelo).

Nos estados do Amapá; Maranhão; Mato Grosso; Rondônia; e, Roraima, ao contrário, foi verificado engajamento no sentido de desmantelamento das políticas de fiscalização de desmatamento. Os fatores explicativos deste resultado podem ser de natureza racional ou político-ideológica. À natureza político-ideológica estão associados os fatores “alinhamento ideológico ambiental pessoal” e “alinhamento ideológico ambiental governamental”. Correspondem a eles os estados de Rondônia e Roraima.

Nos estados do Maranhão e do Amapá a natureza da causa para o desmantelamento é racional: apesar do não alinhamento político com o governo Federal, as tendências de queda/estabilidade no desmatamento não demandavam o investimento de capacidades estatais. O estado do Mato Grosso figura como um caso desviante. De acordo com Derek Beach e Rasmus Pedersen (2016), isso se deve a condições causais ocultas, ou seja, não contempladas pela pesquisa (Pereira, et al. no prelo).

A pesquisa aqui desenvolvida, *Desmantelamento da política de ordenamento territorial nos governos estaduais da Amazônia Legal: um estudo comparado*, se diferencia da anterior pois tem como objeto políticas públicas de ordenamento territorial – que, assim como políticas de fiscalização, cumprem importante papel na proteção ambiental e são de atribuição compartilhada entre os três entes federativos. Dessa forma, esta pesquisa aprofunda a compreensão do desmantelamento das políticas de proteção ambiental como um todo.

Esta pesquisa também se diferencia no que tange aos parâmetros de mensuração do resultado. Enquanto na pesquisa anterior o desmantelamento das políticas de fiscalização foi medido “a partir da gestão orçamentária, de recursos humanos e das estruturas organizacionais” (Pereira et al. no prelo, p. 03), nesta pesquisa o desmantelamento da política de ordenamento territorial será mensurado por meio da análise do andamento das ações estaduais relativas ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e se estas foram em prol da preservação ambiental ou não.

Dessa maneira, a pesquisa aqui proposta representa o aprofundamento da pesquisa anterior. Ao mesmo tempo, a política de ordenamento territorial foi

selecionada, pois frequentemente figura como um dos alicerces de importantes programas de proteção ambiental brasileiros: ele é uma das diretrizes do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), primeiramente implementado em 2004; foi um dos eixos (em adição à “gestão ambiental”) do Plano Amazônia Sustentável (PAS) instituído no ano de 2007; um dos objetivos específicos do Plano BR-163 Sustentável, também de 2007 (Capobianco, 2021); e um dos temas alvo das câmaras técnicas gestoras do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRSX), de 2016 (Pereira et al., 2022). Ou seja, investigar seu desmonte será um importante indicador do desmantelamento da política de proteção ambiental brasileira como um todo.

#### **1.4. Objetivos**

O objetivo geral desta pesquisa foi identificar as causas necessárias e/ou suficientes, de natureza ideológica, política e eleitoral, e compreender como elas se combinam, para produzir o desmonte das políticas públicas ambientais de ordenamento territorial dos estados da Amazônia Legal entre os anos de 2019 e 2022. Especificamente objetivou-se:

1. Investigar a política de ordenamento territorial e o instrumento de zoneamento ecológico-econômico nos estados da Amazônia Legal entre 2019 e 2022: sua continuidade através da instituição de políticas concretas, e sua qualidade no que se refere à preservação ambiental;
2. Investigar se em estados onde o agronegócio representa uma grande parcela da economia existe maior pressão pelo desmantelamento ambiental;
3. Investigar a preferência eleitoral-ideológica dos estados da Amazônia Legal no que tange à agenda ambiental dos planos de governo dos governadores amazônicos eleitos em 2018: a forma como a questão ambiental é abordada e se são previstas ações concretas de ordenamento territorial e/ou ZEE;
4. Investigar a estrutura administrativa dos nove estados da AL para identificar (ou não) órgãos especializados em ordenamento territorial e/ou ZEE;

## 1.5. Metodologia

A metodologia adotada por esta pesquisa foi a Análise Comparativa Qualitativa (QCA, sigla em inglês), ancorada especialmente no Guia de Boas Práticas de Eve Thomann, Jörn Ege e Ekaterina Paustyan (2022); nas teorias de Derek Beach and Rasmus Brun Pedersen (2012); Carsten Q. Schneider e Claudius Wagemann (2012); de Patrick A. Mello (2012), Benoît Rihoux, Ilona Rezsöhazy and Damien Bol (2011) e de Xavier Basurto and Johanna Speer (2012); e, nas orientações de Ioana-Elena Oana, Carsten Schneider e Eve Thomann, (2021) e Adrian Dusa (2019; 2022) .

O QCA fundamenta-se em relações causais e pela teoria de conjuntos. De forma geral, seu objetivo é realizar “comparações sistemáticas entre casos, [e] ao mesmo tempo faz[er] justiça à complexidade interna” de cada um deles (RIHOUX e RAGIN, 2009, *apud* BASUTO e SPEER, 2012, p. 156) de modo a compreender como diferentes causas se combinam para chegarem a um resultado.

Pesquisas na área da administração pública destacam a proficiência do QCA na medida em que este oferece uma visão aprofundada e complexa dos casos estudados, enquanto ainda permite certo nível de generalização ao estabelecer um diálogo produtivo entre as abordagens quantitativas e qualitativas. Por exemplo, o QCA possibilita a comparação entre políticas públicas e a flexibilidade de seu desenho de pesquisa facilita a condução de análises transparentes em diferentes momentos da pesquisa, capazes de identificar mais de um caminho para a produção do resultado esperado para a política (Rihoux, Rezsöhazy e Bol, 2011).

Segundo a teoria, esta metodologia pode ser empregada tendo em vista três abordagens: de casos; de raciocínio; e a abordagem explanatória (Thomann, Ege e Paustyan, 2022). Aqui empreende-se uma análise explanatória com vistas ao desenvolvimento de uma teoria que seja capaz de explicar o fenômeno de desmantelamento da política de ordenamento territorial nos estados da Amazônia Legal. Disso depreende-se a adequação do QCA à presente pesquisa.

A teoria de conjuntos que ancora o QCA estabelece dois tipos de conjuntos: nítidos (Crisp sets) e difusos (Fuzzy sets). Esta pesquisa faz uso dos conjuntos de tipo Fuzzy, que estabelecem graus de pertencimento. De forma que a associação de um caso a determinado conjunto de resultado pode ser total, parcial ou nula. Nas ciências sociais, praticamente todos os casos (fenômenos sociais) apresentam limites difusos. Os conjuntos difusos oferecem, então, uma expressão numérica disso (Schneider; Wagemann, 2012).

Em outras palavras, aqui se investiga o desmantelamento total ou parcial da política de ordenamento territorial dos estados da AL, ou ainda, se o desmantelamento da mesma não ocorreu. O resultado é dado por meio de pontuação que varia entre 0 e 1.

As relações entre os fenômenos sociais, percebidas como relações de conjuntos, são interpretadas em termos de suficiência e necessidade. Causa necessária é aquela que deve estar presente para que o resultado esperado ocorra, se apresentando como uma condição ou prerequisite (Schneider e Wagemann, 2012). Já a causa suficiente não precisa estar presente para a ocorrência do resultado, isto é, ele pode ser produzido por mais de uma forma. No entanto, quando uma causa suficiente está presente, o resultado sempre ocorrerá (Beach; Pedersen, 2016).

Em fenômenos sociais, dificilmente, uma única causa é capaz de explicá-los. De modo que, é mais provável que a combinação de causas necessárias (uma configuração causal) se apresente como suficiente para a produção do resultado.

A teoria de conjuntos deve levar em consideração casos contrafactuais (que não apresentam o resultado esperado) e é fundamentada no princípio da assimetria. Isso significa que o pertencimento e o não pertencimento de casos a um conjunto devem ser definidos e operacionalizados separadamente, pois advém de causas distintas. Por isso, em cada um dos modelos, a análise da produção do resultado e da ausência dele são realizadas separadamente.

Os princípios da homogeneidade externa e da heterogeneidade interna também são observados com a seleção de casos contextualmente homogêneos e diversos no que tange a suas causas e resultados.

Resumidamente, os procedimentos do QCA incluem: o estudo aprofundado do fenômeno investigado; a construção de parâmetros analíticos de calibração para o resultado e para as condições causais hipotetizadas; construção de uma matriz que consolida as pontuações de calibração atribuídas; análise de necessidade a partir da aferição das medidas de inclusão, cobertura e relevância; análise de suficiência com base nas medidas de inclusão, PRI e cobertura; construção da tabela verdade; e, minimização.

Todos estes procedimentos foram realizados nesta pesquisa por meio do uso do software RStudio e do pacote “library(QCA)” (Dusa, 2019). Sendo assim, a investigação aqui empreendida analisa o grau de necessidade e de suficiência das condições causais hipotetizadas, que são interpretadas em termos de relações de subconjunto e suficiência ou relações de superconjunto e necessidade.

Para uma investigação mais complexa, as quatro condições causais foram analisadas por meio da construção de quatro modelos obtidos pela análise combinatória entre o total de quatro elementos e três itens a serem observados. Dessa maneira, foram construídos quatro modelos analíticos formados por três condições causais cada.

Os princípios e procedimentos do QCA acima descritos foram respeitados na seleção de casos e aplicados na análise de cada um dos modelos com o intuito de avaliar qual deles têm o maior poder explicativo para a produção do resultado – maiores índices de necessidade e suficiência e menor número de casos restantes<sup>2</sup>. A avaliação de tais modelos analíticos permitiu responder à pergunta de pesquisa mencionada na seção 1.2. deste capítulo introdutório.

---

<sup>2</sup> Configurações causais para as quais não há evidência empírica de correspondência a nenhum caso.

## 1.6. Estrutura da dissertação

Para além desta introdução, a presente dissertação é organizada em outros cinco capítulos. O capítulo 2, “Revisão de Literatura”, explica os principais conceitos aqui evocados pelas relações causais hipotetizadas para a produção do resultado estudado. Eles são: desmantelamento de políticas públicas; populismo; ordenamento territorial; zoneamento ecológico-econômico; agronegócio e sua influência em territorialidades; preferência eleitoral; e, especialização organizacional.

O capítulo subsequente, “Metodologia”, discorre sobre o método de pesquisa empregado – análise comparativa qualitativa (QCA) – utilizado para o estudo de caso comparado empreendido por esta pesquisa. A metodologia é explicada em função de sua fundamentação teórica e ontológica; justifica-se sua escolha; descreve-se os procedimentos adotados para este estudo e a aplicação do método em suas diferentes fases; e apresentam-se as unidades de análise (casos), o resultado, as condições causais (que aqui funcionam como hipóteses) e o enquadramento das mesmas dentro do QCA. Também são apresentados os parâmetros de calibração empregados e os indicadores de análise construídos.

O quarto capítulo, “Ordenamento territorial e ZEE na Amazônia Legal” aborda a política de ordenamento territorial brasileira, enfatizando o zoneamento ecológico-econômico dado que este é seu principal instrumento e é de incumbência dos estados. Este é um capítulo de contextualização. São apresentados o histórico; objetivo; a competência compartilhada entre União, estados e municípios; e, as vantagens e desvantagens tanto do ordenamento territorial quanto do ZEE; bem como são expostas a situação do zoneamento ambiental da região estudada no que se refere ao Macrozoneamento da Amazônia Legal (executado pela União) e ao andamento dos projetos de ZEE nos nove estados amazônicos (sua execução, validação federal e normatização) no período anterior ao recorte temporal desta pesquisa (antes do ano de 2019).

Em seguida, o capítulo “Resultados” apresenta os resultados da pesquisa por meio da análise comparativa qualitativa das relações causais hipotetizadas empreendida através do software RStudio (Dusa, 2019). Para o resultado e para

cada uma das quatro condições causais são atribuídas pontuações de calibração referentes a cada um dos casos (os estados da AL). Após isso, com o objetivo de identificar a combinação causal que melhor explica o resultado investigado, e, mediante ao procedimento matemático de análise combinatória, são construídos quatro modelos analíticos diferentes, cada um formado por três condições causais.

Através das pontuações de consistência e cobertura são analisadas as relações de necessidade e suficiência das configurações causais construídas a partir de cada modelo analítico com o conjunto do resultado<sup>3</sup>, bem como a presença de configurações restantes. Ao final, afere-se o modelo analítico de maior valor explicativo (aquele com maiores pontuações de necessidade e suficiência e menos configurações restantes).

Por fim, a Conclusão retoma os principais conceitos discutidos neste trabalho; interpreta os resultados obtidos; verifica (ou não) a veracidade das hipóteses levantadas; responde à pergunta de pesquisa, discutindo as estratégias de desmantelamento empregadas nos casos que se apresentaram como “positivos para o resultado” e “intermediários – mais dentro do que fora do conjunto de resultado”, e aponta possíveis caminhos de pesquisa para o aprofundamento do conhecimento aqui produzido e consequente melhor compreensão do processo de desmantelamento da política de ordenamento territorial brasileira.

---

<sup>3</sup> Em respeito ao princípio de causalidade contrafactual, esta análise também é empreendida para o conjunto do não-resultado.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Considerando que os objetos de pesquisa deste trabalho são a política de ordenamento territorial, especificamente, o instrumento de políticas públicas Zoneamento Ecológico-Econômico, e seu desmantelamento dentro da esfera de governo estadual durante os anos de 2019 e 2022, o presente capítulo revisa a literatura produzida sobre ambos.

Assim, aqui são apresentadas as variadas conceituações de ordenamento territorial, suas noções centrais, bem como enfatizada a definição adotada nesta pesquisa. Explana-se o histórico do conceito e da política de ordenamento no Brasil. Sobre desmantelamento, são discutidos seus indicadores, causas, estratégias, sua ligação à ideologia populista e seu posicionamento quanto à questão ambiental.

O populismo, por ser uma das causas hipotetizadas para o engajamento em estratégias de desmonte, é igualmente matéria de revisão. Ele é analisado a partir da introdução de suas diferentes conceituações, suas noções centrais, do esclarecimento da definição adotada (populismo de extrema direita) e suas principais características. Discutem-se, ademais, suas demonstrações práticas; seu papel no retrocesso democrático e seu posicionamento em relação ao meio ambiente.

A ligação entre agronegócio e meio ambiente; a preferência eleitoral pela flexibilização da legislação ambiental; e, a existência de órgãos estaduais dentro da administração pública especializados em ordenamento territorial, apesar de sua natureza mais empírica do que teórica, cujas análises produzem dados específicos à realidade brasileira, também são brevemente abordados nas últimas três seções.

Dessa forma, este capítulo é organizado em seis seções que, respectivamente, discutem: ordenamento territorial; desmantelamento de política pública; populismo; agronegócio; preferência eleitoral; e, estrutura organizacional ambiental especializada.

## 2.1. Ordenamento territorial

Antes de adentrar a discussão sobre ordenamento territorial, é importante conceituar o que vem a ser *território*.

De acordo com o geógrafo Antonio Carlos Robert Moraes (2005, p. 43), território é uma “entidade histórica”, “uma materialidade terrestre que abriga o patrimônio natural de um país, suas estruturas de produção e os espaços de reprodução da sociedade” que manifesta o “controle social do espaço por uma dominação política institucionalizada”. Na atualidade, os territórios são resultados do domínio dos Estados Modernos, sendo assim,

Área[s] de manifestação de uma soberania estatal, delimitada pela jurisdição de uma dada legislação e de uma autoridade [...] qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre (Moraes, p. 43, 2005)..

As fontes e estoques de recursos naturais e ambientais de uma sociedade, bem como as formas espaciais criadas por ela, se alocam nos territórios. As estruturas territoriais são o conjunto do capital natural (potencial ou utilizado) e do capital fixo (produzido) construídas ao longo do tempo (*idem*, 2005).

O Estado é o “grande agente da produção do espaço” uma vez que o zelo pelo patrimônio natural e a instituição das políticas territoriais são de sua competência; e a ele pertencem os equipamentos e infraestruturas que produzem os sistemas de engenharia. Dessa forma, no mundo moderno, o Estado se tornou o maior mediador e regulador da ocupação do território e das relações sociedade-espaço e sociedade-natureza. Essa função é potencializada em países periféricos de formação colonial, tais como o Brasil (Moraes, 2011).

É importante ressaltar que território não deve ser confundido com as noções de “região” ou “lugar”, já que, enquanto elas dizem respeito à “porção da superfície que, por qualquer critério – seja natural, econômico, político, etc. – adquire singularidade, característica própria, [e] tem criada alguma identidade que a diferencie das demais, segundo tal ou tais critérios; território, por definição, envolve “uma característica de poder”, “um critério político” (Almeida, 2007, p. 349).

O conceito de ordenamento territorial é relativamente recente. Ele surge na década de 1960, advindo da escola de geografia regional francesa, que o denominou como “aménagement du territoire” e buscando articular diferentes políticas públicas numa base territorial, entendida como uma “região-plano” (Bernard Kayser, 1969 *apud* Moraes, 2005).

É de se destacar também a pluralidade interdisciplinar do conceito, que é objeto de diversas escolas de pensamento e de variadas tentativas de definição (Santos, 2005). Por exemplo, ele pode se tratar de “pressupostos de equilíbrio”, de “modelos matemáticos de atração gravitacional” que refletem “expectativas de comportamento de mercado” (Papudo, 2007).

Pode dizer respeito também à transformação ótima do espaço regional” (Baruga, 1969); “à técnica de administração com preponderância da articulação institucional entre instâncias decisórias” (Allende, 1989) que condensa “como um ‘corte transversal’ todas as ações públicas com repercussão territorial”; à uma “política de planejamento físico com viés regional, tratando de eixos aos quais se atribui papel estruturante nos territórios que atravessam” (Hildenbrand, 1996); ou à uma “ciência” que abrange “métodos de análise e modelagem do território”, na qual o planejamento seria a sua aplicação prática (Barragán, 1993) (*apud* SANTOS, 2005, p. 50).

Na conceituação de ordenamento territorial também cabem duas dimensões: a dimensão ampla e a restrita. A primeira entende ordenamento territorial como a “gestão da interatividade do homem para com o espaço natural ou físico” e envolve a garantia da proteção de recursos limitados, o planejamento ocupacional e a potencialização do aproveitamento da infraestrutura. Em suma, se refere à gestão das oportunidades oferecidas por um território (Papudo, 2007).

De forma restrita, ordenamento territorial compreende a harmonização e a coordenação de atividades socioeconômicas e a função pública de controlar o “crescimento espontâneo das atividades humanas, públicas ou privadas, [...] fomentando e garantindo uma justiça socioespacial” e de “estabelecer o equilíbrio das condições de vida” em determinado território (*idem*, 2007).

É relevante reforçar, então, o caráter político desse instrumento de ordenamento territorial. Ainda que sua elaboração seja ancorada em informações técnicas, é papel da sociedade decidir sobre as limitações e as possibilidades dos territórios que ocupam (Mercadante, 2013).

Contudo, seja qual for a dimensão considerada, o conceito de ordenamento territorial sempre dirá respeito a três noções centrais: atividade humana; espaço; e o sistema que ambos integram (Papudo, 2007). Ainda, o caráter público da competência; a escala regional de atuação; a distinção entre planejamento físico e o desenvolvimento econômico e regional; e o equilíbrio regional aparecem como noções comuns deste conceito (Santos, 2005).

Isto posto, o conceito adotado por este trabalho é o consolidado pela Carta Europeia de Ordenação do Território (1983). Assim sendo, ordenamento territorial é:

A expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade. É uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política concebida com um enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é um desenvolvimento equilibrado das regiões e da organização física do espaço segundo um conceito diretor (*apud* Rückert, 2005, p. 34).

Citando Hildebrand (1996) e Friedmann (1981), a arquiteta e urbanista Thereza Carvalho Santos (2005) coloca que a política de ordenamento territorial é “típica do Estado do bem-estar, gerada na maioria dos países industrializados europeus depois da segunda guerra mundial”, na prática englobando

Políticas e planos com repercussão territorial, especialmente as políticas setoriais (industrial, agrária, urbana, tecnológica, etc.) traduzindo-se como o conjunto de decisões que afetam o território e que são da competência do setor público.

Ordenar o território significa, portanto, levar em consideração a “escala de planejamento nacional em sua integridade” atentando para fatores tais como densidade de ocupação (e os impactos e as reivindicações de grandes aglomerações populacionais); espaços de interesse estratégico; redes instaladas (sistemas de transporte, comunicação, energia) e os usos especiais da terra, como zonas de fronteira; unidades de conservação; reservas indígenas; instalações militares, etc. (Moraes, 2011).

Ou seja, partindo de uma perspectiva macro do espaço, o ordenamento territorial visa

Captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos (demográficos e de produtos). Enfim, ele visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada às políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos estratégicos do governo (Moraes, 2011, p. 45).

Por intermédio estatal, o ordenamento territorial também tem intuito de conciliar diferentes políticas (e seus diferentes objetivos), na medida em que evita conflitos e sobreposições de diretrizes no uso espacial e de recursos. Dessa forma, temos que a política de ordenamento funciona como um “instrumento de articulação transetorial e interinstitucional que objetiva um planejamento integrado e espacializado da ação do poder público” (*idem*, 2011, p. 46).

No Brasil, tanto o conceito quanto as políticas de ordenamento territorial, foram introduzidas pelas teorias cepalinas e vinculadas ao nacional-desenvolvimentismo. Seu intuito era “promover a inclusão e o bem-estar social” através da superação das “disparidades regionais”; do “incremento e equalização do crescimento econômico”; e da “diminuição da desigualdade”; além de consolidar o mercado interno por meio do “fomento estatal às regiões reprimidas” (Moraes, 2005, p. 44).

Se durante o período da ditadura militar as políticas de ordenamento foram deixadas de lado a favor de uma visão centralizadora do território brasileiro, a redemocratização representou uma retomada das mesmas a partir da inclusão de temas como “descentralização, da participação social e da sustentabilidade do desenvolvimento” (*idem*, 2005, p. 44).

Como destaca o geógrafo Aldomar Arnaldo Rückert (2005, p. 32), a crise do modelo militar nacional-desenvolvimentista e do planejamento centralizado; a “flexibilização” de espaços e territórios; a “alta mobilização do capital e a inserção subordinada dos territórios nacionais periféricos no processo de globalização financeira e de mercados, e a emergência dos processos políticos

descentralizantes” durante a redemocratização conduziram os países do Sul global – entre eles o Brasil – a “reatualizar suas políticas externas e internas e a requalificar suas opções e necessidades de ordenação territorial e de desenvolvimento”.

Foi nesse cenário político que a importância das “diferenciações territoriais emergentes – os novos significados que adquirem os usos políticos do território e as novas formas e conteúdos territoriais” foi reconhecida pela constituinte de 1988 (*idem*, 2005, p. 32).

Nesse sentido, ordenamento territorial se tornou um dos instrumentos de gestão ambiental, que também é formada por instrumentos de desempenho ambiental<sup>4</sup>; sistema de gestão territorial<sup>5</sup>; e sistema de gestão da qualidade ambiental<sup>6</sup>. O conhecimento adequado dos meios físicos é pré-condição para a realização de políticas de ordenamento (Almeida, 2007).

A Constituição de 1988 atribui à União o

Estabelecimento de macroestratégias de ocupação do espaço, instalação de equipamentos e infraestruturas, gestão dos fundos territoriais e utilização dos recursos naturais, além de medidas de defesa da soberania e das fronteiras, e de ações especiais em áreas críticas ou prioritárias (Moraes, 2011, p. 42).

Aos estados, segundo a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) cabe a formulação e implementação do principal instrumento de ordenamento territorial, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), um “instrumento de comando e controle que estabelece áreas restritas à proteção ambiental e aquelas que podem ser utilizadas para a promoção de atividades econômicas” (Brasil, 2011; Moura, 2016b).

Maurício Mercadante (2013) coloca que o Zoneamento Ecológico-Econômico tem dois objetivos principais e interrelacionados: garantir a conservação dos recursos e serviços do ecossistema, essenciais para o

---

<sup>4</sup> O Plano de Desempenho Ambiental tem em vista a sustentabilidade ambiental e busca otimizar o ordenamento territorial (Almeida, 2007).

<sup>5</sup> O Sistema de Gestão objetiva impedir a criação de passivos (prejuízos) ambientais, realizando intervenções determinadas pelo ordenamento territorial (*idem*, 2007).

<sup>6</sup> O Sistema de Gestão da Qualidade Ambiental se refere às inspeções e auditorias ambientais (*idem*, 2007).

desenvolvimento econômico; e, proporcionar o uso racional e eficiente dos recursos naturais.

Dessa forma, o Zoneamento Ecológico-Econômico fundamenta-se na definição de zonas ambientais e de atividades socioeconômicas compatíveis com as características locais, levando em conta suas potencialidades e restrições. Com isso também são estabelecidas normas para a exploração dos territórios, inclusive, a realocação de atividades que não se adequam às suas necessidades (*idem*, 2013).

Em resumo, o ZEE “baseia-se na análise da dinâmica da paisagem”, que enfatiza “os fatores sociais, jurídicos e institucionais” e pode ser elaborado a partir de diferentes escalas<sup>7</sup> (Brasil, 2006 *apud* Vagula; Uliana; Arana, 2021, p.03).

Iniciativas concernentes ao ordenamento territorial começaram ainda em 1990 durante o governo de Fernando Collor (Ministério do Meio Ambiente; Brasil, 1990). Entretanto, A Política Nacional De Ordenamento Territorial (PNOT) propriamente dita teve início em 1999, no governo de Fernando Henrique Cardoso, e o primeiro ciclo de estudos foi concluído em 2008 pelo então Ministério da Integração (MIDR, 2023). Em 2007, foi instituído um grupo interministerial<sup>8</sup> responsável por definir formalmente objetivos, diretrizes gerais, estratégias e instrumentos da PNOT brasileira (Brasil, 2007).

Como destaca Aldomar Arnaldo Rückert, de maneira geral, a intenção da PNOT era “a) o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões; b) melhoria da qualidade de vida; c) gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; d) utilização racional do território” (2005, p. 36).

Os temas relevantes propostos para a PNOT na Oficina Sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, realizada em Brasília em de novembro de

---

<sup>7</sup> As escalas do Sistema Nacional de Zoneamento Ecológico-Econômico são: Nacional - 1:5.000.000 (um para cinco milhões); Macrorregional - 1:1.000.000 (um para um milhão); Estaduais - 1:1.000.000 a 1:3.000.000, 1:250.000 e 1:100.000; Locais - a partir de 1:100.000 (Fontes; Silva, 2021, p. 341).

<sup>8</sup> Este grupo interministerial era formado pela Casa Civil e pelos seguintes ministérios: da Integração Nacional; Defesa; Planejamento, Orçamento e Gestão; Meio Ambiente; Cidades; Desenvolvimento Agrário; e, Minas e Energia (Brasil, 2007).

2003 e coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, inspiraram-se nas proposições de Pujadas e Fontes (1998) e foram: (1) “redistribuição da população e das atividades econômicas em todo o território”, tomando-se consciência dos “desequilíbrios interterritoriais” e alvejando o “reequilíbrio territorial”; (2) “formulação de diretrizes para a planificação setorial [...] em um projeto [que seguiria] o “modelo territorial globalizado”; (3) “formulação de diretrizes para o planejamento urbano”; (4) “definição de esferas para a planificação territorial de nível inferior”; (5) elaboração do “zoneamento do território segundo problemáticas específicas”, prevendo “um tratamento específico para as áreas de alta montanha, para as áreas litorâneas, para as áreas metropolitanas, etc.” (*idem*, 2005, p. 36, 37).

Entretanto, em 2009, por motivos de “limitações de âmbito teórico, metodológico, operacional” e principalmente por razões de cunho político, tal iniciativa foi abandonada pelo então governo federal<sup>9</sup> e substituída pela reformulação da PNDR<sup>10</sup> (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) (Alves, 2023).

Entre 2015 e 2019, apesar da instituição do grupo interministerial para a elaboração da PNOT ter sido revogada (Brasil, 2019), houve tentativas isoladas (e não concretizadas) de retomada desta política (Alves, 2023). Atualmente, a PNOT encontra-se em estágio de atualização e reestruturação e prevê-se que até o ano de 2025 um novo grupo interministerial, liderado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, apresente uma proposta à presidência e ao Congresso Nacional.

O quarto capítulo deste trabalho, Ordenamento Territorial e ZEE na Amazônia Legal, aprofundará a discussão sobre esta política à vista da legislação ambiental brasileira e o estabelecimento (formulação, normatização, execução) dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos nos estados da Amazônia Legal.

---

<sup>9</sup> Havia previsão de retomada do projeto da PNOT em 2013, o que não aconteceu (Alves, 2023).

<sup>10</sup> A PNDR foi definida pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional como “instrumento legal que baliza a ação em busca da redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população”.

## 2.2. Desmantelamento de políticas públicas

Este trabalho se baseia na teoria sobre ‘desmantelamento de políticas públicas’ do cientista político Michael Bauer<sup>11</sup>, um dos principais estudiosos desta temática. Tal conceito insere-se na ciência política e é uma subcategoria da temática “policy change”. De acordo com Bauer et al. (2012<sup>12</sup>), apesar da abundância de estudos teóricos e empíricos sobre a “mudança política”, seu foco tem sido apenas no grau da mudança<sup>13</sup>, em especial em contextos de expansão de políticas públicas. A direção da mudança das políticas públicas e, portanto, a produção de conhecimento científico sobre a temática do desmantelamento, especificamente, ainda é bastante escassa e fragmentada.

Na literatura, termos<sup>14</sup> como “contenção” – típico da produção sobre *welfare state* (Pierson 1994; 2001; Green-Pedersen; Haverland, 2002; Howlett e Cashore 2009; Levy, 2010) –; “desregulação” (Offe, 1985; Majone, 1990; 1996), e “interrupção de política” (Brewer, 1974; 1978; Bardach, 1976; deLeon, 1997) são utilizados para indicar corte/diminuição de políticas públicas.

Bauer et al. (*idem*, 2012a, p. 05), entretanto, optam pela terminologia “desmantelamento” por se tratar de uma categoria analítica própria, uma “maneira analiticamente mais viável de pensar” este fenômeno de mudança política no sentido de sua retração. Sendo assim, ‘desmantelamento’ se refere à “redução, queda ou diminuição” no que tange ao *output* de uma política pública<sup>15</sup>, isto é, às “diferentes dimensões do [seu] conteúdo” (Bauer e Knill, 2014, p. 29).

*Output*, corresponde, então, ao histórico legislativo do ente governamental estudado, ao conteúdo das decisões governamentais e à configuração das políticas. Ou seja, na prática, constitui desmantelamento um tipo particular de

---

<sup>11</sup> Fonte: <https://www.eui.eu/people?id=michael-bauer>

<sup>12</sup> Bauer et al. 2012a se refere ao capítulo “Policy Dismantling: An Introduction” do livro “Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects”.

<sup>13</sup> Radical *versus* incremental (Baumgartner and Jones 1993); de auto-consolidação (Pierson 2000; Hacker 2004) *versus* reativa (Mahoney 2000; Streeck e Thelen 2005; Mahoney and Thelen 2010); *path-breaking versus path-dependent* (Thelen and Steinmo 1992) (Bauer et al., 2012).

<sup>14</sup> “Retrenchment”, “deregulation” e “policy termination”, em inglês (Bauer et al., 2012).

<sup>15</sup> Ressalta-se que aqui, “política pública” aqui tem significado abrangente – se refere ao “universo de atividades legais e administrativas tematicamente relacionadas a um campo político distinto” e não apenas a um ato jurídico ou programa específico (Bauer e Knill, 2014, p. 32).

mudança de política caracterizada pela redução do compromisso e do engajamento político de um ente governamental com determinado campo político, bem como pela redução da consistência das políticas públicas que a ele dizem respeito (Bauer e Knill, 2014).

É importante destacar que esta análise de desmantelamento não considera os impactos e efeitos de políticas públicas (entendidos como *outcome* da política) – em matéria das reações por parte da sociedade afetada ou do alcance de metas pré-estabelecidas – pois, geralmente, estes são influenciados por uma série de variáveis para além do compromisso político dos atores governamentais, só podendo ser relacionados aos mecanismos causais que desencadeiam a redução da política de maneira indireta (*idem*, 2014).

Dessa forma, Bauer et al. (2012b<sup>16</sup>, p. 07) definem desmantelamento como:

Uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas em uma determinada área, reduz o número de instrumentos de política usados e/ou diminui sua intensidade. [O desmantelamento] pode envolver mudanças nesses elementos centrais da política e /ou pode ser alcançado manipulando as capacidades para implementá-los e supervisioná-los (tradução minha).

Sendo assim, temos que o conceito de desmantelamento é analisado a partir das seguintes perspectivas: a presença ou ausência de políticas públicas; o emprego ou não de instrumentos dessas políticas; e, o arranjo de tais instrumentos (Bauer et al., 2012b). Estas perspectivas, por sua vez, compõem duas dimensões analíticas: densidade e intensidade.

A densidade política indica até que ponto uma determinada área política é abordada por atividades governamentais. Ela se refere à amplitude de penetração e à diferenciação interna de um determinado campo, subcampo ou item de política. Os indicadores empíricos de densidade são: densidade da política – o número de políticas – e densidade de instrumentos – número de instrumentos de uma política pública que são empregados (Bauer et al., 2012b).

---

<sup>16</sup> Bauer et al. 2012b refere ao capítulo 'Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework' do livro "Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects".

Já a intensidade da política, nas palavras de Bauer et al. (2012b, p. 06),

Fornece uma base para medir o rigor relativo e/ou a generosidade das políticas. Cada diminuição na intensidade da política sinaliza que uma jurisdição intervém com menos intensidade em uma determinada área temática, talvez resultante da aplicação de estratégias de desmantelamento de políticas (tradução minha).

Para medir as mudanças na intensidade da política, podem ser utilizados os indicadores: intensidade substancial e intensidade formal (Bauer et al. 2012b).

O indicador de intensidade substantiva mede o “número e grau de alterações nas configurações do instrumento (ajustes e não ajustes) em relação ao rigor regulatório ou generosidade de serviço”. Ou seja, este indicador refere-se ao nível e ao escopo da intervenção governamental. O nível diz respeito à definição ou estabelecimento de instrumentos políticos específicos; enquanto o escopo exprime o número de casos ou grupos-alvo abordados por uma determinada política (BAUER e KNILL, 2014, p. 34).

Já o indicador de intensidade formal é relativo aos “fatores que afetam a probabilidade de que requisitos substanciais sejam efetivamente alcançados”. Dessa forma, três aspectos devem ser considerados: as condições de execução da política; as capacidades administrativas do ente responsável; e, os procedimentos de implementação adequada da mesma (Bauer et al., 2012b, p. 06).

Para além da mensuração conceitual, outros elementos importantes da análise do fenômeno desmantelamento são as causas que levam um ator governamental a engajar no desmonte de políticas públicas e as estratégias empregadas para tanto.

Para Bauer e Knill (2014), compreender as causas por trás do desmantelamento requer foco nos custos e nos benefícios políticos que a manutenção ou o desmonte de políticas públicas podem gerar aos tomadores de decisão, em especial àqueles que são eleitos.

Esta avaliação não se baseia nos custos sentidos pela sociedade ou população-alvo da política desmantelada nem em índices objetivos de bem-estar

social ou de aprovação do ator político que engaja no desmantelamento. Este cálculo é baseado nas percepções do político sobre a aprovação de sua conduta, no aproveitamento de oportunidades políticas, e na possibilidade de manter-se no cargo eletivo que ocupa. Isto significa que este é um cálculo ancorado na racionalidade limitada<sup>17</sup> do ator político e está sujeito à vieses cognitivos, principalmente em situações de alta incerteza (*idem*, 2014).

Em outras palavras, a decisão pelo desmonte (ou pela continuidade) de políticas públicas emerge da interação entre os desejos do ator político (conquistas políticas, reeleição, etc.); das estratégias utilizadas por outros atores; e, das restrições externas (austeridade permanente, pressões regulatórias internacionais, mudanças tecnológicas, etc.) (Bauer e Knill 2014).

Dessa forma, atores políticos podem optar pelo desmantelamento de políticas públicas caso este garanta mais benefícios do que custos políticos. Em circunstâncias como esta, esses atores tendem a procurar visibilidade para que lhe seja atribuído crédito pelo desmonte. De acordo com Bauer et al. (2012b) isso pode acontecer quando os benefícios da política se concentram em alguns poucos atores ao invés de serem difusamente distribuídos pela sociedade ou por um número grande de atores dentro do sistema político.

Por outro lado, o desmantelamento pode ser empreendido quando os custos do não-desmantelamento (manutenção do *status quo*) são maiores que os benefícios. Para os mesmos autores (*idem*, 2012b), este cenário é mais comum em situações altamente contenciosas, nas quais o político se vê obrigado a tomar decisões difíceis. Em tais contextos é provável que o ator responsável pelo desmantelamento adote estratégias para ocultar suas decisões, escapar de sua culpa política, e assim, não se ver prejudicado em futuras eleições.

---

<sup>17</sup> Na definição de Paul Carney (2020, p. 35, 36) *racionalidade limitada* “descreve os limites para reunir e processar informações relevantes para a política”, salientando a incapacidade dos atores políticos (individuais e organizacionais) de separar fatos de seus valores subjetivos e de formular objetivos políticos claros e coerentes. A racionalidade limitada propicia “um processo de tomada de decisão não linear; e uma busca incompleta por conhecimento combinada com recursos, tempo e habilidades cognitivas limitados”. Esta concepção se opõe ao conceito de *racionalidade compreensiva* que supõe que atores políticos são capazes de plenamente “traduzir os seus valores em políticas”, auxiliados por organizações que operam de uma “maneira lógica, fundamentada e neutra”.

Similarmente, fatores externos também são relevantes na tomada de decisão a favor do desmantelamento. A estabilidade do sistema financeiro; mudanças tecnológicas; a adoção/difusão de paradigmas reformistas (como o neoliberalismo econômico); a maior preocupação com temas específicos (tais quais a mudança climática e a devastação ambiental) são identificados por Bauer et al. (2012) como importantes na tomada de decisão acerca do desmantelamento. Mudanças externas têm o potencial de alterar a maneira

Como os atores operam dentro de seus sistemas nacionais, ou seja, em relação às configurações institucionais e à percepção dos atores sobre as soluções disponíveis. Neste contexto, os choques externos podem desempenhar um papel importante. [...] Quanto mais intensa e imprevista for a crise percebida, maiores serão os benefícios políticos (ou talvez menores os custos políticos) de agir contra ela (*idem*, 2012b, p.10 – tradução minha).

Fatores institucionais também afetam a capacidade de atores políticos de engajarem em práticas de desmantelamento, uma vez que sua ação está submetida a restrições do sistema eleitoral e partidário, de uma corte constitucional e de uma câmara legislativa.

Segundo Bauer et al. (2012b) o ciclo eleitoral, por exemplo, afeta as preferências por desmantelamento. Quanto mais próximo de eleições, menos provável é que atores políticos proponham o desmantelamento. Em contraste, imediatamente após serem eleitos, eles se mostram mais abertos a correrem riscos e a, ativamente, adotarem práticas de desmantelamento. Isso porque eles têm à sua frente mais tempo para realizar manobras políticas e, possivelmente, à época das eleições seguintes, as ações em prol do desmonte terão sido esquecidas.

Adicionalmente, a percepção de custo e benefícios pode ser influenciada por fatores institucionais na medida em que a posição partidária dos atores tomadores de decisão implica na definição de objetivos políticos específicos. Nas democracias modernas, os partidos possuem diferentes origens e preferências ideológicas.

Dado que, para que sejam reeleitos, políticos necessitam implementar políticas que satisfaçam seus eleitores, espera-se que diferentes escolhas em termos de continuidade e desmantelamento de políticas sejam tomadas ao longo

do tempo. A capacidade dos atores engajarem em desmantelamento também depende da oposição por ele enfrentada (Downs, 1957; Häusermann 2010 *apud* Bauer et al. 2012b).

Por fim, a própria natureza da política pública é fator de influência em seu desmantelamento. Se o desmantelamento se trata de uma política pública cujos custos e benefícios são difusamente distribuídos entre os atores afetados, os atores políticos pró-desmonte podem esperar pouca oposição ao desmantelamento. Se, ao invés disso, os custos e benefícios de uma política se concentram em certos atores, é necessário que a estratégia de desmantelamento envolva grupos de interesse (Bauer et al. 2012b).

Em casos mistos, quando os custos do desmantelamento forem concentrados, mas os benefícios forem difusos, espera-se que o ente governamental sofra oposição de grupos de interesse dominante. Nesta situação, as ações de desmonte requerem a atuação de empreendedores políticos que façam a mediação entre governo e sociedade. Já em contextos em que os custos de desmantelamento são difusos e os benefícios concentrados, o mais provável é que um grupo de interesse relevante pressione o ente governamental a engajar no desmantelamento. Este é um cenário de clientelismo na política.

A depender da natureza da política pública, dos fatores externos que influenciam preferências políticas e da capacidade político-institucional de engajar no desmantelamento, diferentes estratégias podem ser empregadas. Bauer e Knill (2014, p. 38) oferecem quatro tipos ideais de estratégias de desmonte. Tais tipos se diferenciam “na medida em que uma decisão política de desmantelamento é tomada de forma ativa e consciente ou não” e em que “os atores políticos desejam ocultar ou revelar suas atividades de desmantelamento”.

A primeira estratégia é a de “desmantelamento por omissão”, na qual nenhuma decisão é tomada. Essa tática é aplicada quando, deliberadamente, não são feitos ajustes em políticas públicas que acompanhem as necessidades impostas por fatores externos. Ou seja, não há ajustes na intensidade

substantiva da política (Bauer et al., 2012b). Por exemplo, o não aumento de salários em contextos de alta inflação (Bauer e Knill, 2014).

Essa prática garante baixa visibilidade ao ator do desmonte porque atrai pouca atenção em comparação a debates políticos controversos e fortemente midiáticos; e é típica de situações em que o desmantelamento representa alto custo político e/ou em que restrições institucionais limitariam a amplitude do desmonte. Segundo os mesmos autores (*idem*, 2014) esta é a estratégia mais difundida no meio político.

Em segundo lugar, a estratégia de “desmantelamento por mudança de arena” consiste na “mudança do jogo político em torno de determinadas medidas” (Bauer e Knill, 2014, p. 39) a partir do deslocamento intencional das decisões de desmantelamento para outra instância política.

Isso pode ocorrer por meio da manipulação das bases organizacionais ou processuais de uma política em uma determinada arena com o objetivo de alterar os direitos de participação ou as características organizacionais que podem vir a produzir efeitos de desmantelamento (manipulação da intensidade formal) (Bauer et al., 2012b); ou pode ocorrer com a transferência da política como um todo para outra arena, outro nível de governo (descentralização), ou para uma agência recém-criada.

Dessa forma, ainda que as ações em prol do desmantelamento tenham que ser ativamente tomadas, isso pode não ser óbvio para a sociedade e para o público-alvo da política em questão. Ou seja, esta também é uma tática que oferece baixa visibilidade, já que os atores que engajam na mudança de arena (e, portanto, no desmantelamento) conseguem se desviar da responsabilidade (Bauer e Knill, 2014).

A terceira estratégia, “desmantelamento por ação simbólica”, diz respeito à declaração pública por parte de um ator político de sua intenção de desmantelar uma política pública. Sendo assim, esta tática garante a ele alta visibilidade. No entanto, efetivamente, o desmantelamento ocorre por meio de ações concretas e não apenas de discurso – vem daí o caráter simbólico desta estratégia. Em geral, ela é empregada em cenários em que o desmantelamento

produz mais benefícios políticos do que custos ou em que as preferências dos atores políticos relevantes para a tomada de decisão diferem e a não tomada de ação propriamente dita evita conflitos mais graves (Bauer e Knill, 2014).

Por último, a estratégia de “desmantelamento ativo” garante alta visibilidade ao ator político que não só deseja ser publicamente percebido como favorável ao desmantelamento, mas que verdadeiramente o empreende por meio de ações concretas. Em casos como esse, o desmonte de políticas públicas é benéfico do ponto de vista político e ideologicamente compatível com o ator que o propõe (Bauer e Knill, 2014). Espera-se, então, larga redução da densidade de políticas e de instrumentos ou, pelo menos, a redução da intensidade substantiva (Bauer et al. 2012).

No livro “*Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*”, Michael W. Bauer, Andrew Jordan, Christoffer Green-Pedersen e Adrienne Héritier (2012) apresentam uma série de estudos de casos aos quais se aplicam os parâmetros analíticos do desmantelamento aqui descritos – as dimensões (formas) de desmantelamento; fatores explicativos; e estratégias.

Com relação a políticas ambientais, de forma geral os autores (*idem*, 2012c<sup>18</sup>) concluem<sup>19</sup> que a percepção relativa ao custo-benefício do desmonte foi significativamente afetada pelas estruturas organizacionais e institucionais dentro dos sistemas políticos aos quais pertenciam. A redução da intensidade, em oposição à redução de densidade, é a forma mais comum de desmonte e as estratégias mais frequentemente aplicadas são a simbólica e ativa, que permitiram a seus executores reclamar crédito pelo desmonte e garantiram a eles grande visibilidade.

Fatores ideológicos e macroeconômicos se mostraram influentes para o engajamento no desmonte ambiental. Por exemplo, um argumento

---

<sup>18</sup> Bauer et al., 2012c se refere ao capítulo “Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects” do livro de mesmo nome.

<sup>19</sup> Tendo em vista os estudos de caso “Desmantelamento ativo sob altas restrições institucionais? Explicando as tentativas do governo Bush de enfraquecer a política de controle da poluição do ar nos Estados Unidos” (capítulo 04); “Quando o desmantelamento de uma política ineficaz se torna cada vez mais caro: estratégias padrão, mudança de arena e ação simbólica na política alemã de resíduos” (capítulo 07); e, “Do desmantelamento por padrão ao desmantelamento simbólico? Política de Água no Reino Unido” (capítulo 08) (Bauer et al., 2012).

frequentemente utilizado a favor do desmantelamento de políticas públicas ambientais é o aumento da competitividade da economia. As ideologias partidárias, simbologias e alinhamentos políticos também figuram como elementos essenciais para compreender o desmantelamento das políticas ambientais estudadas (Bauer et al., 2012c).

O desmantelamento de políticas públicas é considerado por Michael Bauer e Stefan Becker como um retrocesso para as democracias liberais. No artigo “*Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration*” (2020), que analisa cenários políticos da Hungria, Peru, EUA, e Suíça, os mesmos autores atribuem este retrocesso democrático à prática da ideologia populista na administração pública.

Segundo eles, o populismo é uma ideologia antipluralista, caracterizada como um tipo “brando” de autoritarismo, e políticos podem ser considerados adeptos a ela se, “em nome do ‘povo’, legalmente transgredirem noções aceitas de pluralismo ao reformular a burocracia estatal” (*idem*, 2020, p. 28, 29).

A próxima seção deste capítulo se dedica a discutir com mais detalhes a ideologia populista, suas conceituações, práticas, objetivos e estratégias.

### **2.3. Populismo**

O conceito de populismo é contestado tanto na academia quanto na política. Podendo estar associado à direita e à esquerda, populismo pode ser considerado uma resposta popular ao domínio de tecnocratas, que em defesa de uma “governança responsável” não respeitam os interesses dos cidadãos comuns. Nos EUA, populismo se tornou uma terminologia associada à política esquerdista, que se caracteriza como “verdadeiramente igualitária”, e decepcionada com os rumos centristas tomados pelo Partido Democrata. Já na Europa, a concepção de populismo é totalmente diferente, pois é chamada de populista a extrema direita conservadora, ultranacionalista e xenófoba. (Müller, 2016).

Ao proporem sua própria conceituação, Cas Mudde e Cristóbel Kaltwasser (2017) identificam na produção científica outros quatro conceitos

concernente ao populismo: a perspectiva da agência popular o vê como um modo de vida democrático construído por meio do envolvimento popular na política. O cientista político Ernesto Laclau considera o populismo “não apenas a essência da política, mas também uma força emancipatória” que reintroduz o conflito político na democracia e promove “a mobilização dos setores excluídos da sociedade com o objetivo de mudar o status quo” (*idem*, 2017, p. 03).

A abordagem socioeconômica, predominante em estudos na América Latina, define populismo como um tipo de economia política irresponsável marcado por um período de crescimento econômico fruto do aumento da dívida externa seguido por um período de crise e hiperinflação (*idem*, 2017).

Outra abordagem, popular entre estudiosos da política latino-americana e oriental, estabelece que populismo é uma estratégia empregada por líderes carismáticos que desejam governar por meio do apoio de seus seguidores. Ainda, estudiosos da comunicação política consideram o populismo um estilo “folclórico” de fazer política que alude ao amadorismo na gestão pública e faz uso de recursos midiáticos para a mobilização social (Mudde e Kaltwasser, 2017).

A discussão acerca das teorias sociológica e política sobre a categoria do populismo é, portanto, repleta de controvérsias e polêmicas. O filósofo Enzo Traverso, em sua obra “The New Faces of Fascism” (2019), na qual apresenta seu novo conceito de pós-fascismo, defende que o populismo trata menos de uma ideologia propriamente dita, com princípios e valores próprios, do que de um estilo de fazer política e de um “procedimento retórico” observado em líderes de diversos segmentos e partidos políticos.

Apesar disso, existe um consenso histórico de que o termo se aplica a determinados cenários tais quais o populismo russo e norte-americano na década de 1960; o Boulangismo durante o início da Terceira República Francesa; e uma série de experiências na América Latina (*idem*, 2019).

Segundo o mesmo autor, o populismo caracteriza-se pelo

Autoritarismo, nacionalismo radical entendido como religião política, liderança carismática, aversão ao pluralismo e ao estado de direito,

[pela] visão monolítica e homogênea do 'povo', retórica demagógica [...] [que exalta] as virtudes "naturais" do povo [para] opô-las à elite [...] para mobilizar as massas contra "o sistema" (Travesso, 2019, p. 21 – tradução minha).

A elasticidade e a ambiguidade identificadas por Travesso (2019) dizem respeito à multiplicidade de aspectos que constituem este conceito e ao fato de que movimentos tanto de extrema-direita, quanto de esquerda poderem fazer uso dele como ferramenta estigmatizante de sua oposição política.

Isso acontece, por exemplo, quando, em países latino-americanos, a direita política, de maneira depreciativa, acusa os governantes esquerdistas de populistas por estes promoverem políticas públicas de cunho social. O populismo de direita, ao contrário, ainda que sob pretextos de valorização nacional e do "povo", tende a promover políticas excludentes, xenófobas e racistas (*idem*, 2019).

Não faz parte do escopo desta dissertação debater a validade e os méritos (ou deméritos) do conceito de populismo. Entretanto, entende-se que, para o estudo de políticas públicas, em especial do seu desmantelamento, uma categoria que dá conta de dimensões analíticas diversas – como a retórica argumentativa (discurso); noções de nacionalidade e povo; estratégias políticas de manipulação de massas – e que apresenta uma perspectiva contundente relativa à questão ambiental, sem se circunscrever a parâmetros formais de partidarismo (o que, inclusive, pode se mostrar conveniente à vista das inconsistências e incoerências dos políticos brasileiros) é correta e vantajosa para a pesquisa aqui desenvolvida.

Em consonância com este pensamento, Jan-Werner Müller (2016, p. 13) defende que, sendo o populismo

Algo como uma sombra permanente da democracia representativa moderna e um perigo constante, tomar consciência do seu carácter pode ajudar-nos a ver as características distintivas – e, até certo ponto, também as deficiências – das democracias em que realmente vivemos (tradução minha).

Sendo assim, a presente pesquisa segue a abordagem ideacional ("*ideational*") de Cas Mudde e Cristóbel Kaltwasser (2017), que vem sendo bem-sucedida em estudos sobre a política na Europa e nas Américas. Essa

abordagem concebe o populismo como uma ideologia, um discurso e uma visão de mundo e o enquadra como um fenômeno típico das democracias liberais. Nas palavras dos autores (*idem*, 2017, p. 06), populismo é

Uma ideologia raquítica<sup>20</sup> que considera que a sociedade está, em última análise, separada em dois campos homogêneos e antagônicos, “o povo puro” versus “a elite corrupta”, e que argumenta que a política deve ser uma expressão da vontade geral do povo (tradução minha).

É importante destacar também que o presente trabalho enfoca no populismo de extrema direita (em oposição a toda e qualquer forma de prática ou discurso populista), descrito por Elizabeth Carter (2018).

Este enfoque também qualifica o populismo como uma ideologia raquítica que pode ser utilizada por diferentes partidos políticos e por eles explorada de diferentes formas. Todavia, tais partidos teriam em comum a complacência com a desigualdade social, ou a naturalização da mesma, e, principalmente, a equiparação entre “povo” e “nação”, de modo que o populismo de extrema direita tem sido descrito na literatura como “nacional-populismo” (Carter, 2018). Esta dissertação, portanto, localiza as manifestações discursivas populistas dentro do espectro político da extrema direita brasileira.

Isso posto, temos que ‘populismo’ é formado por três noções base: povo; elite; e vontade geral. O primeiro trata-se de uma construção que torna homogênea a massa populacional, caracterizando-a como “comum” (qualidade que remonta ao seu *status* socioeconômico desprivilegiado), ainda que soberana, a verdadeira representante de nação, de onde emana todo o poder democrático (Mudde e Kaltwasser, 2017).

A “elite” é definida como um grupo (também homogêneo) que detém o poder político, “ou seja, inclui a maioria das pessoas que ocupam posições de liderança na política, na economia, na mídia e nas artes” – à exceção dos próprios atores populistas e de seus apoiadores (MUDDE e KALTWASSER, 2017, p. 12).

---

<sup>20</sup> O raquitismo ideológico (em inglês, “thin-centered ideology”) se refere ao fato de o populismo ter uma “morfologia restrita” que necessita estar conectada a outras ideologias, ou elementos ideológicos para a promoção de um projeto político capaz de alcançar um público vasto (MUDDE, 2017, p. 06).

A condição de privilégio sociopolítico não é o único aspecto que diferencia elite e povo. A moralidade é o elemento-chave de diferenciação entre os dois grupos: enquanto o povo é puro, a elite sempre será corrupta. Quando a distinção entre povo e elite é também étnica, o nacionalismo se torna outro importante elemento de diferenciação. A elite, atuando contra os reais interesses nacionais, permite (ou mesmo atrai) a presença de novas populações que não fazem parte do “povo puro” (*idem*, 2017).

O conceito de “vontade geral” faz alusão à concepção de “volonté générale”<sup>21</sup> do filósofo Jean-Jacques Rousseau, que indica “a capacidade das pessoas de se unirem numa comunidade e legislarem para fazer valer o seu interesse comum” (MUDDE, e KALTWASSER, 2017, p. 16). Em outras palavras, este conceito faz referência à capacidade do povo de fazer valer seus interesses.

A visão populista sobre a vontade geral do povo a coloca como transparente e absoluta. Ela se baseia também na noção de “senso comum”, de modo a agregar diferentes demandas e identificar um inimigo comum. O argumento da vontade geral pode ser levado ao extremo quando justifica medidas autoritárias e legitima ataques contra quem, supostamente, age contra os interesses populares e desestabiliza sua homogeneidade (*idem*, 2017). Assim sendo, a primazia do populismo pela “vontade geral” culmina em uma das principais características desta ideologia: o antipluralismo; no sentido de que, ao favorecer a maioria, os interesses das minorias são ignorados (Bauer e Becker, 2020).

Em suma, adota-se aqui a definição de populismo como uma filosofia política que reflete “profundo cinismo e ressentimento” com relação às elites (financeiras; políticas; burocráticas; midiáticas; intelectuais, etc.), e que, fundamentada em valores de *anti establishment*, autoritarismo, antipluralismo e nativismo, estabelece antagonismo entre os dois grupos (Mudde, 2007 *apud* Inglehart e Pippa Norris, 2016).

---

<sup>21</sup> Em oposição à concepção de “*volonté de tout*”, também do filósofo Jean-Jacques Rousseau, que “denota a simples soma de interesses particulares num momento específico” (MUDDE, e KALTWASSER, 2017, p. 16).

A intolerância sociopolítica, o desamparo de minorias e a irracionalidade no exercício da política, a negação, deslegitimação e o ceticismo quanto ao conhecimento técnico-científico, são, portanto, demonstrações práticas da ideologia populista (Zuk e Szulecki, 2020).

Concordamos também com a visão de Jan-Werner Müller (2016, p. 45) segundo a qual o populismo é “inerentemente hostil aos mecanismos [e a] valores comumente associados ao constitucionalismo”, tais como: restrições à vontade da maioria, proteções para minorias e direitos fundamentais.

Além disso, o mesmo autor (2016) observa em lideranças populistas impaciência e displicência a respeito de procedimentos democráticos – em geral, eles preferem manter relação direta e sem mediação com o povo (seus eleitores). Isso revela outra característica crucial do populismo: o anti-institucionalismo – na medida em que, para eles, as instituições existentes não são capazes de produzir os resultados políticos corretos.

A evasão de tradições ou normas institucionais legitima as tendências autoritárias populistas diante da população. Em cenários nos quais lideranças populistas ocupam posições de grande poder, as instituições (e constituições) legalizam tanto a limitação do poder dos atores políticos não populistas, mesmo que estes façam parte do governo, quanto a permanência (possivelmente irrestrita) dos populistas em cargos públicos. Quando isso ocorre, as instituições deixam de ser arenas para discussões políticas e sobre políticas públicas e passam a ser instrumentos para a captura da política nacional (*idem*, 2016).

Propagandas demagógicas, que unem grande parte da sociedade contra um inimigo comum, também são comumente empregadas com o mesmo intuito. Tais propagandas tem o poder de convencer grande parte do eleitorado de que líderes carismáticos populistas que, pelo menos em discurso, conclamam o nacionalismo, costumes conservadores e a imposição da maioria em relação às diferentes minorias, são seus devidos representantes na política (Müller, 2016).

Líderes populistas entendem que seu mandato, e o próprio ato de governar, é uma continuidade da campanha eleitoral e insistem em polarizar a sociedade e incitar o povo para o confronto com as elites. Invariavelmente, eles

recorrem ao argumento da moralidade – e de que são os únicos representantes legítimos do povo – e fazem questão de distinguir aqueles para quem irão governar. Isto é, diferenciam a sociedade entre grupos merecedores e grupos não merecedores de um bom governo (*idem*, 2016).

Este comportamento político é executado por meio de três estratégias: a colonização do Estado; o clientelismo em massa, também chamado pela ciência política de “legalismo discriminatório”; e a repressão sistemática da sociedade civil. Para tanto, governos populistas tendem a ocupar o Estado de modo a criar uma estrutura estatal à sua própria imagem e gosto, ainda apoiados pelo argumento da defesa da moralidade (Müller, 2016).

A estratégia populista de repressão sistemática da sociedade civil merece destaque: a oposição, e muitas vezes exclusão, opressão e perseguição da sociedade civil ocorre quando organizações dessa esfera social criticam o governo e, assim, desafiam sua fachada de superioridade moral, potencialmente minando “sua reivindicação à representação exclusiva do povo” (MÜLLER, 2016, p. 37).

Dessa forma, para os populistas, fazendo uso até mesmo de teorias conspiratórias, é fundamental depreciar, desacreditar e segregar a sociedade civil, retratando-a como mais uma elite que deseja enganar e agir contra os verdadeiros interesses do povo e da nação.

Jan-Werner Müller (2016, p. 38) acrescenta que

O populismo no poder provoca, reforça ou oferece outra variedade da própria exclusão e usurpação do Estado [...]. O que o “velho governo” ou as “elites corruptas e imorais” supostamente sempre fizeram, os populistas também acabarão por fazer – só que, poder-se-ia pensar, sem culpa e com uma justificação supostamente democrática (tradução minha).

Destaca-se também a congruência entre os argumentos de Bauer e Becker (2020) e de Müller (2016) na medida em que, segundo eles, a prática populista representa fortes prejuízos às democracias. Enquanto os primeiros autores chamam este fenômeno de retrocesso democrático (“*democratic backsliding*”) frisando os fortes impactos negativos à administração pública (Bauer; Becker, 2020, p. 19); o último, citando os exemplos de Viktor Orbán da

Hungria e de Nicolás Maduro da Venezuela, faz correlação entre populismo e o surgimento de democracias iliberais (“*illiberal democracies*”) ou defeituosas (“*defective democracies*”) que, apesar de realizarem eleições, não observam normas e regras do Estado de direito.

Através de mudanças incrementais, estes regimes testam os limites democráticos e distorcem seus processos com, por exemplo, mudanças nas leis eleitorais; pressões sobre meios de comunicação opositores; assédio a organizações civis, etc. (Müller, 2016, p. 40 – 43 – tradução minha).

Visando capturar, dismantelar, sabotar ou reformar a burocracia do Estado, líderes populistas tendem a transpor o princípio da impessoalidade, alvejando o aparato estatal de modo a centralizar estruturas; monopolizar recursos; politizar normas e o funcionalismo público; e, diminuir as relações de accountability com o objetivo de torná-lo mais efetivo e eficiente no que tange à promoção de seus próprios valores conservadores dentro da administração pública (Bauer e Becker, 2020).

Além disso, a polarização entre povo e “elite burocrática”, baseada em argumentos tais quais a última seria puramente tecnocrática, insensível às necessidades sociais e excessivamente pluralista, e que, por isso, sua atuação vai de encontro à vontade geral popular, legítima diante do político populista e de seus adeptos o desmonte da administração pública (Bauer et al. 2012).

É de se notar que, ao constantemente questionar o sistema eleitoral brasileiro; desferir ataques à imprensa; e limitar a participação da sociedade civil na política, foram observadas em Jair Bolsonaro durante seu mandato presidencial o emprego de táticas similares (Tortella, 2023; Mello, 2021; Pinheiro, 2022; Motta, 2019).

O sucesso da penetração do populismo nas democracias modernas advém tanto da suscetibilidade social a suas ideias quanto da oferta de uma política populista. Mudde e Kaltwasser (2017) defendem que a sociedade se torna receptiva ao populismo na medida em que concorda com opiniões que generalizam a classe política (elite política) como desonesta, egoísta e corrupta; e em que acredita que a tomada de decisões importantes deveria caber

diretamente ao povo, dado que aqueles que ocupam os cargos públicos o teriam abandonado, pois já não respondem às suas reivindicações.

A demanda social pelo populismo nasce de acontecimentos econômicos ou políticos extraordinários. Crises econômicas e escândalos de corrupção tendem a enfurecer a população e “pode[m] funcionar como catalisador[es] para atitudes populistas entre [a mesma]” (*idem*, 2017 – tradução minha).

Por outro lado, a oferta de uma política populista é possibilitada quando atores políticos são capazes de combinar uma variedade de mágoas sociais contra a classe política, mais uma vez fazendo-se valer da antagonização entre elite e povo. Sua habilidade de criar narrativas que propagam na sociedade uma sensação de crise injeta mais “urgência e importância à sua mensagem” e amplia sua força eleitoral, seu impacto na política e sua influência na definição de agenda de políticas públicas (Mudde e Kaltwasser, 2017).

Tais atores populistas ancoram-se, ainda, na politização de questões polêmicas e relevantes para a população e em ideologias adjacentes, como o nacionalismo ou a xenofobia, para criar maior identificação com ela (*idem*, 2017).

A forma como os demais partidos e atores políticos respondem às investidas populistas também é um fator relevante no sucesso (ou não) do populismo. Quando partidos de *mainstream* fogem da discussão de tópicos socialmente relevantes e evitam contemplá-los na agenda de políticas públicas, eles tendem a abrir espaço para a retórica populista conquistar mais adeptos.

Com relação à questão ambiental, segundo Bernhard Forchtner (2019), tanto nacional quanto internacionalmente, a ideologia populista e de extrema direita adota uma posição de negação no que tange aos efeitos da ação humana no meio ambiente. Essa negação pode ser dar devido e na forma de ceticismo concernente a evidências científicas sobre a influência antropogênica no meio ambiente; de ceticismo relativo aos processos que produzem as ciências da natureza; e, de ceticismo quanto à capacidade das instituições ambientais de implementarem uma solução eficaz a este problema.

Para o mesmo autor (*idem*, 2019, p. 05), em consonância com o negacionismo populista, a extrema direita se posiciona ceticamente em relação aos efeitos negativos da ação antropomórfica no meio ambiente. De maneira que, é possível identificar congruência entre ambas. O discurso populista pode se apropriar da temática ambiental e utilizar-se dela como seu veículo de propagação ao reverter a narrativa: acusando cientistas e figuras políticas defensoras do meio ambiente de “promover o medo” e “incitar a histeria”, e colocando-se como os defensores do povo contra um “sistema opressivo e egoísta”. Isto é, ao provocar antagonismo entre os dois grupos através de uma teoria conspiratória falsa.

Além disso, a defesa ambiental e do desenvolvimento sustentável, com frequência, é classificada pela extrema direita populista como partidária de interesses cosmopolitas, liberais e globalizadores e, portanto, como contrária ao desenvolvimento socioeconômico e à soberania locais. Por esta razão discussões e políticas pró-meio ambiente, precisariam ser desencorajados e combatidos<sup>22</sup>. Concomitantemente, fazendo-se valer destes argumentos, tais figuras políticas buscam reforçar seu próprio poder (Menezes, Jr. Barbosa, 2021; Araújo, Campos, 2022).

Sendo assim, a prática da ideologia populista e o dismantelamento de políticas públicas, inclusive de políticas ambientais, podem estar associados na medida em que este representa uma estratégia para ganhos na forma de apoio eleitoral e de suporte dentro da arena política, ao mesmo tempo em que aquela cativa a massa populacional e, diante dela, legitima argumentos negacionistas, anti-elitistas e de desconfiança com relação à burocracia estatal (que é vista como uma elite).

O Brasil, por exemplo, entre 2019 e 2022, sob liderança do então presidente da República, Jair Bolsonaro, figura política de posicionamento de extrema direita, com forte característica autoritária, centralizadora e populista passou por um processo de dismantelamento de sua política ambiental que

---

<sup>22</sup> Esta narrativa pode ser claramente identificada em experiências internacionais. De acordo com Forchtner (2019), culminou com o Brexit (a saída do Reino Unido da União Europeia).

representou verdadeira “ruptura do sistema legal protetivo dos biomas nacionais” (Avila, Tierno, 2020, p. 151).

Este processo se deu por meio da alteração de regras não estatutárias; de cortes orçamentários (Araújo, 2020); da anulação da participação da população, de universidades e ONGs; do sucateamento dos órgãos ambientais; e da precarização do sistema de fiscalização (Menezes; Jr. Barbosa, 2021).

Como consequência, na Amazônia Legal tais práticas de desmonte se evidenciam pelos preocupantes índices de desmatamento: apenas entre 2020 e 2021, observou-se um aumento de 20%<sup>23</sup>. Esta é a maior taxa de desmatamento desde o ano de 2006, além de ter sido a terceira vez que tal índice aumentou no mandato de Bolsonaro, e, a primeira vez em que foram registradas quatro altas subsequentes desde quando esta medição passou a ser feita, em 1998 (Observatório do Clima, 2022).

No Brasil, a direita e a extrema direita são maioria nos governos dos estados amazônicos. Se um dos objetivos desta pesquisa é avaliar se tais governadores realmente são populistas, é fato que a maioria deles lidera estados com expressiva participação no agronegócio brasileiro. A seção seguinte discute a relação entre agronegócio, meio ambiente e território.

#### **2.4. Agronegócio, meio ambiente e território**

Por definição, agronegócio corresponde à cadeia produtiva globalizada da agropecuária, que compreende desde a fabricação de insumos, passando pela produção final, até o consumo do que é produzido (Bialoskorski Neto, 1994). Essencialmente, o agronegócio requer a exploração de recursos naturais (Sato, 2023), já que a execução de atividades de agricultura e pecuária demanda grandes extensões de terra; a eliminação da vegetação natural; a emissão de gases estufas; o uso de agrotóxicos e fertilizantes; e, o consumo da água (Gomes, 2019).

---

<sup>23</sup> Fonte: PRODES (Projeto Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite) obtido em <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes> (dado atualizado em 03/06/2022)

A atividade agro tem papel fundamental na economia brasileira: o Brasil é o terceiro maior exportador de commodities; é líder na produção de soja; e um dos principais produtores de biocombustíveis (a partir da cana-de-açúcar, mamona, soja, o óleo de palma, etc.) (Assad et al., 2012).

O crescimento da demanda interna e externa por produtos agropecuários tem causado a intensificação de tal atividade. De acordo com a Secretaria de Comércio Exterior, os principais setores exportadores da economia brasileira – a agropecuária; a indústria extrativa e a indústria de transformação – têm ligação direta com o agronegócio e representam quase que a totalidade percentual de exportações do país (Brasil, 2022).

Por esta razão, o agronegócio é o principal receptor de investimentos do governo. Conseqüentemente, a dependência da economia nacional ao agronegócio e o aumento das demandas comerciais por seus produtos resultam na expansão das fronteiras agrícolas e na intensificação dos impactos negativos sobre os recursos naturais disponíveis no território nacional, especialmente na Amazônia (Gomes, 2019; Sato, 2023).

A expansão do agronegócio brasileiro vai de encontro aos objetivos do desenvolvimento sustentável uma vez que a tecnologia agropecuária ao mesmo tempo que estimula o consumo, não considera os impactos ambientais como externalidades e não os incorpora no custo dos produtos finais e nas transações financeiras (Sambuichi et al., 2012), o que desestimula o questionamento acerca da real viabilidade agropecuarista.

Os impactos ambientais, contudo, não são os únicos prejuízos trazidos pelo agronegócio. Um problema discutido com menos frequência, porém de igual importância, é a interferência e perturbação das dinâmicas territoriais que tal atividade provoca nos locais onde se instala.

Bernardes et al. (2017) chamam de “land grabbing” o fenômeno de acumulação e controle de terras e recursos naturais por grandes agentes financeiros dentro da lógica de globalização neoliberal.

O geógrafo Samuel Frederico (2015, p. 69), baseado em Santos (1994) e Delgado (2012) defende que

a adoção pelo Estado brasileiro de uma política de estímulo às exportações, sobretudo de produtos primários, conjugada com a significativa elevação dos preços das principais commodities agrícolas no mercado internacional, tem provocado alterações na dinâmica territorial das áreas de agricultura moderna, constituindo-se uma economia política do território fundada no agronegócio.

Em outras palavras, o agronegócio tem sido fator central para a organização do território brasileiro ao impulsionar a subordinação dos produtores locais à lógica da globalização; à construção de grandes empreendimentos de infraestrutura; as alterações demográficas por meio da migração e da criação de novas cidades; e ao influenciar o mercado de trabalho, a estrutura fundiária e as características produtivas (Frederico, 2015).

Uma das consequências diretas disso, da expansão da fronteira agrícola moderna, é a apropriação e o deslocamento, muitas vezes forçado, de populações tradicionais de suas terras de origem e todos os decorrentes conflitos sociais.

Em estudo de caso acerca do avanço do agronegócio sobre a Comunidade Quilombola Morro de São João no município tocantinense de Santa Rosa, Lucas Barbosa e Souza e Eguimar Felício Chaveiro (2023, p. 02) destacam os impactos negativos desse movimento para populações tradicionais, que mantêm uma “relação de profunda interdependência com a natureza em seus modos de vida”. Ao contrário, a lógica do agronegócio não se baseia em valores culturais subjetivos, mas na objetividade do lucro.

Em artigo sobre o bioma Cerrado, Patrícia Francisca Matos e Vera Lúcia Salazar Pessôa (2014, p. 22) constatam que o agronegócio, com a consolidação de empresas rurais, agroindústrias, principalmente ligadas ao setor grão-carne e *traddings*, entre outras vem conquistando “fatias” territoriais que provocam

transformações espaciais, sociais, econômicas, ambientais, urbanas e culturais, decorrentes da reestruturação produtiva [...] criando novas paisagens e novas formas de produção, pautadas na inserção do meio técnico-científico-informacional.

As autoras concluem enfatizando a insustentabilidade desse modelo de desenvolvimento agropecuário ao afirmarem que apesar dos “efeitos socioambientais [serem] mais evidentes nas áreas onde está materializada a agricultura moderna, toda a sociedade sofre, de forma direta ou indireta” (*idem*, p. 23). Desse modo, não seria um despropósito concluir que os mesmos efeitos negativos da expansão agropecuária no cerrado identificados pelas autoras também se aplicam à Amazônia Legal, principalmente por ela própria ser parte da zona de expansão agropecuarista.

Assim sendo, podemos concluir que, na atualidade, um dos maiores desafios das lideranças políticas brasileiras é conciliar o crescimento econômico com ações que respeitem os princípios de sustentabilidade ambiental e as territorialidades tradicionais. Disso decorre a extrema importância da política de ordenamento territorial (e de seu instrumento principal, o ZEE) – através da qual é possível estabelecer limites físicos e legais para atividades econômicas que ferem o ambiente, o território e seus povos.

À vista disso, nesta pesquisa supõe-se que existe relação causal entre a alta dependência econômica do agronegócio por parte dos estados amazônicos e o desmantelamento de suas políticas de ordenamento territorial em função da relação contraditória entre tal atividade e a sustentabilidade. O interesse dos agropecuaristas – e a pressão política exercida por eles – é, usualmente, no sentido de flexibilização das normas ambientais, o que pode significar o desmantelamento de políticas desta área.

## **2.5. Preferência eleitoral e agenda ambiental**

Embora dados e pesquisas demonstrem a imprescindibilidade da proteção do meio ambiente para a qualidade da vida humana – e para a sobrevivência da humanidade – e, por consequência, a importância das políticas ambientais, pode-se dizer que, dado à frequente eleição de políticos que são abertamente contrários à agenda ambiental, existe ainda uma grande parcela populacional que não demonstra valorizar esta temática.

Esta seção traz dados relativos à preferência do eleitorado brasileiro com relação à agenda ambiental, assim como expõe o perfil dos partidos políticos com relação a tal agenda.

A temática ecológica surgiu nos fóruns sociais no século XX e a partir da década de 1970, ao tornar-se “um supertema da agenda social e cultural” quando se firmou como “problemática sociopolítica com abordagem continuada, complexa e recorrente” (Barros, 2015, p. 697, 698).

A realização de eventos como a I Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Estocolmo, 1972) impulsionou a penetração desta temática também nas esferas políticas. Nesse contexto nasceram os primeiros partidos cuja principal bandeira é a defesa ambiental. No Brasil, por exemplo, o Partido Verde (PV) surgiu em 1986 (Barros, 2015).

Segundo o filósofo Norberto Bobbio (1992), o ambientalismo, ou o direito à natureza, está incluso na terceira geração de direitos, em conjunto com os direitos ecológicos, étnicos, de gênero, de imigrantes, de qualidade de vida, etc., que não mais compreende como sujeitos os indivíduos por si só, e sim a humanidade como um todo.

Em consonância com a argumentação de Bobbio (1992), a pesquisa “Percepções sobre a Amazônia”, realizada no ano de 2019 pelo Ibope (Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística), com respondentes das cinco regiões do Brasil<sup>24</sup>, mostrou que, no geral, a população brasileira valoriza a Amazônia; se preocupa com problemas tais como o desmatamento; e tem a preservação do bioma como uma questão de “orgulho nacional”, essencial para a promoção da saúde pública e do desenvolvimento econômico (CESOP-IBOPE, 2019).

É de se destacar, entretanto, que a maioria dos respondentes advém da região Sudeste (43,6%), enquanto que a região Norte – onde se concentra a maior parte do território amazônico – correspondeu a apenas 8% dos entrevistados (*idem*). É válida, portanto, a análise desta dissertação, que foca

---

<sup>24</sup> A porcentagem dos respondentes desta pesquisa por região do Brasil é: Norte: 8%; Nordeste: 26%; Centro-Oeste: 7,6%; Sudeste: 43,6%; Sul: 14,8%.

nos estados da Amazônia Legal, seus eleitores e suas concepções acerca da importância da temática ambiental.

Já a pesquisa “Meio Ambiente e Mudanças Climáticas” realizada em 2021 pelo Ipec (Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica) revelou que 72% dos entrevistados concordam que os problemas ambientais têm origem na ação humana. 80% deles concordam que o governo estadual é responsável pela solução dos problemas ambientais; e 73% concordam que tais problemas devem ser abordados pelos três níveis de administração pública (CESOP-IPEC, 2021).

Não obstante esta pesquisa (2021) tenha sido realizada na cidade de São Paulo, ela pode ser interpretada como um indício de que a agenda ambiental de políticos (e candidatos a cargos públicos) influencia as decisões do eleitorado brasileiro.

A pesquisa de Antonio Teixeira de Barros (2015), *Política Partidária e Meio Ambiente: A Adesão dos Partidos Políticos Brasileiros à Agenda Verde*, trouxe dados relevantes sobre os posicionamentos partidários acerca da agenda ambiental<sup>25</sup>. O estudo considerou em sua análise cinco itens:

(a) se o programa da legenda inclui temas ambientais; (b) como se dá a inserção no programa partidário – se por meio de um capítulo próprio ou de modo avulso no texto; (c) se o partido destina uma secretaria ou núcleo aos temas ambientais no website; (d) se há publicação de noticiário ecológico no website; (e) se há oferta de cursos online de educação ambiental (BARROS, 2015, p. 12, 13).

Ao final, os partidos poderiam ter pontuação máxima de 1 correspondente ao conceito máximo de avaliação de seus programas ambientais. Interessantemente, o MDB (à época ainda PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro) cumpriu os cinco itens e foi o único a obter conceito máximo (*idem*, 2015).

Em segundo e terceiro lugar vieram PT (Partido dos Trabalhadores, pontuação 0,8) e o PROS (Partido Republicano da Ordem Social, pontuação 0,7). Em seguida, PPS (Partido Popular Socialista, atual Cidadania), PV, PEN

---

<sup>25</sup> As fontes de dados utilizadas pela pesquisa de Barros (2015) foram os sites online das legendas partidárias.

(Partido Ecológico Nacional, hoje Patriota) e SDD (Solidariedade) obtiveram pontuação 0,6.

Com pontuação 0,4 vieram PDT (Partido Democrático trabalhista), DEM (Democratas, hoje União Brasil), Pcdob (Partido Comunista do Brasil), PSB (Partido Socialista Brasileiro), PP (Progressistas), PSTU (Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado), PCB (Partido comunista Brasileiro), PSDC (Partido Social Democrata Cristão, atual Democracia Cristã), PCO (Partido da Causa Operária), PRB (Partido Republicano Brasileiro, hoje Republicanos) e PSOL (Partido Socialista). O PSD (Partido Social Democrata) teve 0,3 ponto percentual. Demais legendas da época não obtiveram nenhuma pontuação.

Cabe a pesquisa apresentada nesta dissertação verificar se os achados tanto no trabalho de Barros (2015), quanto das pesquisas do IBOPE e do Ipec se aplicam à realidade atual dos estados amazônicos.

Sabe-se, porém, que mesmo que o eleitorado de determinado estado seja contrário à agenda ambiental e favorável ao desmantelamento das políticas ambientais e que o governador esteja realmente disposto a engajar em estratégias de desmantelamento, a estrutura legal e organizacional seja de um país, ou de um ente federativo, podem ser importantes obstáculos para o desmonte de uma política pública (Bauer et al., 2012; Bauer e Becker, 2020). A próxima seção versa sobre a especialização organizacional e sua capacidade de reduzir interferências políticas na administração pública.

## **2.6. Especialização organizacional**

Um dos principais parâmetros organizacionais que constituem o modelo de gestão da Administração Pública brasileira é a burocracia weberiana (Secchi, 2009).

Para Max Weber (1982;2004a), a burocracia é produto processo de racionalização pelo qual a sociedade passou na transição da Idade Média para Idade Moderna; e, representa uma forma de poder e de dominação baseada no exercício da autoridade racional-legal na medida em que se organiza por leis e áreas de jurisdição que pautam as instituições formais, o processo administrativo

e a atuação de atores políticos e gestores em torno da consecução de objetivos oficiais (Faria, 1983).

As três principais características do modelo burocrático weberiano são: formalidade; profissionalismo e impessoalidade. Conforme Secchi (2009, p. 351)

A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas.

O profissionalismo vem atacar os efeitos do nepotismo ao privilegiar o “mérito como critério de justiça e diferenciação”. A impessoalidade se refere ao cumprimento de normas e ao trabalho para o alcance metas a despeito de preferências ou necessidades individuais (Weber, 2004b). A administração impessoal prescreve que “a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras” (Secchi, 2009, 351).

Por estas razões, a burocracia é uma das

estruturas sociais mais difíceis de serem destruídas, configurando-se um meio de transformar ação comum em ação societária, racionalmente ordenada. [...] constitu[indo] um instrumento de poder, de dominação” (Faria; Meneghetti, 2011)

A organização burocrática ainda se caracteriza pela divisão do trabalho hierárquica e um de seus pressupostos é tal que “a estrutura organizacional influencia as relações e, por conseguinte, o comportamento organizacional”. A especialização, ou departamentalização, fruto da divisão do trabalho hierarquizada, é um dos aspectos estruturais-organizacionais que impactam a Administração Pública (Bergue, 2014, p. 61, 62).

Com efeito, a especialização organizacional “significa definir [os] critérios mais amplos de divisão de trabalho. Essa divisão de trabalho tende a obedecer determinados critérios já sedimentados pela prática administrativa”. A especialização funcional subdivide a Administração Pública em áreas de atuação – como meio ambiente; saúde; educação; segurança – indicando “funções específicas [e] constituindo o modelo mais tradicional especialmente nos níveis

mais elevados da estrutura organizacional do Poder Executivo” (*idem*, 2014, p. 79, 80).

Assim sendo, a especialização organizacional, advinda do modelo burocrático weberiano, auxilia o “diagnóstico das disfunções organizacionais” que prejudicam o comportamento humano, o funcionamento das instituições e o cumprimento das leis, pois confere maior controle gerencial, grau de especialização funcional e qualificação profissional às autoridades públicas (*idem*, 2014, p. 78, 79).

Sobre a governança ambiental em específico, o estudo empírico de Taciana Matos Leme (2016, p. 152, 153) defende ser “fundamental dispor de algum tipo de estrutura administrativa para tratar de determinada política pública”. Em se tratando de políticas para o meio ambiente, essa estrutura pode assumir ações “do tipo comando e controle, no tocante às atividades que requerem licenciamento, monitoramento e fiscalização”, por exemplo, a política de ordenamento territorial.

Embora a autora esteja abordando municipalidades, é razoável estender sua lógica aos estados, de modo que a presença de um órgão especializado em ordenamento territorial e/ou zoneamento ecológico-econômico dentro da estrutura organizacional estadual não seria só indispensável para execução desta política e deste instrumento, como fundamental em sua blindagem contra tentativas de desmantelamento.

O capítulo “*Resilience Without Resistance: Public Administration Under Mutating Populisms in Office in Italy*” de Fabrizio di Mascio, Alessandro Natalini, e Edoardo Ongaro, presente em Bauer et al. (2021) discute a relação entre estrutura burocrática e o exercício da administração pública fundamentado no discurso e em práticas populistas em contextos de reformas administrativas.

As conclusões deste capítulo são interessantes para refletir sobre a realidade do Brasil uma vez que o populismo ao qual se refere também é o de extrema direita (enfoque desta dissertação), que a reforma do aparato estatal é um dos objetivos de líderes populistas para transpor limites da impessoalidade administrativa (Bauer e Becker, 2020) e porque certas características atribuídas

à Administração Pública italiana em muito lembram a brasileira. Nos dois países a administração estatal é

Uma função pública de carreira, com uma regulamentação distinta do emprego público, um amplo corpo de direito administrativo, uma ênfase na regulamentos e os tribunais administrativos para supervisão e responsabilização (Di Mascio, Natalini. Ongaro, 2021, p. 50).

Além disso, ambas sofrem interferência de

clientelismo no recrutamento de funcionários de baixa patente; [de] uma distribuição desigual de recursos, fragmentação institucional e [de] mecanismos insuficientes de coordenação política (*idem*, 2021, p. 50).

Os autores concluem que os políticos populistas, à despeito das fragilidades da Administração Pública da Itália e da propagação de ataques contra da ‘elite burocrática’, não foram capazes de transcender barreiras organizacionais e realizar a tão falada reforma administrativa – que incluiria a reformulação de políticas públicas. A reforma populista proposta pela extrema direita italiana acabou mantendo-se no âmbito retórico sem se consolidar materialmente (Di Mascio, Natalini. Ongaro, 2021).

Portanto, é adequado questionar a efetividade de discursos e práticas populistas no desmonte de políticas públicas frente a uma estrutura Administração Pública consolidada, especialmente se esta tiver como um de seus pilares a especialização organizacional.

Leonardo Secchi (2009) concorda com esta argumentação ao ressaltar que propostas de reformas administrativas na máquina pública “podem tornar-se facilmente políticas simbólicas de mero valor retórico” que “políticos, funcionários de carreira e empreendedores políticos” utilizam para tentar “manipular a percepção coletiva a respeito das organizações públicas” e se autopromover (Secchi, 2009, 365).

De acordo com Gabriela Lotta, Mariana Silveira e Michelle Fernandez (no prelo), ao longo da história, observa-se que em momentos de retrocesso democrático a burocracia empregou estratégias de reação visando tanto a proteção de instituições quanto de políticas públicas sob ameaça. Nesse cenário, a especialização organizacional pode facilitar a resistência da burocracia a ações

de desmantelamento na medida em que os “servidores públicos que passam, de forma relacional, a exercer um papel ativo de defesa da preservação das instituições, políticas públicas e do Estado democrático.” (LOTTA, 2022a, p. 02).

Dessa forma, posto seu papel de provedora de políticas públicas, a burocracia se destaca “como um dos elementos garantidores do Estado democrático moderno”. A opressão ou o enfraquecimento burocrático se traduziria em “em menores condições de bem estar e direitos sociais em diversas esferas da vida social” (DU GAY, 2000 *apud* LOTTA 2022b, p. 463), incluindo a esfera que diz respeito ao meio ambiente.

A pesquisa realizada por Gabriela Lotta et al. (2023), objeto do artigo “A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro”, que examina a reação burocrática ao então governo federal, revela que a reação da burocracia brasileira não foi diferente.

Foi observado que a burocracia nacional empregou estratégias coletivas e individuais, formais e informais, de “diminuição/alteração do ritmo de trabalho”, de “vocalização de suas discordâncias” e até mesmo de “abandono de seus cargos” como forma de dificultar ações de desmonte de políticas públicas e de “lidar com o controle político opressivo” (LOTTA, 2023, p. 17 – 20).

É pertinente supor, então, que no caso do Brasil, apesar de a Administração Pública ter como “um dos maiores desafios”, inclusive para a gestão de políticas públicas ambientais, “a superação de práticas inadequadas [...] – como o clientelismo, o patrimonialismo e o coronelismo” (LEME, 2016), a organização burocrática ambiental, que em geral, tende a ser especializada<sup>26</sup>, impõe importantes empecilhos para o desmonte de políticas públicas já previstas e regulamentadas na legislação nacional, tais quais a política de ordenamento territorial.

---

<sup>26</sup> A tendência à especialização da burocracia ambiental brasileira é abordada mais detalhadamente no quinto capítulo desta dissertação durante a análise da condição causal “D”.

### **3. METODOLOGIA**

O terceiro capítulo desta dissertação discute a metodologia de pesquisa empregada, a análise qualitativa comparativa (QCA). A primeira seção traz as bases teóricas desta metodologia, com foco na teoria de conjuntos e nos tipos de relações causais foco deste método. Em seguida, justifica-se a escolha do QCA para esta pesquisa, explorando como a mesma se enquadra nos princípios da assimetria; heterogeneidade interna e homogeneidade externa. A terceira seção, com ênfase na análise de necessidade e suficiência das condições causais analisadas, descreve as diferentes fases dos procedimentos metodológicos que envolvem a aplicação do QCA. A última seção, dividida ainda em subseções, apresenta o modelo de análise aqui empregado, os casos investigados, bem como o resultado e as condições causais hipotetizadas (e seus parâmetros de calibração).

#### **3.1. A ‘Análise Comparativa Qualitativa’ – QCA**

Esta pesquisa se trata de um estudo de caso comparado realizado a partir do método de Análise Comparativa Qualitativa (QCA, sigla em inglês). Fundamentado por relações causais e pela teoria de conjuntos, de forma geral, seu objetivo é realizar “comparações sistemáticas entre casos, [e] ao mesmo tempo faz[er] justiça à complexidade interna” de cada um deles (RIHOUX e RAGIN, 2009, *apud* BASUTO e SPEER, 2012, p. 156) de modo a compreender como diferentes causas se combinam para chegarem a um resultado.

De acordo com Thomann, Ege e Paustyan (2022), análises comparativas qualitativas podem ser realizadas tendo em vista três diferentes abordagens: abordagem de casos; de raciocínio; e a abordagem explanatória. A primeira utiliza-se de conhecimento explícito sobre casos individuais fazendo uso deles nas fases de desenho de pesquisa; mensuração; calibração; e, interpretação. Seu objetivo analítico é aprofundar a compreensão das relações causais obtida pela comparação entre os casos selecionados e pela familiaridade com os casos individualmente estudados.

A segunda abordagem, “modo de raciocínio”, refere-se a pesquisas exploratórias que visam obter resultados teóricos ou conceitualmente abstratos. Ela reflete a natureza interativa do QCA e pode ser utilizada como base para o aprofundamento e a comprovação de teorias pré-elaboradas. A abordagem explanatória diz respeito à interpretatividade substantiva com vistas à produção de relações causais complexas. Ela pode ser empregada de modo a identificar e interpretar causas suficientes, mas não necessárias (abordagem explanatória realista), ou a identificar causas simultaneamente complexas e suficientes para um determinado resultado (abordagem explanatória idealista) (Thomann, Ege e Paustyan, 2022).

Em seu livro *Qualitative Comparative Analysis: An Introduction to Research Design and Application*, Patrick Mello (2021) coloca que esta metodologia pode ser utilizada com dois objetivos principais: de descrever fenômenos ou de explicá-los.

Em pesquisas descritivas, o QCA pode ser utilizado para resumir ou identificar padrões em dados, verificando a presença de determinadas características em diferentes casos estudados ou descrevendo as condições que produzem um resultado específico. Este uso do QCA é compatível com pesquisas indutivas de caráter exploratório, assim como com a construção de tipologias (*idem*, 2021).

Já a finalidade explicativa do QCA é utilizada com o intuito de testar ou de desenvolver uma teoria. Enquanto o teste de teoria é realizado a partir da formulação de “expectativas teóricas sobre a relação entre condições e resultados” já conhecidos, o desenvolvimento de teoria consiste na construção de “novos argumentos [...] através da integração de várias vertentes teóricas”. Ressalta-se, porém, que as categorias de teste e de desenvolvimento não são mutuamente excludentes e muitas pesquisas fazem uso de ambos ao se apropriar de conhecimento pré-estabelecido na literatura e complementá-lo com novos elementos “para chegar a melhores teorias explicativas dos casos observados” (MELLO, 2021, p. 43).

Segundo Carsten Schneider e Claudius Wagemann (2012), a teoria de conjuntos baseia o QCA. Conjuntos são grupos de casos com o mesmo resultado e mesmas condições de interesse. A ‘teoria de conjuntos’ (set theory), portanto, agrupa casos correspondentes a determinado conceito/fenômeno social em conjuntos analíticos. Por meio da análise das características de cada caso (das condições ou causas pré-selecionadas) são distribuídas pontuações referentes à associação (pertencimento) de cada caso ao conjunto estudado.

Essa teoria estabelece dois tipos de conjuntos: nítidos (Crisp sets) e difusos (Fuzzy sets). Enquanto os primeiros dizem respeito ao pertencimento dicotômico dos casos em um conjunto (isto é, um caso só pode pertencer ou não pertencer ao conjunto); os segundos estabelecem graus de pertencimento – ou seja, um caso pode estar parcialmente associado a um conjunto (*idem*).

Nas ciências sociais, praticamente todos os casos (fenômenos sociais) apresentam limites difusos. Os conjuntos difusos oferecem, então, uma expressão numérica disso. Nas palavras dos mesmos autores (2012, p. 06):

Os métodos da teoria dos conjuntos são abordagens para analisar a realidade social em que (a) os dados consistem em pontuações de pertencimento a um conjunto; (b) as relações entre fenômenos sociais são modeladas em termos de relações de conjunto; e (c) os resultados apontam para condições suficientes e necessárias e enfatizam a complexidade causal em termos de causas INUS e SUIN (tradução minha).

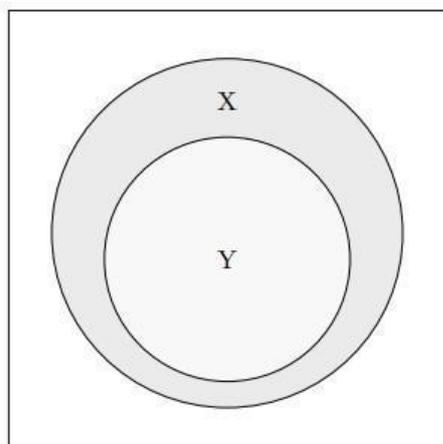
A teoria de conjuntos é ancorada no princípio da assimetria. Isso significa que o pertencimento e o não pertencimento de casos a um conjunto devem ser definidos e operacionalizados separadamente, pois advém de causas distintas. Por exemplo, mesmo que o resultado (Y) seja explicado pela causa (C), a não ocorrência deste resultado ( $\sim Y$ ) não pode ser automaticamente atribuída à ausência da mesma causa ( $\sim C$ ). Identificar as causas (ou combinações de causas/configurações causais) que levam a Y e a  $\sim Y$  requer duas análises distintas (*idem*).

Aqui as relações entre os fenômenos sociais, percebidas como relações de conjuntos, são interpretadas em termos de suficiência e necessidade. Causa necessária é aquela que deve estar presente para que o resultado esperado

ocorra, se apresentando como uma condição ou requisito (Schneider e Wagemann, 2012).

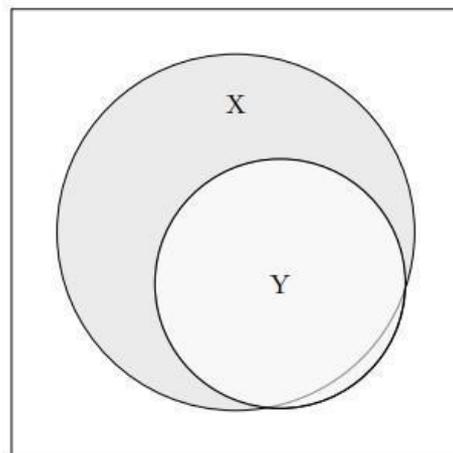
As causas necessárias estabelecem, então, uma relação de superconjunto com o resultado. Ou seja, o conjunto correspondente ao resultado (Y) encontra-se dentro do conjunto correspondente à determinada causa necessária (X). Este pertencimento “perfeito” é típico de conjuntos nítidos (Crisp sets). Em conjuntos difusos (Fuzzy sets) o conjunto do resultado (Y) é apenas parcialmente pertencente ao conjunto da causa necessária (X) e a pontuação referente ao pertencimento de Y a X varia entre 0 e 1 (Dusa, 2022). As figuras 3.1 e 3.2 representam esta relação de superconjunto entre causa necessária e resultado em conjuntos nítidos e difusos (Dusa, 2022).

Figura 3.1 – Superconjunto nítido.



Fonte: Dusa, 2022, p. 114.

Figura 3.2 – Superconjunto difuso.



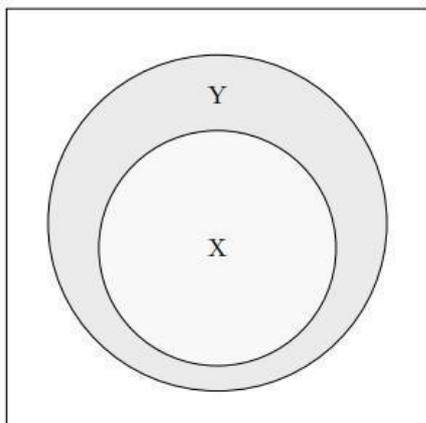
Fonte: Dusa, 2022, p. 117.

Uma causa suficiente não precisa estar presente para a ocorrência do resultado, isto é, ele pode ser produzido por mais de uma causa. No entanto, quando uma causa suficiente está presente, o resultado sempre ocorrerá (Beach; Pedersen, 2016). Uma causa suficiente estabelece uma relação de subconjunto com o resultado: o conjunto correspondente à causa suficiente (X) encontra-se dentro do conjunto correspondente ao resultado (Y) (Dusa, 2022).

Similarmente às condições necessárias, o pertencimento “perfeito” do conjunto de uma causa suficiente (X) a um conjunto de resultado (Y) é típico de

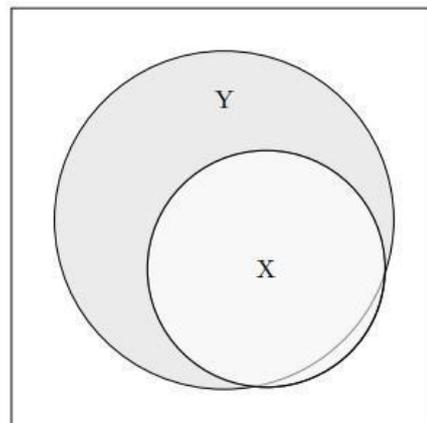
conjuntos nítidos. Em conjuntos difusos, o conjunto do resultado (Y) pertence ao conjunto da causa suficiente (X) de forma parcial, denotada em pontuações que variam de 0 a 1 (Dusa, 2022). As figuras 3.3 e 3.4 representam esta relação de subconjunto entre causa suficiente e resultado, respectivamente, em conjuntos nítidos e difusos.

Figura 3.3 – Subconjunto nítido.



Fonte: Dusa, 2022, p. 142.

Figura 3.4 – Subconjunto difuso.



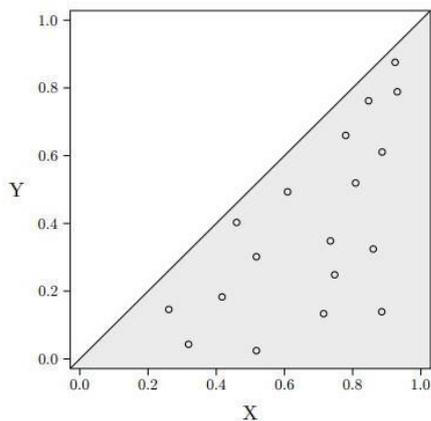
Fonte: Dusa, 2022, p. 144.

Com isso, ressalta-se que necessidade e suficiência são características complementares (ou espelhadas). Por exemplo, se X é uma condição suficiente para Y, a ausência da condição X ( $\sim X$ ) é uma condição necessária para a ausência do resultado Y ( $\sim Y$ )<sup>27</sup> (Oana, Schneider e Thomann, 2021; Dusa, 2022). As figuras 3.5 e 3.6 retratam a complementaridade entre causas necessárias e suficientes através de sua representação gráfica.

---

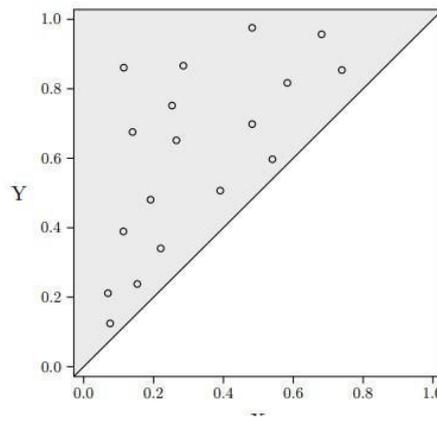
<sup>27</sup> Nota-se que, devido ao princípio da assimetria, isso não quer dizer que a ausência da condição X ( $\sim X$ ) deve ser suficiente para a ausência do resultado Y ( $\sim Y$ ), nem que a condição X é necessária para a produção do resultado Y (Dusa, 2022).

Figura 3.5 – Gráfico relação de necessidade.



Fonte: Dusa, 2022, p. 118.

Figura 3.6 – Gráfico relação de suficiência.



Fonte: Dusa, 2022, p. 145.

Em se tratando de fenômenos sociais, dificilmente, a existência de uma única causa é capaz de explicá-los. De maneira que, mais comumente, a combinação de causas necessárias (ou uma configuração causal) se apresenta como suficiente para a produção do resultado: há a ocorrência de causas *INUS* (sigla em inglês) que são desnecessárias, porém são suficientes e compostas por uma parte específica que é necessária e insuficiente para a ocorrência do resultado; e de causas *SUIN* (sigla em inglês) que são suficientes, mas desnecessárias e possuem um componente suficiente e desnecessário para a ocorrência do resultado (Schneider e Wagemann, 2012).

A teoria de conjuntos permite, ademais, a construção de tipologias (ou conceituações) que classificam casos de acordo com múltiplas dimensões. A análise causal através desta teoria aborda outros dois elementos: a equifinalidade – concernente à combinação de várias causas que implicam na produção de um mesmo resultado – e a causalidade conjuntural, que se refere ao fato de que condições/causas impactam o resultado de maneira conjunta e não isoladamente. Em suma, o QCA investiga a causalidade conjuntural e a equifinalidade, de modo que, tais relações causais devem ser abordadas e discutidas em termos de relações de subconjunto e suficiência ou relações de superconjunto e necessidade (*idem*).

Tudo isto posto, conforme defendem Schneider e Wagemann (2012), decorre daí a relevância do método de análise comparativa qualitativa empregado nesta pesquisa, dado que ele se destina à interpretação de tais contextos causais complexos, além de ser o mais completo e formalizado método da teoria de conjuntos. Dessa maneira, esta abordagem de pesquisa pode ser empregada em pesquisas indutivas e dedutivas e ser utilizada para testar uma teoria existente ou para desenvolver a mesma, explorando como as condições e um resultado se relacionam entre si.

### **3.2. Justificativa para aplicação do QCA**

Pesquisas na área da administração pública destacam a proficiência do QCA na medida em que este oferece uma visão aprofundada e complexa dos casos estudados, enquanto ainda permite certo nível de generalização ao estabelecer um diálogo produtivo entre as abordagens quantitativas e qualitativas. Por exemplo, o QCA possibilita a comparação entre políticas públicas e a flexibilidade de seu desenho de pesquisa facilita a condução de análises transparentes em diferentes momentos da pesquisa, capazes de identificar mais de um caminho para a produção do resultado esperado para a política (Rihoux, Rezsöhazy e Bol, 2011).

A presente pesquisa, portanto, utiliza esta metodologia para fins explicativos, com o objetivo de desenvolver uma teoria baseada nas condições causais hipotetizadas. Assim, o QCA foi selecionado, pois, acredita-se que o fenômeno aqui investigado, *desmantelamento da política de ordenamento territorial nos estados da Amazônia Legal*, de natureza complexa e multicausal, pode ser compreendido em termos de relações causais e da teoria de conjuntos.

Isso porque o objetivo aqui é compreender como tais causas se manifestam: como elas podem se combinar e/ou influenciar umas às outras para a produção do resultado. Da mesma forma, antecipa-se identificar na produção deste fenômeno estruturas causais complexas de equifinalidade e/ou causação conjuntural, típicas da análise comparativa qualitativa. Além disso, a seleção de casos também respeita os princípios da assimetria; heterogeneidade interna e homogeneidade externa.

A adequação desta pesquisa aos parâmetros de seleção de casos e hipotetização de condições/causas também foi considerada para a escolha metodológica. Como instruem Carsten Schneider e Claudius Wagemann (2012), no QCA o número de casos estudados deve ser intermediário e o número de condições deve ser mantido baixo<sup>28</sup>.

Estes parâmetros são observados nesta pesquisa já que são considerados nove casos (os nove estados da Amazônia Legal). Reconhecendo a diversidade limitada do número de casos analisados nesta pesquisa – para Carsten Schneider e Claudius Wagemann (2012) devem ser no mínimo dez – adotou-se a estratégia da criação de modelos analíticos com o objetivo de aferir com mais precisão a relevância das causas hipotetizadas para a produção do resultado.

Dessa maneira, foram construídos quatro modelos analíticos por meio da análise combinatória de três das quatro condições causais (hipóteses) seguintes: *(1) alinhamento dos governadores com a ideologia populista; (2) grande participação do agronegócio nas economias estaduais; (3) preferência eleitoral dos estados amazônicos por políticas ambientais/agrárias que favorecem o desmantelamento; e, (4) existência de órgãos ambientais estaduais especificamente voltados ao ordenamento territorial e/ou ao Zoneamento Ecológico-Econômico.*

Assim sendo, o contexto da pesquisa também é condizente com os cenários usualmente investigados com QCA – de nível macro, como organizações, comunidades, populações, ou ainda, sociedades, países e economias como um todo, (Thomann, Ege e Paustyan, 2022).

O QCA também se mostra vantajoso ao salientar a possível falta de evidências empíricas para a explicação de casos estudados. Ele faz isso através da indicação de “casos restantes”<sup>29</sup> (Dusa, 2022). Isso é especialmente relevante para as ciências sociais, pois impulsiona o pesquisador a aprofundar sua

---

<sup>28</sup> Idealmente, o número de casos deve ser quatro vezes maior que o número de condições (Schneider e Wagemann, 2012).

<sup>29</sup> Ao contrário da metodologia quantitativa em que áreas vazias de evidência empírica são cobertas por uma distribuição subjacente estimada (Dusa, 2022, p. 192).

compreensão sobre o fenômeno e o contexto estudados a fim de melhor apropriar-se da lógica contrafactual das relações causais investigadas.

### **3.3. Procedimentos metodológicos**

Antes da aplicação propriamente dita do QCA, esta metodologia requer a imersão na teoria disponível acerca do fenômeno a ser estudado. Após isso, a primeira fase da análise comparativa qualitativa consiste no desenho da pesquisa (Thomann, Ege e Paustyan, 2022).

Carsten Schneider e Claudius Wagemann (2012) elucidam que esta primeira fase inclui a seleção de casos. Eles devem ser selecionados de forma intencional (e não aleatória, como é feito na pesquisa quantitativa). Deve-se ter uma definição clara do resultado antes de começar a selecionar os casos, e, os casos selecionados precisam ser suficientemente semelhantes para serem comparados.

Para a observância do princípio da causalidade contrafactual, é importante também a seleção tanto de casos que apresentam o resultado, quanto de casos que não apresentam o resultado. Em resumo, deve-se selecionar casos contextualmente homogêneos (homogeneidade externa), já que uma mesma causa produz resultados diferentes em contextos diferentes, e heterogêneos em suas condições e resultados (heterogeneidade interna). A partir daí, segue-se para o estudo aprofundado dos casos e para a coleta de dados referentes às condições e aos resultados do estudo (*idem*) que deve servir como fundamentação e justificativa para a seleção dos mesmos (Thomann, Ege e Paustyan, 2022).

A fase seguinte do QCA é a calibração. Esta etapa reflete se ou até que ponto os casos são membros de conjuntos. Isto é, são atribuídas pontuações a cada caso que indicam em que medida eles se associam ao resultado e às condições estudadas. A calibração que estabelece apenas o pertencimento ou não de casos a um conjunto é chamada de Crisp-set QCA. Já a calibração que mede o grau de pertencimento dos casos a um conjunto denomina-se Fuzzy-set QCA (Schneider e Wagemann, 2012).

Nesta pesquisa são utilizadas ambas formas de calibração, a depender da natureza da condição causal observada. As condições A, B e C (populismo, agronegócio e preferência eleitoral) são calibradas conforme Fuzzy-set; a condição D (órgão ambiental especializado), conforme Crisp-set.

De acordo com os mesmos autores (2012), as pontuações, associadas ao pertencimento ou não de casos a um conjunto, são correspondentes a 0 (não pertencimento) ou 1 (pertencimento) em Crisp-sets; enquanto que em Fuzzy-sets elas variam entre os dois valores.

Estas pontuações de associação, tendo em vista as informações obtidas na coleta de dados, devem ser elaboradas com base em escalas/padrões externos estabelecidos pelo pesquisador e, posteriormente, devem ser consolidadas em uma 'matriz de dados' – o resultado desta etapa de calibração. É possível também mensurar resultados através de indicadores. Neste procedimento, cada indicador tem sua pontuação individual e, em seguida, o resultado é pontuado a partir da soma das pontuações dos indicadores (*idem*).

A terceira fase da pesquisa QCA refere-se à análise da necessidade e da suficiência causal. Na presente pesquisa, estes procedimentos foram realizados por meio do software RStudio e do pacote "QCA with R"<sup>30</sup> (Dusa, 2019).

Para mensurar a necessidade de uma causa faz-se uso de três medidas: consistência (ou inclusão); cobertura; e, relevância. A consistência representa a proporção do conjunto Y (resultado) que está incluída no conjunto CN (causa necessária). Assim, uma causa (ou combinação de causas/configuração de causas) pode ser considerada necessária quando os valores difusos dos resultados são consistentemente menores que as pontuações difusas da causa (Oana, Schneider e Thomann, 2021; Dusa, 2022).

Nessa situação, o conjunto Y está incluído no conjunto CN porque a maior parte de sua interseção pertence a Y (ou cobre Y), e, portanto, a consistência é alta. Em conjuntos difusos, para uma causa ser considerada necessária, ela

---

<sup>30</sup> A versão utilizada do pacote "QCA with R" foi a 3.0 (Dusa, 2019). Esta referência é relativa ao pacote utilizado no software.

precisa ter consistência mínima de 0,9. No software RStudio, a consistência é representada por “incLN” (Dusa, 2022).

Segundo Oana, Schneider e Thomann (2021, p. 72), “uma afirmação de necessidade torna-se trivial se houver uma grande diferença de tamanho entre o conjunto de resultados e o conjunto de condições, seja porque o resultado é muito pequeno ou porque o conjunto de condições é muito grande”. Por isso, para além da consistência de uma causa necessária, é importante mensurar também sua trivialidade. Isso é feito pelas medidas de cobertura e relevância.

A cobertura mensura o quão trivial uma causa necessária é para a produção do resultado, expressando a diferença de tamanho entre os dois conjuntos. No software RStudio ela é representada por “covN”. A relevância leva em conta também a diferença entre os conjuntos CN e  $\sim$ CN e, no software RStudio, é representada por “RoN”. Dessa forma, uma causa necessária é considerada trivial (e, conseqüentemente não relevante) quando os valores de covN e RoN são próximos a 0,5 (Oana, Schneider e Thomann, 2021).

Da mesma forma, a análise de conjunções de causas necessárias *SUIN* também pode ser feita através do software RStudio e da especificação de limites para as medidas de consistência (0,9), cobertura (0,6) e relevância (0,6) (Oana, Schneider e Thomann, 2021; Dusa, 2022).

A mensuração da suficiência envolve as medidas de consistência (ou inclusão); PRI (sigla em inglês para redução proporcional da inconsistência<sup>31</sup>); e cobertura, além da elaboração de uma tabela verdade (truth table) e do procedimento de minimização lógica (Schneider e Wagemann, 2012; Oana, Schneider e Thomann, 2021; Dusa, 2022).

Na análise de suficiência, a consistência corresponde à proporção de ocorrência de ambos resultados (Y) e condição (CS) em relação a todos os casos em que a condição CS está presente (Dusa, 2022). Ela mede o desvio da correspondência perfeita entre presença de uma causa suficiente e produção do resultado; e, sua pontuação varia entre 0 e 1. No software RStudio esta medida

---

<sup>31</sup> PRI: Proportional Reduction in Inconsistency (DUSA, 2022, p. 151).

corresponde à sigla “InclS”. Para uma condição ser considerada suficiente, sua medida de consistência mínima é 0,9 (Oana, Schneider e Thomann, 2021).

A medida PRI é utilizada nas chamadas relações de subconjunto simultâneas<sup>32</sup>, nas quais uma mesma condição suficiente se apresenta como explicativa tanto para o resultado quanto para a ausência do resultado (consistências maiores que 0,9 nas duas mensurações).

Uma vez que o princípio da assimetria determina que uma mesma condição não pode explicar os dois (presença e ausência do resultado), cabe ao pesquisador selecionar qual das duas relações de suficiência será levada em conta em sua análise. Recomenda-se selecionar aquela com maior valor de PRI (Dusa, 2022). Ademais, Oana, Schneider e Thomann (2021) destacam que condições com valor de PRI menor que 0,5 não devem ser consideradas suficientes.

Já a cobertura, em análises de suficiência, é utilizada para calcular “quanto de todo o resultado é “explicado” por uma condição causal” (Dusa, 2022, p. 151, 152). Alta cobertura indica que a condição em questão (ou combinação de condições/configuração causal) tem alto valor explicativo para o fenômeno estudado (resultado); conseqüentemente, baixos valores de cobertura sinalizam que o resultado se deve a condições ocultas (não contempladas na pesquisa). O software RStudio indica esta medida por “covS”.

Depois do cálculo destas três medidas, a análise da suficiência causal segue para a elaboração da tabela verdade (truth table). A tabela verdade “é uma generalização de uma tabela cruzada regular para múltiplos atributos (condições causais em QCA)” (Dusa, 2022). Ela permite a visualização e a interpretação do grau pertencimento – ou não pertencimento – de casos ao conjunto estudado (em conjuntos difusos).

---

<sup>32</sup> Schneider e Wagemann (2012) definem relações simultâneas de subconjuntos situações em que há pelo menos um caso logicamente contraditório, para pelo menos uma das relações entre condição suficiente e produção de resultado e/ou condição suficiente e ausência de resultado. Oana, Schneider e Thomann (2021) esclarecem que este cenário é típico de conjuntos difusos já que em conjuntos nítidos os valores de consistência e PRI são sempre os mesmos.

A tabela verdade<sup>33</sup> se assemelha a uma matriz de dados (cada coluna representando um conjunto), mas se diferencia em suas linhas: ao invés de representarem os casos pesquisados, elas representam as combinações de causas possíveis, chamadas de configurações causais (Schneider e Wagemann 2012). Nas palavras de Oana, Schneider e Thomann (2021, p. 109), cada “linha da tabela verdade é uma declaração de suficiência”. O número de configurações (quantidade de linhas em uma tabela verdade) dá-se pela fórmula  $2^n$ , na qual  $n$  indica o número de configurações consideradas.

Nesta pesquisa, a elaboração da tabela verdade também se deu a partir do software RStudio (e do pacote “QCA with R<sup>34</sup>” de Dusa, 2019) e sua produção vem acompanhada pelos valores de “output”, “inclS” e “PRI”. O output é a medida binária que indica se uma configuração é suficiente ou não. Às configurações que possuem inclS menor que 0,9, são atribuídas output de 0 e as que possuem inclS maior que 0,9 têm output 1. A tabela verdade indica ainda, pelo marcador “?”, a ausência de evidências empíricas para certas configurações (denominadas como configurações restantes) – isto é, configurações para as quais não existe um caso real correspondente. A elas, não é atribuído nenhum valor (Oana, Schneider e Thomann, 2021; Dusa, 2022).

Concluída a elaboração da tabela verdade, as informações são resumidas por meio do processo de minimização lógica<sup>3536</sup>. Na metodologia QCA, esta é a etapa mais importante da análise de suficiência, pois resume os resultados obtidos em uma simples expressão<sup>37</sup> ao eliminar, nas expressões das configurações causais, redundâncias lógicas. Fazendo uso do software RStudio, a minimização vem acompanhada das medidas de consistência, PRI, e de cobertura, assim como dos casos aos quais cada configuração corresponde (Oana, Schneider e Thomann, 2021).

---

<sup>33</sup> É possível a elaboração de tabela verdade tanto para a produção do resultado estudado (Y), quanto para a ausência do resultado ( $\sim Y$ ) (Dusa, 2022).

<sup>34</sup> No pacote QCA with R (Dusa, 2019), a mesma função “truthTable()” é utilizada para conjuntos nítidos e difusos (Dusa, 2022)

<sup>35</sup> Também chamado de minimização booleana (Dusa, 2022).

<sup>36</sup> Neste trabalho, a minimização lógica é realizada a partir da interface gráfica do pacote “QCA with R” – runGUI() – (Dusa, 2019).

<sup>37</sup> “Expressão” indica somas de produtos, uniões de interseções, condições causais ou configuração causal.

A minimização pode ser do tipo “conservadora” ou “parcimoniosa”. A primeira, também chamada de “complexa”, é elaborada a partir da tabela verdade e resume as relações de suficiência somente para a presença do resultado. A segunda, elaborada a partir da matriz de dados, é mais simples (já que contém menos letras) e, para além do resultado, minimiza a suficiência para a ausência do mesmo ( $\sim Y$  – resultado negativo) e para as condições restantes (indicadas por ‘?’). Isto é, ela explora a contrafactualidade do fenômeno em questão (Dusa, 2022).

Finalmente, o QCA avança para sua fase final, a interpretação dos resultados obtidos. Aqui, uma aplicação meramente mecânica<sup>38</sup> deve ser deixada de lado a favor da apresentação transparente de tais resultados, sempre evocando os casos estudados e as fundamentações teóricas para justificá-los. O teste de robustez, que expõe os padrões de consistência e cobertura das condições, conclui a análise qualitativa comparativa (Thomann, Ege e Paustyan, 2022).

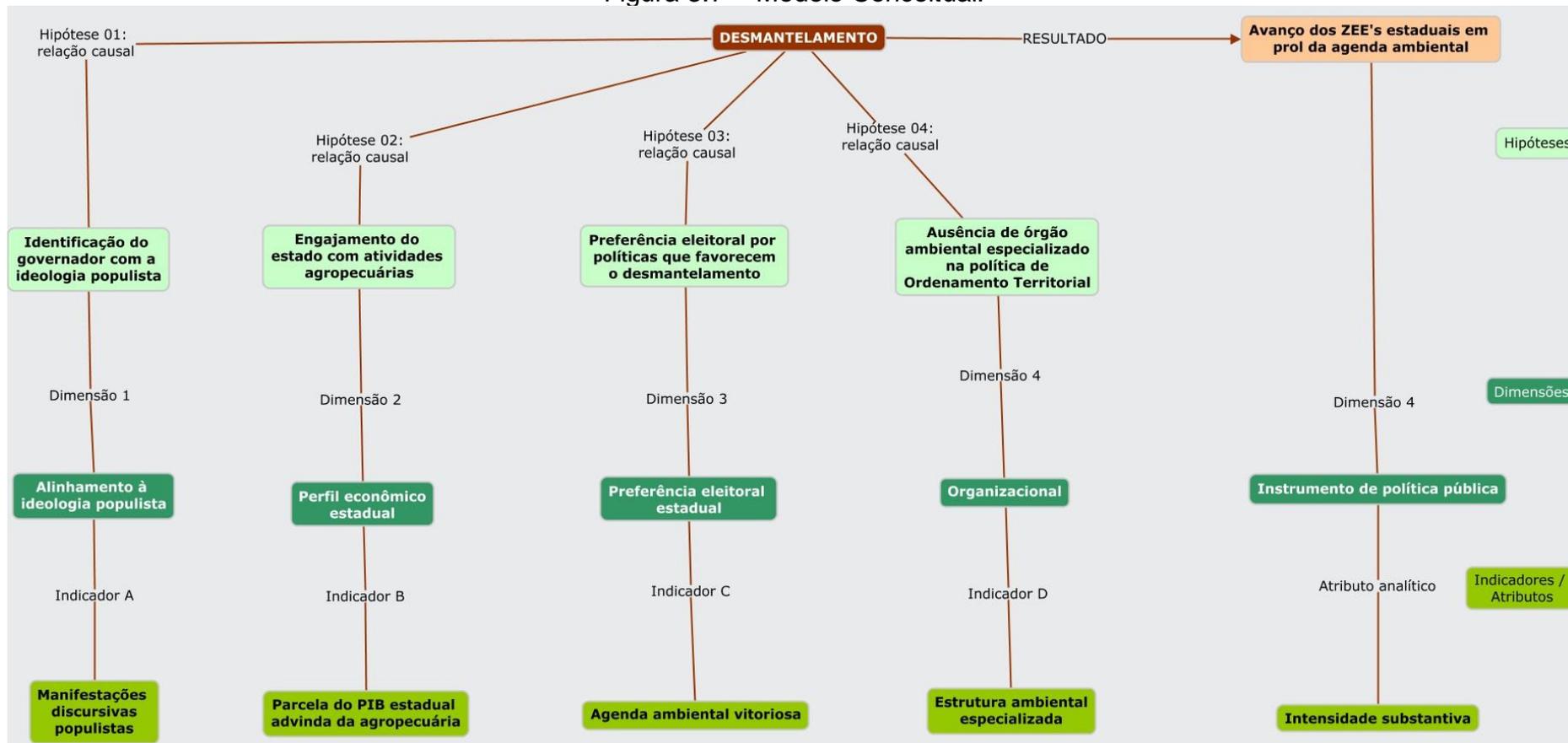
As próximas seções deste capítulo explicam o modelo de análise aqui utilizado. Primeiramente, justifica-se a seleção dos casos e sua adequação à metodologia QCA. Em seguida, conceitua-se o resultado estudado, apresentando sua calibração e as descrições qualitativas correspondentes a ele. Por último, são discutidas as hipóteses, aqui denotadas na forma de condições causais. A calibração e a correspondência qualitativa relativas às condições causais também são explicadas. A Figura 3.7 ilustra o modelo conceitual<sup>39</sup> seguido por esta pesquisa.

---

<sup>38</sup> A fórmula obtida pela minimização (fórmula de solução) por si só não deve ser vista como uma demonstração de uma relação causal entre condições e resultado (Thomann, Ege e Paustyan, 2022, p. 565).

<sup>39</sup> Não confundir o Modelo Conceitual com os Modelos Analíticos examinados no capítulo 05, Resultados.

Figura 3.7 – Modelo Conceitual.



Fonte: elaboração própria.

### 3.4. Aplicação do QCA à pesquisa

Como já mencionado, a aplicação da metodologia QCA nesta pesquisa constitui uma abordagem explanatória (explicativa). Aqui o QCA é utilizado com vistas ao desenvolvimento de uma teoria, que seguindo o guia de boas práticas<sup>40</sup> (GPs, sigla em inglês para “good practices”) de Thomann, Ege e Paustyan (2022, p. 565), seja capaz de explicar o fenômeno de desmantelamento da política de ordenamento territorial nos estados da Amazônia Legal.

Conforme já mencionado, o principal objetivo desta pesquisa é a compreensão de como as diferentes causas hipotetizadas se combinaram para a produção desse resultado. Para isso, a partir das quatro condições causais iniciais e através do cálculo de análise combinatória, foram construídos quatro modelos analíticos formados por três condições causais cada.

O método QCA foi aplicado para todos os quatro modelos analíticos e a observação dos parâmetros de necessidade e suficiência de cada um, bem como da quantidade de casos restantes, permitiu concluir qual configuração causal tem maior poder explicativo para a produção do resultado. A construção e análise dos modelos analíticos será objeto do capítulo 05 (Resultados) dessa dissertação.

Esta seção dedica cuidado especial à etapa anterior à análise dos modelos: o estabelecimento dos parâmetros de calibração dos dados qualitativos referentes ao resultado e às causas hipotetizadas. Isso porque esta etapa não pode se resumir simplesmente à geração arbitrária de valores numéricos. Ela requer fundamentação teórica para a correspondência entre valores difusos e dados qualitativos. De maneira adaptada, a calibração das condições causais nesta pesquisa também se inspira nas orientações<sup>41</sup> de

---

<sup>40</sup> O guia de boas prática é apresentado no Anexo A desta dissertação e gira em torno da tabela verdade, distinguindo as fases de antes, durante e depois de sua elaboração (Thomann, Ege e Paustyan, 2022).

<sup>41</sup> Os autores identificam os seguintes passos para a calibração de dados qualitativos: (1) Descrever a operacionalização das condições e o resultado. (2) Desenvolver os pontos de ancoragem (calibração 0, .5, 1). (3) Analisar os dados brutos obtidos. (4) Explicar como resumilos. (5) Determinar a escala do conjunto difuso e definir seus os valores. (6) Atribuir e revisar os valores do conjunto difuso das condições e o resultado para cada caso (Basuto e Speer, 2012, p. 159).

Xavier Basuto e Johanna Speer (2012) em seu estudo sobre a administração pública da Guatemala<sup>42</sup>.

Além disso, cada condição causal tem sua relação com o fenômeno estudado apresentada através da contextualização de sua dimensão analítica e, principalmente, da explanação de sua lógica, ou seja, da forma como ela opera para a produção do desmantelamento da política de ordenamento territorial. A justificativa das quatro condições causais demonstra também a relevância dos modelos analíticos formulados a partir delas e posteriormente examinados na dissertação.

#### 3.4.1. Os casos – unidades de análise

Os casos investigados por esta pesquisa são os nove estados componentes da Amazônia Legal: Acre; Amapá; Amazonas; Maranhão; Mato Grosso; Pará; Rondônia; Roraima e Tocantins. Eles se adequam aos parâmetros analíticos da metodologia QCA, pois apresentam tanto heterogeneidade interna quanto homogeneidade externa (Schneider, Wagemann, 2012).

A heterogeneidade interna é observada pelo fato de que, dentre os nove estados, espera-se verificar tanto a presença quanto a ausência do resultado investigado, dado que a coleta de dados informa que as unidades federativas se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento de seus Zoneamentos Ecológico-Econômicos (Fontes e Silva, 2021; Vagula; Uliana e Arana, 2021).

As condições causais hipotetizadas também são heterogêneas na medida em que os estados têm perfis econômicos distintos – sua dependência do agronegócio é variada –; e em que os governadores estaduais eleitos apresentaram propostas ambientais diferentes – o que sugere variados níveis de prioridade dada à agenda ambiental –; possuem perfis ideológicos variados – alguns apresentam caráter populista, outros não –; e, enquanto alguns deles são aliados do então governo federal, outros faziam forte oposição (IBGE, 2018; TSE, 2018).

---

<sup>42</sup> Adaptações foram necessárias já que, enquanto as fontes de dados o estudo de Basuto e Speer (2012) são entrevistas, aqui os dados provêm de fontes bibliográficas e documentais.

Já a homogeneidade externa é observada uma vez que “as mesmas condições contextuais [são] relevantes para a causalidade”. Por exemplo, os estados da AL são analisados dentro de um mesmo recorte temporal e se situam no bioma amazônico, que vem sendo cenário de intensificação da degradação ambiental (Observatório do Clima, 2022). Além disso, ainda que em níveis variados, todos os nove estados sofrem “pressões de atividades potencialmente devastadoras do ponto de vista ambiental” (Pereira et al., no prelo p. 10) e todos eles têm competência para executar políticas de ordenamento territorial, inclusive o Zoneamento Ecológico-Econômico (Brasil, 1981; 2011).

### *3.4.2. O resultado*

O resultado investigado por esta pesquisa é o desmantelamento da política de ordenamento dos estados da Amazônia Legal. Como atestado anteriormente, a competência das unidades federativas estaduais no que se refere à tal política diz respeito à elaboração de seu principal instrumento: o zoneamento ambiental, implementado pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002. Justifica-se, por isso, o foco no andamento dos projetos de Zoneamento Ecológico-Econômico nos estados amazônicos.

O desmantelamento, portanto, será investigado com vista às ações (ou à inação) dos chefes do executivo estadual eleitos em 2018 com relação ao progresso dos projetos de ZEE, levando em conta a qualidade de suas decisões: se elas visaram a proteção ambiental e/ou desenvolvimento sustentável, ou se objetivaram a fragilização da estrutura (legal ou administrativa) prévia. Para além da verificação (ou não) do resultado, nos casos (estados) em que sua produção foi comprovada, foi realizada uma análise sobre a estratégia de desmantelamento empregada.

Tendo em mente o modelo conceitual de análise de desmantelamento de políticas públicas proposto por Bauer et al (2012), o atributo analítico aqui mobilizado é o de intensidade substantiva, que, especificamente, examina o escopo das intervenções governamentais.

Em outras palavras, a intensidade substantiva mensurou o rigor e/ou a generosidade com os quais os projetos de ZEE foram tratados pelos chefes do executivo, considerando o nível e o escopo de suas intervenções. A diminuição de intensidade sinaliza que atores políticos intervieram com menos veemência neste instrumento (ZEE), o que é uma indicação da aplicação de estratégias de desmantelamento.

Esta pesquisa também levou em conta os casos contrafactuais (Schneider e Wagemann, 2012; Dusa, 2022) – ou seja, os estados que não se apresentaram como positivos para o emprego de estratégias de desmantelamento da política de ordenamento territorial – elaborando deduções lógicas acerca dos mesmos por meio da utilização do software RStudio e do pacote “QCA with R” (Dusa, 2019).

Isto posto, a calibração do resultado foi elaborada a partir da coleta de dados sobre o andamento dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos dos estados amazônicos. Ou seja, a partir do progresso dos projetos de ZEE tendo em vista a execução de suas etapas (planejamento; diagnóstico; prognóstico; subsídios à implementação)<sup>43</sup>. Os diferentes níveis de avanço dos projetos de zoneamento e os diferentes propósitos da continuidade de tais projetos dentro do recorte temporal estabelecido (entre os anos de 2019 e 2022), bem como as diversas situações prévias (nas quais os mesmos se encontravam antes de 2019) permitem a construção de um conjunto de resultado difuso – que expressa os graus de desmantelamento verificados em cada um dos casos estudados (Fontes e Silva, 2021; Vagula; Uliana e Arana, 2021).

Como já exposto, a análise do resultado considera duas dimensões: (1) o avanço do projeto de Zoneamento Ecológico-Econômico e (2) a qualidade deste avanço – se este se deu com a finalidade de promover a proteção ambiental e/ou desenvolvimento sustentável. Esta investigação foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental que consultou legislações estaduais, portais

---

<sup>43</sup> Maiores detalhes relativos à elaboração Zoneamento Ecológico-Econômico (e de suas etapas) são discutidos no capítulo 04).

de notícias e fontes científicas tais como a Embrapa e o IBGE. A análise dos dados coletados foi realizada por meio de técnicas de análise de conteúdo<sup>44</sup>.

Assim sendo, a calibração segue o seguinte padrão: em estados (casos) onde não houve nenhum andamento referente ao ZEE *ou* onde as ações referentes à tal instrumento foram no sentido de fragilizar a estrutura protetiva ambiental, foram considerados positivos para o resultado (engajaram em estratégias de desmantelamento) e terão pontuação 1.

Estados nos quais houve continuidade nos projetos de ZEE em prol da agenda ambiental com a instituição de política(s) concreta(s) (tais como sua incorporação no plano plurianual estadual ou definição de estratégias de implementação) serão considerados negativos para o resultado (não engajaram em estratégias de desmantelamento) e tiveram pontuação 0.

O ponto de corte desta calibração (0.5) corresponde a estados que providenciaram revisões do ZEE previamente elaborado, mas sem a tomada de decisões e/ou previsões de implementação.

Nos casos intermediários, os estados que promoveram discussões ou consultas públicas acerca do ZEE, mas não promoveram avanços técnicos nem legislativos<sup>45</sup> tiveram pontuação 0.75. Já os estados que promoveram avanços técnicos e/ou legislativos no ZEE, mas que não instituíram ações de implementação concretas tiveram pontuação 0.25. Vale salientar que as ações de participação popular fazem parte de um estágio anterior ao avanço do ZEE, já que têm o intuito de orientar a tomada de decisão sobre fatores socioambientais do projeto. Por este motivo, estados que promoveram apenas a participação, sem a partir dela prever nenhum avanço no projeto de zoneamento, encontram-se mais próximos à pontuação ideal para “positivo para o resultado”.

O Quadro 3.1 resume os parâmetros de calibração definidos para o resultado *desmantelamento de política de ordenamento territorial*.

---

<sup>44</sup> As técnicas do método de análise de conteúdo serão melhor explicados na seção 3.4.3.a.

<sup>45</sup> Avanços técnicos correspondem à continuidade das etapas de formulação do Zoneamento Ecológico-Econômico (planejamento, diagnóstico, prognóstico e proposta de gestão) (Fontes e Silva, 2021; Vagula, Uliana e Arana, 2021). Avanços legislativos correspondem à regulamentação do ZEE.

Quadro 3.1 – Parâmetros de calibração do resultado

<b>Pontuação</b>	<b>Resultado (outcome)</b>	<b>Descrição qualitativa</b>
<b>1</b>	Positivo para o resultado	Nenhum andamento referente ao ZEE ou avanços no sentido de fragilizar a estrutura protetiva ambiental
<b>0.75</b>	Resultado intermediário (mais dentro que fora do conjunto)	Promoção de discussões públicas acerca do ZEE sem avanços técnicos nem legislativos
<b>0.5</b>	Ponto de corte	Revisão das etapas já concluídas da elaboração do ZEE
<b>0.25</b>	Resultado intermediário (mais fora do que dentro do conjunto)	Promoção de avanços técnicos e/ou legislativos no ZEE sem ações de implementação definidas
<b>0</b>	Negativo para o resultado	Continuidade nos projetos de ZEE em prol da agenda ambiental com instituição de política(s) concreta(s)

Fonte: elaboração própria.

### 3.4.3. As condições causais – hipóteses

As hipóteses levantadas nesta pesquisa dizem respeito às condições causais que, possivelmente, produzem o resultado estudado. Portanto, hipotetiza-se que tais causas (ou uma combinação entre elas) foram necessárias e/ou suficientes para o desmantelamento da política de ordenamento territorial dos estados da Amazônia Legal durante os anos de 2019 a 2022.

As próximas três subseções apresentam estas causas, justificam sua conexão ao fenômeno do desmantelamento de política pública (resultado) e descrevem os parâmetros de calibração utilizados para a análise qualitativa comparativa aqui empreendida.

### a) Populismo (A)

A condição causal “A” desta pesquisa, “populismo”, se enquadra na dimensão “alinhamento à ideologia populista” e foi analisada por meio do indicador “A”, “manifestações discursivas populistas”. A partir dela, formulou-se a primeira hipótese (H1): *o alinhamento ideológico ao populismo por parte dos governadores da Amazônia Legal causou o engajamento dos mesmos em estratégias de desmantelamento das políticas estaduais de ordenamento territorial.*

Como já exposto no capítulo 02 desta dissertação, o populismo é uma filosofia política antielitista e antiplural que contradiz valores da democracia liberal. A intolerância sociopolítica, a negação e deslegitimação do conhecimento técnico-científico, o desamparo de minorias e a irracionalidade no exercício da política são, portanto, demonstrações práticas da ideologia populista (Zuk e Szulecki, 2020).

O alinhamento ao populismo se apresenta, portanto, como potencial causa para o desmonte de políticas públicas de forma geral, já que ele figura como propulsor de retrocessos democráticos. Na forma de ataques a “estruturas, recursos, pessoal, normas e relações de accountability”, suas reformas antipluralistas têm “impacto profundo” na formulação de políticas públicas (Bauer e Becker, 2020).

Governos populistas buscam, então, refletir suas perspectivas ideológicas em políticas públicas por meio da ampliação da eficiência e da eficácia estatal - o que fere os princípios de impessoalidade e imparcialidade da administração pública.

Conseqüentemente, se eles possuem uma opinião negativa acerca da estrutura estatal ou de determinada área temática de política pública, adotam estratégias para desmantelamento, captura, reforma ou sabotagem das mesmas (*idem*). No caso da questão ambiental, populismo pode aparecer também como uma estratégia para performar a antagonização entre o povo a uma elite de intelectuais, técnicos/especialistas, membros da sociedade civil e outros atores políticos que são favoráveis à agenda pró-meio ambiente.

Michael Bauer e Stefan Becker (2020, p. 28, 29) argumentam que, apesar de não haver consenso sobre os limites da prática populista, ela começa quando políticos, legalmente, “transgridem em nome do ‘povo’” as noções aceitas de pluralismo ao reformar a burocracia estatal”.

Na política ambiental isso se observa na medida em que a estrutura pública de proteção do meio ambiente (em termos normativos, burocráticos, etc.) é atacada à despeito dos interesses e necessidades de populações tradicionais inteiras e de preocupantes indicadores ambientais (de desmatamento ou de aquecimento global, por exemplo) que afetam a sociedade como um todo.

A consideração do populismo como fator explicativo para o desmantelamento justifica-se não só com base na teoria sobre o tema, mas também por causa da lacuna de estudos e pesquisas científicas sobre a relação entre populismo, ascensão da extrema direita; e as crises ambiental e democrática (Forchtner, 2019).

Um dos pilares da ideologia populista é seu discurso, que também pode ter implicações práticas, uma vez que pode ser utilizado como uma estratégia de desmantelamento de políticas públicas. É através dele que as bases de apoio são mobilizadas e que ataques a estruturas governamentais e a políticas públicas são legitimados (Pereira et al., 2024).

Como já explanado no capítulo de Revisão de Literatura, a ideologia populista, associada à posição política de extrema direita, em geral adota um discurso de ceticismo com relação ao impacto negativo da ação humana no meio ambiente e à capacidade do poder público de lidar com ele. Essa negação pode ser devido e na forma de ceticismo concernente a evidências científicas sobre a influência antropogênica no meio ambiente; de ceticismo relativo aos processos que produzem as ciências da natureza; e, de ceticismo quanto à capacidade das instituições ambientais de engendrar uma resposta eficaz a este problema (Forchtner, 2019). A disseminação desse discurso frequentemente acontece por meio de fake news e “fatos alternativos” que relativizam problemas como a

mudança climática e a devastação ambiental, negando achados científicos ou os manipulando em causa própria (Neimark, 2019).

Nesse sentido, faz parte da retórica populista e de ultradireita a ênfase na identidade e soberania nacionais de forma a marginalizar questões como a proteção ambiental, o uso de fontes de energia renováveis e a necessidade de cooperação internacional (Zuk e Szulecki, 2020).

Neste trabalho, a análise do populismo como condição causal para o desmantelamento das políticas de ordenamento territorial estaduais se inspira na pesquisa de Pereira et al. (2024). Por meio da metodologia de *Process-Tracing*<sup>46</sup>, os autores investigaram a influência deste pensamento ideológico por parte do então presidente Jair Bolsonaro no desmantelamento da política de comando e controle (fiscalização do desmatamento) brasileira no nível federal entre os anos de 2019 e 2020.

Sendo assim, a presente pesquisa mobiliza categorias de manifestações discursivas trazidas pelo artigo de Pereira et al. (2024)<sup>47</sup> como evidências de que seu emissor se identifica com a ideologia populista. A investigação da primeira hipótese (*H1*) começa, portanto, com a identificação de discurso populista em falas dos governadores dos nove estados da Amazônia Legal eleitos em 2018 (proferidas entre 2019 e 2022) a respeito da questão ambiental.

O exame das falas dos governadores amazônicos seguiu as técnicas da metodologia de análise de conteúdo desenvolvida por Laurence Bardin (2016). Esta metodologia compreende três fases: pré-análise; categorização e codificação; e, inferência/interpretação.

---

<sup>46</sup> O *Process-Tracing* é uma metodologia de pesquisa que pressupõe a existência de um mecanismo causal que explica determinado resultado. A aplicação deste método requer a análise deste mecanismo em partes (causas) que funcionam como hipóteses. (Beach e Pedersen, 2016). Dessa forma, ele se diferencia do QCA por se tratar do estudo de um único caso e não da comparação entre casos.

<sup>47</sup> Na pesquisa de Pereira (2024) o emissor investigado foi o próprio Jair Bolsonaro em 64 lives transmitidas pela internet nas quais o mesmo discutiu a temática ambiental.

A pré-análise é constituída pela coleta, leitura e sistematização de dados. Aqui ela foi empreendida a partir de buscas online<sup>48</sup> pelos nomes de cada um dos governadores associados aos termos “meio ambiente” e “Amazônia”.

A categorização e codificação diz respeito à descrição analítica; definição de categorias; e, agrupamento classificatório. A consecução desta fase se deu com base nos resultados de Pereira et al. (2024).

Dessa maneira, foram considerados discursos ambientais populistas aqueles que apresentaram ao menos uma das seguintes manifestações: (1) *ceticismo* em relação à existência da crise ambiental global ou aos indicadores ambientais brasileiros que sinalizavam preocupantes taxas de devastação; (2) *polarização* – advinda da argumento que estabelece um falso conflito entre defensores ambientais e o “povo brasileiro”; (3) *conspiração* – concernente à culpabilização de determinados atores (que agiriam de forma secreta e mal intencionada) pelos problemas ambientais; (4) *economia* – que coloca a proteção ambiental e/ou desenvolvimento sustentável como entraves para a execução de importantes atividades econômicas. O Quadro 3.2 sistematiza as categorias de manifestações discursivas populistas.

Quadro 3.2 – Manifestações discursivas populistas.

<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>
Ceticismo	Descrença ou negação com relação à crise ambiental global; a dados técnico-científicos oficiais referentes à preocupantes indicadores de devastação do meio ambiente; ou ainda a à capacidade das estruturas de administração pública brasileira de lidarem com este problema.
Polarização	Construção de narrativas que antagonizam atores que defendem a proteção ambiental e o “povo brasileiro”.

---

<sup>48</sup> Foi utilizada a ferramenta de busca Google.

Conspiração	Atribuição da culpa pela crise ambiental aos defensores da agenda ambientalista, que atuariam deliberada e secretamente.
Defesa do crescimento econômico	Condicionamento do desenvolvimento econômico à devastação ambiental; defesa de políticas públicas que acarretariam em intensas externalidades ambientais.

Fonte: elaboração própria com base em Pereira et al (2022a).

Ao todo, foram coletadas quarenta e três manifestações discursivas dos governadores amazônicos: seis de Gladson Cameli (Acre); cinco de Wilson Lima (Amazonas); sete de Mauro Mendes (Mato Grosso); nove de Helder Barbalho (Pará); uma de Coronel Marcos Rocha (Rondônia); oito de Antonio Denarium (Roraima); quatro de Mauro Carlesse (governador do Tocantins entre 2019 e 2021); e, três de Wanderlei Barbosa (governador do Tocantins entre 2021 e 2002). No caso dos Governadores Flávio Dino e Waldez Góes, não foram coletados discursos, pois, não foram encontradas manifestações contrárias à questão ambiental.

Melhor explicando, o foco da análise está em discursos contrários à agenda ambiental e que fazem uso da ideologia populista para sua legitimação. Não foram coletados discursos de Flávio Dino e Waldez Góes porque eles não se encaixam nesse parâmetro, ou seja, não têm discursos populistas. Os demais governadores, sim. Com relação aos governadores dos estados do AC, AM, MT, PA, RR e TO, foram coletadas falas pró e antimeio ambiente por uma questão de transparência (esses foram os achados da pesquisa). Somente o governador de RO têm discurso unicamente populista antimeio ambiente.

A última fase da análise de conteúdo, a inferência/interpretação, consiste na significação das mensagens com o intuito de compreendê-las e de construir conhecimento acerca do enunciador, receptor, médium<sup>49</sup> ou ainda da matéria abordada (Bardin, 2016). Aqui esta fase foi executada no sentido de elaborar a

---

<sup>49</sup> Médium se refere ao canal ou instrumento através do qual a comunicação é estabelecida (Bardin, 2016).

calibração desta condição causal. Os parâmetros de calibração são os que se seguem:

Governadores que adotaram discursos nos quais foram verificadas as quatro categorias de manifestação populista, tiveram pontuação 1. Governadores que não pronunciaram falas concordantes com nenhuma das quatro categorias de manifestações foram pontuados com 0.

O ponto de corte desta condição (0.5) indica governadores que expressaram duas categorias de manifestações de discurso populista. Nas pontuações intermediárias, aos governadores que proferiram três categorias de manifestação foi atribuída pontuação 0.75. Aos governadores que proferiram uma categoria, 0.25. O Quadro 3.3 resume os parâmetros de calibração da condição causal A.

Quadro 3.3 – Parâmetros de calibração da condição causal A.

<b>Pontuação</b>	<b>Descrição qualitativa</b>
<b>1</b>	Verificação dos quatro tipos de manifestação de discursos populista.
<b>0.75</b>	Verificação de três tipos de manifestação de discursos populista.
<b>0.5</b>	Verificação de dois tipos de manifestação de discursos populista.
<b>0.25</b>	Verificação de um tipo de manifestação de discurso populista.
<b>0</b>	Não foi verificado discurso populista.

Fonte: elaboração própria.

#### b) Agronegócio (B)

A condição causal “B” desta pesquisa, “agronegócio”, se enquadra na dimensão “perfil econômico estadual” e foi medida pelo indicador “B”, “parcela do PIB estadual advinda da agropecuária”. A partir dela, formulou-se a segunda hipótese (*H2*): *a grande dependência das economias dos estados amazônicos*

*de atividades relacionadas à agropecuária causou o engajamento dos governadores em estratégias de desmantelamento das políticas estaduais de ordenamento territorial.*

A economia brasileira como um todo é fortemente dependente do setor agropecuário, uma vez que esta é a principal atividade responsável por manter o equilíbrio da balança comercial nacional. Entre 2006 e 2021, enquanto a balança comercial do agronegócio fechou em superávit, as dos demais setores econômicos foram deficitárias. As exportações do agronegócio representam cerca de 42% das exportações nacionais; além que esta atividade emprega aproximadamente 20% da força trabalhadora do país (19 milhões de pessoas) (Vieira Filho, 2022).

De acordo com o Ministério da Agricultura e Pecuária, o setor fechou o ano de 2022 com faturamento de R\$ 1,189 trilhão e concluiu 2023 com R\$ 2,62 trilhões, o que representa 24,1% do PIB brasileiro (Cepea e CNA, 2024). Em 2018 – ano de referência para a mensuração do indicador 03 – a produção agropecuária somou R\$ 569,8 bilhões (MAPA, 2018)<sup>50</sup>.

Porém, tendo em vista que a pecuária extensiva e a plantação de grãos são as formas predominantes da expansão agropecuária na Amazônia, é de se considerar que o agronegócio também trouxe – e continua trazendo – consequências negativas à sociedade, especialmente no que tange ao meio ambiente (Romeiro, 1999).

Ao promover a mecanização crescente das atividades agrícolas; o desmatamento e a degradação dos solos; a emissão de gases estufa; a intensificação do uso de fertilizantes químicos e o uso indiscriminado de agrotóxicos que causam a contaminação ambiental (Ponciano, Souza e Mata, 2008), os impactos ambientais da agropecuária afetam, direta e indiretamente, o ciclo hidrológico, o clima, a biodiversidade e a qualidade dos recursos naturais (Sambuichi, 2012).

---

<sup>50</sup> O Apêndice A sintetiza o faturamento do setor agropecuário brasileiro em 2018 e nos nove anos anteriores de acordo com os resultados do Valor Bruto de Produção (VBP), discriminado por estados e macrorregiões. Estas informações foram obtidas em agosto de 2023 por meio de solicitação ao Ministério de Agricultura e Pecuária (site Fala.BR) conforme os termos da Lei de Acesso à Informação.

A produção científica enfatiza, portanto, a necessidade de preservar os biomas naturais “como requisito básico” para a promoção de um desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade agropecuária, definida por Ponciano, Souza e Mata (p. 19, 2008) como “a busca de equilíbrio no temporal e espacial da factibilidade agrônômica, ecológica, econômica e social”, e, com isso, minimizar o avanço territorial desta atividade sobre áreas naturais (Romeiro, 1999). O desenvolvimento de políticas de ordenamento territorial é essencial para isso, uma vez elas objetivam a garantia do desenvolvimento sustentável e que os projetos ZEE, em sua análise ambiental sistêmica, orientam a ocupação e o uso do território.

Ainda assim, pode-se dizer que são recentes as iniciativas do poder público para conciliar os interesses econômicos e as necessidades socioambientais e para implementar ações com este intuito (Ipea, 2012). Políticas de ordenamento territorial e o instrumento de Zoneamento Ecológico-Econômico foram criadas nesse contexto.

Dessa maneira, a relevância da hipótese 02 justifica-se pelo fato de que historicamente, as políticas agrícolas no Brasil

não consideraram os potenciais impactos negativos do modelo de desenvolvimento adotado, levando a um desequilíbrio no tripé da sustentabilidade ao privilegiarem o aspecto econômico em detrimento do social e ambiental (Ipea, 2012, p. 05, tradução minha).

Como mencionado na seção anterior, é comum a argumentação segundo a qual políticas públicas ambientais são entraves para o crescimento econômico (Neimark, 2019; Zuk e Szulecki, 2020). Mais do que isso, questões relacionadas à economia, sociedade e ao meio ambiente, são, com frequência, acompanhadas por polêmicas, controvérsias e impasses que apontam para a irreversibilidade das consequências ambientais para o planeta Terra (Martine e Alves, 2015).

É possível constatar que o desenvolvimento econômico nas últimas sete décadas, apesar de essencial para a sobrevivência do capitalismo, se deu de maneira insustentável e provocou a desconfiguração dos ecossistemas por meio da intensificação da exploração destrutiva dos recursos naturais. Nesse sentido, Martine e Alves (2015, p. 455) estão corretos ao afirmar que “o grande

dilema da humanidade hoje se resume em como reduzir a pobreza e a desigualdade no mundo sem transgredir ainda mais os limites planetários”.

O Estado brasileiro tem se mostrado ambivalente no que tange a este objetivo. Isso pode ser atestado tanto por sua omissão ao longo dos anos no que se refere à gestão ambiental e territorial dos biomas nacionais, quanto por suas ações contraditórias – que, por um lado, apoiam iniciativas sustentáveis por intermédio do Ministério do Meio Ambiente; e, por outro, estimulam a produção agropecuária através de incentivos fiscais e políticas públicas de infraestrutura e transporte (Romeiro, 1999).

A isso, soma-se o fato de que, se as externalidades ambientais não fizerem parte do cálculo de custos do agronegócio, a pecuária extensiva teria potencial de lucro “imbatível” não apenas no que diz respeito à produtividade, mas também à valorização do patrimônio fundiário (*idem*, 1999).

Por isso, é razoável supor que defensores da expansão do agronegócio se coloquem contrariamente em relação a políticas públicas ambientais (inclusive de ordenamento territorial) e que estes, na posição de atores econômicos influentes, pressionem pelo desmantelamento de tal política e de seus instrumentos.

Dessa maneira, a relação suposta pela hipótese 02 segue a lógica: quanto maior for a dependência econômica estadual de atividades ligadas à agropecuária, maior será o interesse dos agropecuaristas – e a pressão por eles exercida – pelo desmonte da política de ordenamento territorial e do ZEE, e, maior será a probabilidade de os governadores realmente engajarem em estratégias de desmantelamento.

A dependência do agronegócio foi medida através do indicador 02, “parcela do PIB advinda do agronegócio”. Este indicador foi construído por meio do cálculo da parcela do produto interno bruto estadual advinda deste tipo de atividade econômica. A magnitude do agronegócio nos estados foi obtida a partir do índice de valor bruto de produção (VBP) de cada unidade federativa.

Para uma análise representativa da realidade brasileira como um todo, o indicador 02 foi calculado para todos os estados e para o Distrito Federal. As unidades federativas foram, então, classificadas em ordem crescente da parcela do PIB estadual advinda do agronegócio (correspondente ao VBP). Em seguida os indicadores foram classificados em grupos correspondentes à calibração da condição causal 02.

Os estados com os seis<sup>51</sup> maiores valores do indicador 02, receberam pontuação 1 e foram classificados como “muito dependentes do agronegócio”. Os estados com os seis menores valores do indicador 02, tiveram pontuação 0 e foram classificados como “pouco dependentes do agronegócio”.

O ponto de corte (0.5) corresponde ao estado que se encontra na média desta classificação (o 14º da lista). As pontuações intermediárias refletem “dependência moderada-alta” (sete estados, pontuação 0.75) e “dependência moderada-baixa” (sete estados, pontuação 0.25). O Quadro 3.4 resume os parâmetros de calibração da condição causal B.

Quadro 3.4 Parâmetros de calibração da condição causal B.

Pontuação	Descrição qualitativa
1	Estados “muito dependentes do agronegócio” – indicador 02 varia entre 15,83 e 62,34% da parcela do PIB estadual advinda do agronegócio.
0.75	Estados com “dependência moderada-baixa” – indicador 02 varia entre 7,79 e 11,78%.
0.5	Estado com “dependência média” – indicador corresponde a 6,35%.
0.25	Estados com “dependência moderada-baixa” – indicador 02 varia entre 2,04 e 6,18%.

<sup>51</sup> Optou-se por este padrão de classificação (grupos de seis; sete; sete; e seis estados, respectivamente) em respeito à coesão diante dos resultados obtidos referente às parcelas dos PIBs estaduais advindas do agronegócio (indicador 02).

<b>0</b>	Estados “pouco dependentes do agronegócio” – indicador 02 varia entre 0,29 e 1,93% da parcela do PIB estadual advinda do agronegócio.
----------	---

Fonte: elaboração própria.

### c) Preferência eleitoral (C)

A condição causal “C” desta pesquisa, “preferência eleitoral estadual”, enquadra-se na dimensão “preferência eleitoral dos estados amazônicos por políticas ambientais/agrárias que favorecem o desmantelamento” e foi analisada pelo indicador “C”, “agenda ambiental vitoriosa”. A partir dela, formulou-se a terceira hipótese (H3): *a eleição de candidatos com uma agenda ambiental permissiva causou o engajamento dos governadores com estratégias de desmantelamento das políticas estaduais de ordenamento territorial.*

A hipótese 03 da presente pesquisa está especialmente ancorada na conceituação do desmantelamento de políticas públicas como uma escolha racional. Isto é, ela parte do princípio segundo o qual políticos visam, antes de mais nada, a ocupação de cargos públicos e sua permanência nos mesmos (Bauer e Knill, 2014). Dessa forma, a hipótese 03 segue a lógica: se os governadores foram eleitos com determinada agenda de meio ambiente, em prol da manutenção do apoio político de seu eleitorado, eles tendem a cumpri-la.

Por conseguinte, se esta agenda prevê a fragilização da estrutura ambiental prévia – ou nem sequer chega a mencionar a questão ambiental ou o desenvolvimento sustentável – espera-se, então, que os chefes do executivo tenham tomado decisões em prol do desmantelamento.

As agendas ambientais dos então candidatos ao cargo de governador dos estados da Amazônia Legal foram extraídas dos planos de governo divulgados em 2018 e disponibilizados no site do Tribunal Superior Eleitoral. O indicador “agenda ambiental vitoriosa” analisa, portanto, a pressão eleitoral pelo desmantelamento da política pública ambiental estadual. E, uma vez que esta pesquisa focaliza a política de ordenamento territorial, especificamente, o instrumento de Zoneamento Ecológico-Econômico, ambos também foram

considerados para a formulação dos parâmetros de calibração da condição causal 03.

A calibração atribuiu pontuação 1 para os estados (casos) que elegeram agendas que, claramente, se posicionaram contra à proteção ambiental e/ou desenvolvimento sustentável *ou* que não fizeram nenhuma menção à questão ambiental. Foi atribuída pontuação 0 àqueles que elegeram agendas que claramente defenderam a questão ambiental e previram ações concretas relativas ao ordenamento territorial e/ou ao ZEE. O ponto de corte (0.5) corresponde aos estados que elegeram uma agenda ambiental favorável à proteção ambiental/desenvolvimento sustentável, mas sem nenhuma previsão de ação concreta.

Nos casos intermediários, receberam pontuação 0.25 os estados cujas agendas ambientais vitoriosas eram pró-meio ambiente e previam ações ambientais concretas concernentes a outro tipo de política que não de ordenamento territorial. Receberam pontuação 0.75 as agendas ambientais vitoriosas que não contemplaram a proteção ambiental como eixo de ação governamental, mas que preveem uma política agrária sustentável. O Quadro 3.5 resume os parâmetros de calibração da condição causal C.

Quadro 3.5 – Parâmetros de calibração condição causal C.

<b>Pontuação</b>	<b>Descrição qualitativa</b>
<b>1</b>	Estados eleitores de agendas ambientais contrárias à proteção ambiental e/ou ao desenvolvimento sustentável <i>ou</i> que não fazem nenhuma menção à questão ambiental.
<b>0.75</b>	Estados eleitores de agendas ambientais que não contemplaram a proteção ambiental como eixo de ação governamental, mas preveem política agrária sustentável.
<b>0.5</b>	Estados eleitores de agendas favoráveis à proteção ambiental/desenvolvimento sustentável, mas sem nenhuma previsão de ação concreta.

<b>0.25</b>	Estados eleitores de agendas pró-meio ambiente e previam ações ambientais concretas concernentes a outro tipo de política que não de ordenamento territorial.
<b>0</b>	Estados eleitores de agendas pró-meio ambiente e que previram ações concretas relativas ao ordenamento territorial e/ou ao ZEE.

Fonte: elaboração própria.

d) Órgão ambiental especializado (D)

A condição causal “D”, “órgão especializado em ordenamento territorial”, se enquadra na dimensão “organizacional” e foi medida pelo indicador “D” “estrutura ambiental especializada”. A partir dela, formulou-se a quarta hipótese (H4): *a ausência de órgão ambiental que formalmente visa a política de ordenamento territorial causou o engajamento dos governadores em estratégias de desmantelamento desta política.*

Esta hipótese se baseia na premissa de que, dentro da administração pública, a existência de uma estrutura organizacional formal, descentralizada e especializada “reduz as possibilidades de interferências políticas” (Pereira et al. no prelo). Além disso, de acordo com Bauer e Becker (2020) uma estrutura legal e organizacional bem consolidada pode configurar como importante obstáculo para o desmonte de uma política pública.

Dessa forma, espera-se que em estados onde existam divisões, agências, diretorias coordenadoras, etc. especificamente voltadas para a política de ordenamento, a despeito da ideologia dos governadores – e do cálculo racional pró-desmonte que possam ter realizado – não só o desmantelamento da mesma política seja dificultado, mas que exista maior pressão para a execução de ações referentes aos projetos de Zoneamento Ecológico-Econômico estaduais.

Devido à natureza puramente dual desta condição – os órgãos especializados em ordenamento territorial existem *ou* não – foram atribuídas somente as pontuações de calibração 0 e 1, sem valores intermediários. Assim,

em estados onde existem órgãos ambientais cuja atribuição específica é a política de ordenamento territorial, têm pontuação 0. Estados que não possuem esta estrutura organizacional têm pontuação 1. O quadro 3.6 resume os parâmetros de calibração da condição causal 04.

Quadro 3.6 – Parâmetros de calibração condição causal D.

<b>Pontuação</b>	<b>Descrição qualitativa</b>
<b>1</b>	Estados que não possuem órgão especializado na política de ordenamento territorial.
<b>0</b>	Estados que possuem órgão especializado na política de ordenamento territorial.

Fonte: elaboração própria.

Depois da calibração das condições causais em todos os estados, a pesquisa parte para a análise dos modelos construídos por meio de sua análise combinatória. Os modelos são: *Modelo Analítico 01: populismo e agronegócio e preferência eleitoral*; *Modelo Analítico 02: populismo e agronegócio e órgão ambiental especializado*; *Modelo Analítico 03: populismo e preferência eleitoral e órgão ambiental especializado*; e, *Modelo Analítico 04: agronegócio e preferência eleitoral e órgão ambiental especializado*.

#### **4. ORDENAMENTO TERRITORIAL E ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO NA AMAZÔNIA LEGAL**

O quarto capítulo desta dissertação discorre sobre o Ordenamento Territorial brasileiro como uma política de comando e controle e sobre seu principal instrumento, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Na primeira seção são apresentados o histórico; objetivo; a competência compartilhada entre União, estados e municípios; e, as vantagens e desvantagens do mesmo. Quanto ao ZEE, também são apresentados sua definição; seu histórico; as competências federais e das unidades federativas; seus objetivos e componentes técnico e político; o arranjo institucional e as diretrizes metodológicas a partir dos quais ele é executado; e, suas fases e diferentes escalas de elaboração. Ressalta-se além disso, os principais desafios e a situação atual de ambos. Em seguida, a Amazônia Legal é alvo de discussão. São detalhados o histórico, os desafios e a conjuntura do Ordenamento Territorial e do ZEE específicos à essa região. Por último, são apresentados o histórico e o andamento (até o ano de 2018) da normatização, das etapas de formulação e da validação federal dos projetos de ZEE dos nove estados amazônicos.

##### **4.1. A política brasileira de ordenamento territorial e de zoneamento ecológico-econômico**

No Brasil, considerando que a lei prevê seu uso coletivo, o meio ambiente é um patrimônio público a ser protegido (Romero e Gurgel, 2022). Na legislação brasileira, junto com o licenciamento ambiental e o estabelecimento de padrões ambientais, o ordenamento territorial é um dos mais importantes instrumentos de regulação ambiental. Especificamente, ele está incluído no conjunto de instrumentos de comando e controle (C&C) (Moura, 2016b).

Comando e controle, por sua vez, indica o caráter coercitivo que “busca direcionar o comportamento da sociedade e dos agentes econômicos por meio de permissões ou proibições previamente estabelecidas, baseadas em restrições legais, regulamentações ou normatizações” por meio de restrições,

limitações, sanções e punições que levam “à necessidade de organizar o aparato fiscalizatório para seu cumprimento” (MOURA, 2016b, p. 112).

Para o ambientalista Manuel Strauch (2008) as vantagens dos instrumentos de comando e controle são sua efetividade ecológica; praticabilidade; a formulação de regras claras; a segurança no planejamento; e sua exequibilidade. Estes instrumentos também são vantajosos na medida em que demonstram o comprometimento governamental com o meio ambiente.

Entre 2004 e 2010, com base na política de ordenamento, só na Amazônia foram formalmente criadas o equivalente a 500 mil km<sup>2</sup> de áreas protegidas e demarcados 100 mil km<sup>2</sup> de terras indígenas (*idem*, 2008).

Por outro lado, os instrumentos de C&C também apresentam desvantagens. Por exemplo, o grande esforço para sua implementação; “a falta de flexibilidade e a ausência de incentivos para ir além do mínimo estabelecido”; o fato de demandarem “um complexo aparato institucional necessário para sua aplicação” e dependerem do bom funcionamento dos “papéis regulador e policial do(s) governo(s) [...] em associação para assegurar a obediência à lei e punir os infratores, opondo resistência à pressão dos agentes econômicos” (STRAUCH, 2008; Moura, 2016b, p. 112).

O ordenamento territorial foi estabelecido pela Lei Complementar Federal nº 140/2011 (que regulamentou o artigo 23 da Constituição de 1988) como atribuição compartilhada entre União, estados e municípios (Moura, 2016b). Ele se insere no eixo de cooperação entre os entes federativos cujo objetivo é “garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais” a partir da criação de “Comissões Tripartites Estaduais formadas, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios” [...] com o intuito de “fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada” (BRASIL, 2011).

Esta Lei também instituiu que a política de ordenamento deve ser integrada e articulada à Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), cabendo à esfera federal, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, “elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional e definir espaços territoriais

e seus componentes a serem especialmente protegidos” (MOURA, 2016i, p. 28; Brasil, 2011).

A implementação do zoneamento ambiental teve início com o Decreto Federal nº 99.193/1990 que criou um grupo de trabalho (Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico, CCZEE), coordenada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), cuja função era “conhecer e analisar os trabalhos de ZEE existentes [...] [e propor] as medidas necessárias para agilizar sua execução” dando prioridade para a Amazônia Legal (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, histórico do ZEE <sup>52</sup>).

Este Grupo de Trabalho verificou a necessidade da produção de estudos tais como “o diagnóstico ambiental da Amazônia Legal, o ZEE de áreas prioritárias e os estudos de casos em áreas críticas e de relevante significado ecológico, social e econômico” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, histórico do ZEE).

Já no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso a medida provisória nº 1.795/1999 transferiu a responsabilidade pela ordenação territorial para o Ministério da Integração Nacional, e atribuiu ao Ministério do Meio Ambiente a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (Brasil, 1999). Tais decisões foram mantidas no Governo Lula, pela Lei Federal nº 10.683/2003 (Brasil, 2003), e pelo Governo Temer de acordo com a Lei Federal nº 13.341/2016 (Brasil, 2016).

O zoneamento ambiental foi novamente previsto pela PNMA<sup>53</sup> (Lei Federal nº 6.938/1981) – que prevê também outros treze instrumentos<sup>54</sup> – e pelo

---

<sup>52</sup> Fonte: <https://antigo.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/item/8186.html>

<sup>53</sup> De acordo com Antunes (2010), a PNMA institui instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos voltados para o incentivo ao desenvolvimento sustentável no Brasil. Seu objetivo é promover qualidade ambiental para esta e outras gerações futuras (Sirvinskas, 2018).

<sup>54</sup> Os outros doze instrumentos previstos pela PNMA são: estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; avaliação de impactos ambientais; licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras; incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal; criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das

Estatuto das Cidades (Brasil, 2001, art. 4º). Ele é mencionado pela primeira vez no Decreto Federal nº 96.944 de 12/10/88, com o objetivo de ser estendido a todo território nacional (Brasil, 2006), e, foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2002 como o instrumento obrigatório de organização dos territórios, Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Nesta data, ele passou a integrar o Plano Plurianual a partir do ciclo 2000 – 2003 (Ministério do Meio Ambiente, histórico do ZEE).

No ano de 2001, a partir da rearticulação de órgãos ambientais foi realizado um amplo “processo de discussão sobre o ZEE envolvendo a participação de autoridades, pesquisadores e representantes da sociedade civil” por meio do qual foi estabelecida a “metodologia para a organização do Programa [...] [e] articula[dos] procedimentos operacionais de Zoneamento Ecológico-Econômico”. Como resultado foi elaborada a primeira versão do documento *Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional* (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, histórico do ZEE).

Já em 2006, durante o segundo governo Lula, com o propósito de executar tal instrumento de forma a integrar a atuação dos três entes federativos, foi instaurado Programa Zoneamento Ecológico-Econômico (PZEE). Coordenado pela CZEE, este programa foi organizado a partir da gestão regionalizada e multiescalar. A CZEE, por sua vez, foi assessorada pelo Grupo de Trabalho Permanente (GTP), formado pelo Consórcio ZEE Brasil e pela Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDRS, que compõe o MMA). É de incumbência desta Secretaria “desenvolver metodologias de ZEE para os estados e regiões, executar o ZEE na esfera da União e apoiar os estados e demais executores” (VAGULA; ULIANA; ARANA, 2021, p. 07). A Figura 4.1 resume o arranjo institucional do PZEE.

---

medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo IBAMA; garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Figura 4.1 – Arranjo institucional do PZEE



Fonte: Elaboração própria, baseada em Brasil (2006) e Vagula; Uliana; Arana (2021).

No mesmo ano, o Ministério do Meio Ambiente consolidou as *Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico* (na terceira versão do documento) a serem seguidas na elaboração dos projetos de ZEE. (Brasil, 2006). De acordo com este documento, as diretrizes primordiais do PZEE eram:

proporcionar base técnico-científica e operacional ao planejamento estratégico em nível federal, propondo uma ação sinérgica em termos institucionais, congregando órgãos públicos para a consolidação das informações existentes, integrando e disponibilizando a experiência de cada um deles a serviço dos tomadores de decisão no país; apoiar técnica e operacionalmente as iniciativas de projetos de ZEE [...], nas dimensões sub-regionais, estaduais e locais, incentivando as discussões sobre a ocupação do território, bem como a geração de propostas sustentáveis de uso dos recursos naturais (BRASIL, 2006);

Isto é, neste documento foi previsto que o PZEE atuaria “em duas dimensões complementares entre si: o Projeto ZEE Brasil e os Projetos de Zoneamentos Ecológico-Econômicos regionais e estaduais” (BRASIL, 2006).

Especificamente, cabe aos estados elaborar um Plano Diretor Ambiental<sup>55</sup> e o “zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional” (BRASIL, 2011).

Em 2012, o Novo Código Florestal determinou um prazo de cinco anos (até 2017) para que todos os estados elaborassem e aprovassem seus ZEE de acordo com a metodologia estabelecida pelo governo federal (Brasil, 2012).

<sup>55</sup> Segundo VALADÃO et al. (2022, p. 04) o Zoneamento Ecológico-Econômico é o “produto final do Plano Diretor Ambiental”.

O Zoneamento Ecológico-Econômico, buscando uma análise ambiental sistêmica, que vai além de um diagnóstico pontual (como é o caso do licenciamento ambiental), configura como um dos instrumentos mais amplos da legislação brasileira (Romero e Gurgel, 2022). Seu objetivo geral é:

Organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas (BRASIL, 2002).

Além disso, em definição do Ministério do Meio Ambiente, o ZEE visa:

Viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental [e] contribuir para racionalizar o uso e a gestão do território, reduzindo as ações predatórias e apontando as atividades mais adaptadas às particularidades de cada região, melhorando a capacidade de percepção das interrelações entre os diversos componentes da realidade e, por conseguinte, elevando a eficácia e efetividade dos planos, programas e políticas, públicos e privados, que incidem sobre um determinado território, espacializando-os de acordo com as especificidades observadas.

Tais objetivos pretendem ser alcançados por meio do “diagnóstico dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional” e do estabelecimento de “cenários exploratórios” para a proposição de “diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, apresentação<sup>56</sup>). Para tanto, a elaboração dos projetos de ZEE é dividida em quatro fases: planejamento; diagnóstico; prognóstico; e subsídios à implementação/proposta de gestão (Vagula; Uliana; Arana, 2021).

O planejamento, primeiro estágio de formulação do Zoneamento Ecológico-Econômico, é anterior à realização de estudos técnicos e “diz respeito à articulação institucional, mobilização de recursos (humanos e financeiros), identificação de demandas, análise e estruturação das informações e consolidação do projeto” (BRASIL, 2006 *apud* VAGULA; ULIANA; ARANA, 2021, p. 08).

---

<sup>56</sup> Fonte: <https://antigo.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial.html>

Na segunda etapa, de diagnóstico, o ZEE determina seu território-alvo. Nele devem ser identificados ecossistemas, limitações e fragilidades naturais. A partir dessas informações técnicas são definidas as restrições de uso do território e as atividades compatíveis com o aproveitamento sustentável territorial (*idem*, 2021).

No estabelecimento das zonas territoriais deve constar: o diagnóstico dos recursos naturais, da socioeconomia e do marco jurídico-institucional; informações atualizadas sobre o Sistema de Informações Geográficas; cenários tendenciais e alternativos; e as diretrizes gerais e específicas (Romero e Gurgel, 2022).

Sendo assim, o diagnóstico deve considerar sete pontos: (1) unidades dos sistemas ambientais<sup>57</sup>; (2) potencialidade natural<sup>58</sup>; (3) fragilidade natural potencial<sup>59</sup>; (4) indicação de corredores ecológicos; tendências de ocupação e articulação regional<sup>60</sup>; (5) condições de vida da população<sup>61</sup>; (6) incompatibilidades legais<sup>62</sup>; e (7) áreas institucionais<sup>63</sup> (*idem*, 2022, p. 05).

O prognóstico, subsidiado pela etapa anterior, estabelece “proposições de Unidades de Intervenção, cenários futuros, as devidas intervenções e determina diretrizes gerais e específicas para a instituição de leis que regularizem as situações” (VAGULA; ULIANA; ARANA, 2021, p. 09).

Ou seja, por meio dos dados levantados e conforme as necessidades locais de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, bem como

---

<sup>57</sup> Definidas a partir da integração entre os componentes da natureza (Romero e Gurgel, 2022, p. 05).

<sup>58</sup> Definida pelos serviços ambientais dos ecossistemas e pelos recursos naturais disponíveis, incluindo, entre outros, a aptidão agrícola, o potencial madeireiro e o potencial de produtos florestais não-madeireiros, que inclui o potencial para a exploração de produtos derivados da biodiversidade (*idem*, 2022, p. 05).

<sup>59</sup> Definida por indicadores de perda da biodiversidade, vulnerabilidade natural à perda de solo, quantidade e qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos (*idem*, 2022, p. 05).

<sup>60</sup> Definidas em função das tendências de uso da terra, dos fluxos econômicos e populacionais, da localização das infraestruturas e circulação da informação (*idem*, 2022, p. 05).

<sup>61</sup> Definidas pelos indicadores de condições de vida, da situação da saúde, educação, mercado de trabalho e saneamento básico (*idem*, 2022, p. 05).

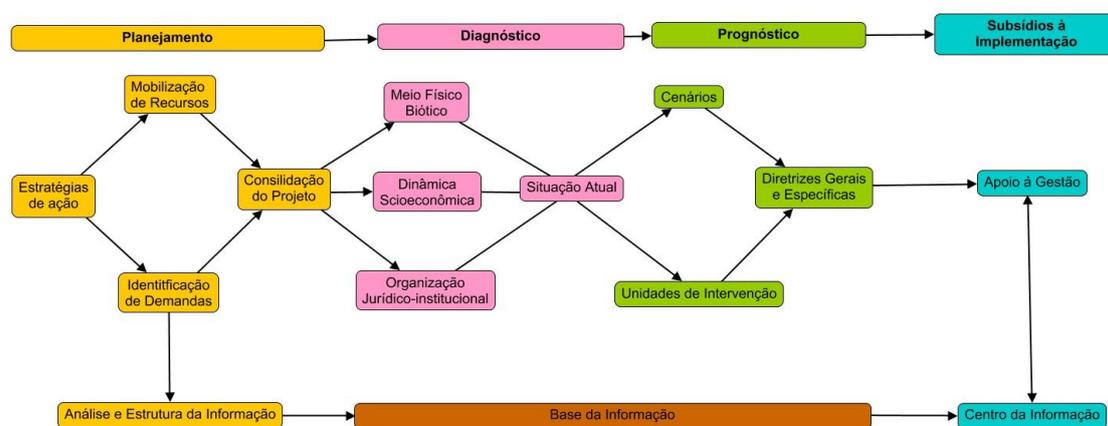
<sup>62</sup> Definidas pela situação das áreas legalmente protegidas e o tipo de ocupação que elas vêm sofrendo (*idem*, 2022, p. 05).

<sup>63</sup> Definidas pelo mapeamento das terras indígenas, unidades de conservação e áreas de fronteira (*idem*, 2022, p. 05).

da necessidade de promoção do desenvolvimento sustentável, são estabelecidas zonas (ou unidades) territoriais. Esta decisão também considera os princípios da utilidade e da simplicidade, prevendo a implementação facilitada por parte do Estado e sua consolidação diante da população (Romero e Gurgel, 2022).

A quarta e última etapa, de subsídios à implementação (também chamada de proposta de gestão), prevê a “implementação do ZEE congregando a instituição de leis específicas e as proposições de diretrizes programáticas orientando as ações prioritárias para cada zona” (VAGULA; ULIANA; ARANA, 2021, p. 09). A Figura 4.2 indica as quatro etapas de formulação do ZEE, detalhando seu passo a passo.

Figura 4.2 – Etapas de elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico



Fonte: Elaboração própria, baseado em Brasil (2006); Vagula; Uliana; Arana (2021); e Fontes e Silva (2021).

Da descrição das quatro fases do Zoneamento Ecológico-Econômico, depreende-se que ele é constituído por dois componentes: técnico e político. Segundo Herbert Schubart o Zoneamento Ecológico-Econômico “consiste em sintetizar e modelar o conhecimento científico disponível sobre o funcionamento e a distribuição espacial dos sistemas ambientais de uma região”. O sistema ambiental, que inclui os meios “físicos[s], biológico[s] e socioeconômico[s]” deve considerar “formas de relevo, grupos de solos, coberturas vegetais, cidades, obras de infraestrutura etc. que interagem entre si por meio de fluxos de energia, substâncias e informação, em diferentes escalas temporais e espaciais” (1994, p. 02).

Por isso, de acordo com o mesmo autor, o ZEE deve ser elaborado de forma holística e executado tanto a partir de trabalho em campo, quanto de pesquisas laboratoriais, “incluindo análises de dados obtidos por sensoriamento remoto e o uso de sistemas de informações geográficas”, o que evoca a necessidade de frequente atualização e reavaliação de informações técnicas obtidas (SCHUBART, 1994, p. 02).

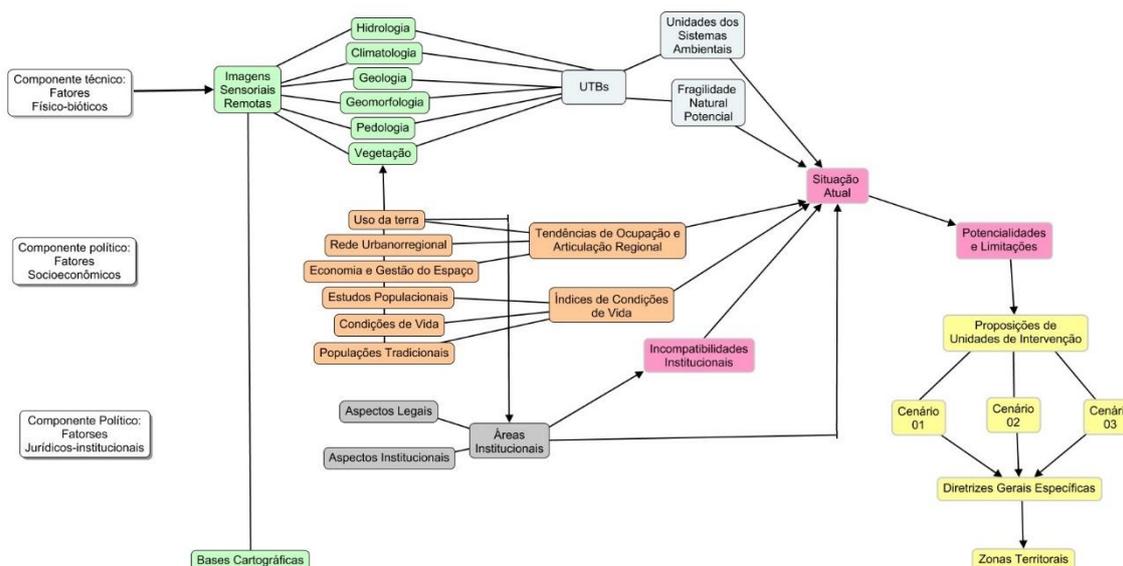
O componente político envolve elementos jurídicos, institucionais e socioeconômicos (Arana e Vagula, 2016). Ele se trata de políticas públicas a serem adotadas em prol da implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico. Schubart ressalta a indispensabilidade da institucionalização de políticas “coerentes” que visem “estimular os investimentos nas áreas mais propícias, e inibir as ações de alto risco econômico e ambiental”, tais como “incentivos fiscais, os créditos públicos, tributos, tarifas públicas, política ambiental, planejamento de obras de infraestrutura etc.” (SCHUBART, 1994, p.03).

Na Amazônia, alguns exemplos desse tipo de política pública são:

(1) Incentivos fiscais e financeiros, que compreendem créditos públicos, e particularmente o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) e os mecanismos de isenção de imposto de renda [...], o Decreto nº. 153, de 25 de junho de 1991, [...] além da proibição de desmatamento de áreas de floresta primária e destruição de ecossistemas primários [e] que os mesmos serão orientados conforme Zoneamento Ecológico-Econômico, concluído ou em fase de execução. (2) Os recursos do Programa de Integração Nacional (PIN) e do Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) [...] O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) [...] (3) A diferenciação do valor de impostos, tais como o Imposto Territorial Rural (ITR) no campo ou o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) nas cidades [...] [e] (4) As obras de infraestrutura [...] na medida em que dão acesso a novas áreas e valorizam as terras sob sua influência [e] representam estímulos indiretos importantes e devem ser cuidadosamente planejados à luz do zoneamento ecológico-econômico (SCHUBART, 1994, p. 03 – 04).

A Figura 4.3 elucida todos os componentes que, de acordo com o documento *Diretrizes metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico* devem fazer parte da construção do ZEE (Brasil, 2006), bem como os resultados dos estudos de cada um destes componentes, empreendidos com a finalidade de alcançar os objetivos propostos pelo mesmo (Arana e Vagula, 2016).

Figura 4.3 – Componentes metodológicos para elaboração do ZEE



Fonte: Elaboração própria a partir de Arana e Vagula, (2016), sintetizando dados de Brasil, 2006.

Além disso, o ZEE fundamenta-se em “análise[s] da dinâmica da paisagem” que enfatizam “os fatores sociais, jurídicos e institucionais” e pode ser elaborado a partir de diferentes escalas (VAGULA; ULIANA; ARANA, 2021, p. 03; Brasil, 2002)). Essas diferentes escalas geram informações e produtos “que variam de acordo com o tamanho da área estudada, o tipo de detalhe que se pretende obter, e com a disponibilidade de informações da sua área de abrangência” (FONTES e SILVA, 2021, p. 341).

O Decreto Federal nº 4.297 de julho de 2002 determina cinco tipos de escalas: 1:5.000.000 (nacional); 1:1.000.000 (macrorregional); 1:1.000.000 a 1:3.000.000<sup>64</sup> (estadual) ou 1: 250.000 a 1:100.000<sup>65</sup> (regional), e a partir de 1:100.000 (nível local).

Segundo Fontes e Silva (2021, p. 342), a escala nacional é utilizada para a construção de “indicativos estratégicos de uso do território, definição de áreas para detalhamento do ZEE, utilização como referência para definição de prioridades em planejamento territorial e gestão de ecossistemas”. A finalidade das escalas regionais é elaborar “indicativos de gestão e ordenamento territorial

<sup>64</sup> Estados das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste (Brasil, 2002).

<sup>65</sup> Estados das regiões Sudeste e Sul e a zona costeira (Brasil, 2002)

estadual ou regional, tais como, definição dos percentuais para fins de recomposição ou aumento de reserva legal”. Já a escala local “permite desempenhar funções operacionais de gestão e ordenamento territorial”.

Em 2007, aconteceu a instituição de um novo grupo interministerial<sup>66</sup> responsável por definir formalmente objetivos, diretrizes gerais, estratégias e instrumentos da PNOT brasileira (Brasil, 2007). No ano de 2008, foi concluído o primeiro ciclo de estudos, pelo então Ministério da Integração sobre ordenamento territorial (Ministério da Integração, 2008).

Em 2009, no entanto, em razão das “limitações de âmbito teórico, metodológico, operacional”, mas, principalmente devido a fatores de cunho político, esta iniciativa foi abandonada pelo então governo federal<sup>67</sup> e substituída pela reformulação da PNDR<sup>68</sup> (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) (ALVES, 2023).

Até o ano de 2014 quatro projetos de ZEE no âmbito federal encontravam-se concluídos ou em execução: o Zoneamento Ecológico-Econômico do Baixo Parnaíba, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Cerrado e o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Bacia do São Francisco (Brasil, 2014 *apud* Vagula; Uliana; Arana, 2021, p. 09 – 10).

Entre 2015 e 2019, mesmo com a revogação do grupo interministerial para a elaboração da PNOT (Brasil, 2019), houve tentativas isoladas de retomada desta política. Entretanto, nenhuma delas foi concretizada (Alves, 2023).

Em revisão dos últimos quarenta anos da instituição da PNMA, Marco Valadão (2022, p. 12, 13) reforça que, apesar de o Brasil possuir uma “consistente” legislação ambiental, ainda é possível perceber dificuldades em

---

<sup>66</sup> Este grupo interministerial era formado pela Casa Civil e pelos seguintes ministérios: da Integração Nacional; Defesa; Planejamento, Orçamento e Gestão; Meio Ambiente; Cidades; Desenvolvimento Agrário; e, Minas e Energia (Brasil, 2007).

<sup>67</sup> Havia previsão de retomada do projeto da PNOT em 2013, o que não aconteceu (Alves, 2023).

<sup>68</sup> A PNDR foi definida pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional como “instrumento legal que baliza a ação em busca da redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população”.

sua implementação, como por exemplo a “desatualização da lei diante das modificações ocorridas” desde sua aprovação; a falta de sincronização entre os órgãos ambientais; o “baixo nível de fiscalização e o corpo profissional pouco capacitado para a execução das atividades” e instrumentos previstos.

Observa-se, assim, que neste período, principalmente desde 2015, a gestão ambiental e os instrumentos de ordenamento territorial têm sido reduzidos à elaboração do licenciamento ambiental – na qual empreendedores de infraestrutura são os atores responsáveis pela elaboração de um Zoneamento Ecológico-Econômico localizado, restrito apenas onde seriam construídas suas obras (Romero e Gurgel, 2022).

Consequência disso é a fuga dos objetivos trazidos pela PNMA: A produção de informações ambientais difusas prejudica tanto a capacidade estatal de avaliação sistêmica do uso dos recursos naturais de um território, quanto sua capacidade de promover outras atividades naquele local uma vez que no processo privado de ZEE, em geral, dados socioeconômicos tendem a ser obscurecidos (*idem*, 2022).

O histórico da política de ordenamento territorial brasileira permite concluir que, não obstante o “exercício de muitos [dos] instrumentos” da política ambiental atenderem “a práticas democráticas e de descentralização”, ainda persiste a visão setorial que tende a dominar o ambientalismo nacional. Isso leva ao “apartamento” e, por vezes, a “um conflito entre a implementação das ações e dos instrumentos da política ambiental” (MOURA e BEZERRA, 2016, p. 91), especialmente no que tange a políticas e instrumentos transversais, tais quais o ordenamento territorial (*idem*, 2016, p. 102).

A complexidade e o alto custo do Zoneamento Ecológico-Econômico, frutos da necessidade da frequente revisão e atualização dos diagnósticos territoriais, também são grandes desafios para esta política. Como destaca Adriana Moura (2016b, p. 123), os projetos de ZEE não vêm sendo seguidos “nem mesmo nas políticas governamentais, como a de reforma agrária. Isto é, o uso desses zoneamentos para a tomada de decisão ainda é limitado”.

A fragilidade – e o desmantelamento – da política de ordenamento territorial é extremamente prejudicial ao meio ambiente “uma vez que a estratégia brasileira para combater as causas do desmatamento se baseia” nesta política, assim como no “monitoramento e no controle robusto, [e] na promoção de atividades sustentáveis” (TEIXEIRA, MOLLETA E LUEDEMANN, 2016, p. 292).

Atualmente, a PNOT encontra-se em estágio de atualização e reestruturação. Prevê-se que até o ano de 2025 um novo grupo interministerial, liderado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, apresente uma proposta à presidência e ao Congresso Nacional (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional<sup>69</sup>).

#### **4.2. Ordenamento territorial na Amazônia Legal**

Por muito tempo, a Amazônia foi vista exclusivamente como uma fronteira de expansão territorial e econômica. Nas últimas décadas, contudo, essa perspectiva vem sendo gradualmente substituída pelo reconhecimento de sua importância para o equilíbrio ecológico e biológico do planeta (Schubart, 1991).

A construção da política ambiental brasileira se deve tanto a esta mudança de posicionamento acerca do meio ambiente quanto a pressões internacionais por maiores ações do governo brasileiro no sentido da preservação do meio ambiente e da redução dos impactos das atividades humanas (*idem*, 1991).

Como já mencionado, o zoneamento ambiental foi iniciado a partir do Decreto Federal nº 99.193/1990. Ainda que este documento tenha abrangido o território nacional como um todo, foi dada prioridade à Amazônia Legal. Ele indicava a “realização do diagnóstico ambiental desta região, o zoneamento de áreas prioritárias e estudos de casos em áreas críticas e de relevante significado ecológico, social e econômico” (BRASIL, 2006).

---

<sup>69</sup> Fonte: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-acelera-construcao-da-politica-nacional-de-ordenamento-territorial>

Em 1991 foi criado pelo governo federal, através da CCZEE, em parceria com a SAE, o Programa de Zoneamento para a Amazônia Legal (PZEEAL). Justificado pela “importância de um conhecimento criterioso e aprofundado de seus espaços intrarregionais”, foram estabelecidas Comissões Estaduais de ZEE e acertados convênios com a SAE nos nove estados amazônicos. Essa medida representou a descentralização de “recursos para a implantação de laboratórios de geoprocessamento” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, MacroZEE da Amazônia Legal<sup>70</sup>).

Em 1994, o acordo de cooperação entre o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e os estados treinou equipes de ZEE estaduais, capacitando 105 técnicos (Ministério do Meio Ambiente, MacroZEE da Amazônia Legal). Dessa iniciativa resultou o diagnóstico ambiental da Amazônia Legal, elaborado e publicado pelo IBGE (Brasil, 2006).

Mesmo assim, é importante ressaltar que apesar do foco dado à região amazônica, a construção de macrozoneamentos nem sempre foi prioridade. Durante os governos militares até a década de 2000, procurando contrapor a globalização, foram privilegiadas escalas de zoneamento locais<sup>71</sup> em razão da “crença que o local sozinho é capaz de garantir o futuro desejado, no qual sua capacidade endógena possibilita” (ALENCAR, 2006, p. 69) “engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico” (BRANDÃO, 2003, p. 02).

Exemplo disso, foi o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)<sup>72</sup>, iniciativa lançada durante o evento Rio-92 e financiada pelos sete países mais ricos da época. Esta iniciativa focou na criação de unidades de preservação com o objetivo de promover o desenvolvimento ambiental local (Alencar, 2009; Ministério do Meio Ambiente, 2009).

---

<sup>70</sup> Fonte: <https://antigo.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/macrozee-da-amaz%C3%B4nia-legal.html>

<sup>71</sup> As escalas locais incluem unidades de conservação, municipalidades e estados.

<sup>72</sup> O PPG7 foi encerrado no ano de 2009. No total foram investidos 428 milhões de dólares que financiaram 28 projetos ambientais. (Fonte: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima). <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/ppg7-duas-decadas-de-apoio-a-protecao-das-florestas-brasileiras>)

Supunha-se, dessa forma, que estes projetos localistas de modelo de desenvolvimento sustentável independente se multiplicariam em diversas localidades e que se integrariam de forma espontânea. Essa estratégia acabou por se tornar um entrave para o zoneamento de grandes e intermediárias escalas – entre eles o MacroZEE da Amazônia Legal (Alencar, 2009)

Ao fim, a proposta localista fracassou por fundamentar-se em uma “visão limitada da realidade e da intervenção para sua mudança”. Seu equívoco foi não levar em conta que importantes fatores e processos decisórios se dão além dos limites de uma localidade. Neste cenário, o macrozoneamento volta a ser valorizado, não como uma visão que tem em mente somente as escalas nacional ou macrorregional, mas que também busca deliberadamente integrar as escalas menos abrangentes (ALENCAR, 2009, p. 70).

Isto posto, é relevante destacar a importância dos Macrozoneamentos Ecológico-Econômicos, uma vez que a soma de projetos de ZEE estaduais não é capaz de traduzir um mosaico socioambiental por inteiro, nem de formular as melhores estratégias de uso territorial para as diferentes regiões ou para o Brasil (Alencar, 2009).

A consolidação do macrozoneamento amazônico veio em 2009 com o documento *MacroZEE da Amazônia Legal: Estratégias de Transição para a Sustentabilidade*. Tal documento, além de apresentar o marco conceitual e metodológico do Zoneamento Ecológico-Econômico, elencou as dez estratégias-chave: (1) regulação fundiária; (2) criação e fortalecimento das Unidades de Conservação; (3) reconhecimento das territorialidades de comunidades tradicionais e povos indígenas; (4) fortalecimento das cadeias de produtos da sociobiodiversidade; (5) fortalecimento da política de Estado para pesca e aquicultura sustentáveis; (6) planejamento integrado das redes logísticas e organização de polos industriais; (7) mineração e energia com verticalização das cadeias produtivas regionais; (8) estruturação de uma rede de cidades como sede de processos tecnológicos e produtivos inovadores; (9) revolução científica e tecnológica para a promoção dos usos inteligentes e sustentáveis dos recursos naturais; (10) planejamento da expansão e conversão dos sistemas de produção agrícola; (11) conservação e gestão integrada dos recursos hídricos; (12)

desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis; (13) redução das emissões de gases de efeito estufa provocados pela mudança do uso do solo, desmatamento e queimadas (BRASIL, 2009).

A normatização do MacroZEE da Amazônia Legal aconteceu em 2010 a partir do Decreto Federal nº 7.378. **Este projeto passou a** “compôr a agenda do desenvolvimento regional, indicando para o poder público e para a sociedade as estratégias que reposicionaram a Amazônia na vanguarda da transição para a sustentabilidade” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, MacroZEE Amazônia Legal).

Nas palavras deste mesmo Decreto Federal, o objetivo do MacroZEE da Amazônia Legal é:

assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento regional, indicando estratégias produtivas e de gestão ambiental e territorial compatíveis com a diversidade ecológica, econômica, cultural e social da Amazônia” (BRASIL, 2010).

O macrozoneamento ambiental amazônico foi formulado com base no Mapa Integrado dos Zoneamento Ecológico-Econômicos dos estados da Amazônia Legal, fruto da parceria entre Ministério do Meio Ambiente, Consórcio ZEE Brasil e os nove estados amazônicos. Tal mapa fundamentou-se no Macrodiagnóstico da Amazônia Legal e nos projetos de zoneamento estaduais de até então (Arana e Vagula, 2016).

A implementação do MacroZEE da Amazônia Legal representou a criação de um verdadeiro projeto nacional para a Amazônia. Este projeto considera o “território [amazônico] em suas múltiplas facetas, ao definir as ações a serem implementadas. [Ele] não apenas considera, mas explicita, mostra ao longo das diversas macrozonas, **onde** e de que forma tais ações ocorrerão” (ALENCAR, 2009, p. 71).

Ademais, o macrozoneamento amazônico sempre procurou **manter diálogo com outras políticas territoriais amazônicas, tais como o** Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), as Políticas de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de Defesa (PND), o Plano Nacional sobre Mudança do

Clima (PNMC), o Programa Territórios da Cidadania, os Planos de Desenvolvimento Regionais, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006), o Programa de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (Decreto Federal nº 6.874/2009) e o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) (Brasil, 2006).

Entretanto, já em 2009, o documento *Metodologia Multiescalar do ZEE*<sup>73</sup> concluiu que tanto a elaboração quanto a execução do MacroZEE da Amazônia legal ainda enfrentam dificuldades referentes à integração das escalas estaduais e macrorregional dos projetos de ZEE (Alencar, 2009).

Ainda que a cronologia não dever ser um fator de sucesso ou fracasso dos projetos de Zoneamento Ecológico-Econômico, observa-se que em casos nos quais o ZEE em nível estadual (menos abrangente) foi o primeiro a ser elaborado (em Mato Grosso, por exemplo), ocorreram “conflitos de grandes proporções” durante a elaboração dos projetos em nível macro (ALENCAR, 2009, p. 68).

Outra dificuldade do MacroZEE da Amazônia Legal, conforme argumenta Arana e Vagula (2016, p. 11) revela-se pelo “interesse por parte de setores do Governo na exploração econômica da floresta [e] na exploração mineral [e] energética das bacias hidrográficas ali existentes”. Isso deixa claro os “interesses conflituosos para a Amazônia Legal”: ao passo que o poder público deseja “erradicar o desmatamento ilegal”, [ele] propõe a implantação de uma infraestrutura e a consolidação de uma rede urbana e de transportes, além da exploração energética das bacias, que inevitavelmente aumentarão as pressões sobre a floresta”.

Atualmente, nem todas as etapas do MacroZEE da Amazônia Legal estão finalizadas. Na escala 1: 1.000.000, que compreende uma área de cerca de 5.219.619 Km<sup>2</sup>, foram concluídos o planejamento, o diagnóstico e a proposta de gestão. Não houve a elaboração do prognóstico. Mas, a despeito disso, foi

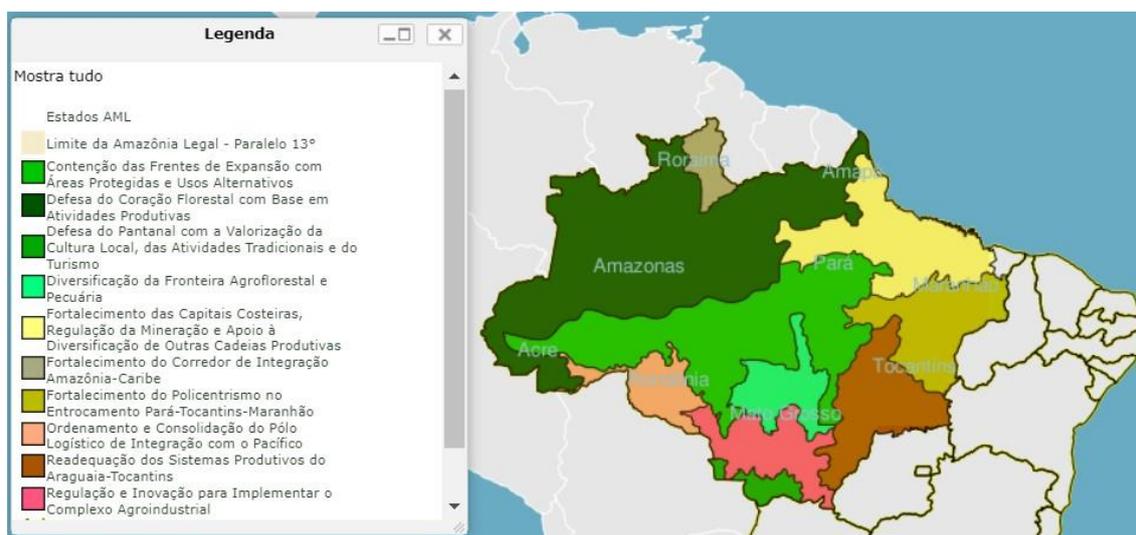
---

<sup>73</sup> Este documento integrou o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, instituído pelo Decreto nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010.

concedida a validação federal pela União. A normatização do supramencionado Decreto nº 7.378/2010 adveio desse processo (Vagula; Uliana; Arana, 2021).

A figura 4.4 ilustra a abrangência territorial do Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (em 2023), destacando as informações georreferenciadas<sup>74</sup> relativas a suas zonas territoriais. A legenda indica os projetos que estão sendo ou serão executados em cada zona territorial.

Figura 4.4 – Região de abrangência do MacroZEE da Amazônia Legal



Fonte: SIAGEO MacroZEE Amazônia Legal, 2023.

### 4.3. Histórico do Zoneamento Ecológico-Econômico nos estados da Amazônia Legal

Nesta seção são apresentados os históricos e o andamento (até o ano de 2018, anterior ao recorte temporal desta pesquisa) da normatização, das etapas de formulação e da validação federal dos projetos de ZEE dos nove estados amazônicos. As figuras 4.5 a 4.12 representam as zonas e subzonas do MacroZEE ou do ZEE<sup>75</sup> de cada estado. Suas legendas dizem respeito aos

<sup>74</sup> As informações georreferenciadas (apresentadas pela Figura 4.4) foram coletadas em 04 de setembro de 2023, diretamente do site [https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee\\_aml/interface\\_ol.htm](https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee_aml/interface_ol.htm) no portal SIAGEO AMAZÔNIA.

<sup>75</sup> A representação do MacroZEE ou do ZEE dos estados se deve à disponibilidade das imagens georreferenciadas no portal SIAGEO Amazônia.

projetos previstos ou que já estão em execução nas zonas e subzonas territoriais.

#### 4.3.1. Acre

O Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico e a Comissão de ZEE Estadual do estado do Acre são coordenados pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente e foram inicialmente instituídos pelo Decreto Estadual nº 503 de 06 de abril de 1999, que previu a primeira fase do projeto (escala 1:1.000.000) (Acre, 1999).

Este Decreto definiu o ZEE como um instrumento participativo (que inclui diversos atores sociais); sustentável (de uso equilibrado dos recursos naturais); equitativo (a todos os atores seria dada igual importância); holístico (abordagem interdisciplinar que considera fatores ambientais e econômicos); e sistêmico (de forma a estabelecer relação de causa e efeito entre os subsistemas físico-biótico e socioeconômico) (*idem*, 1999).

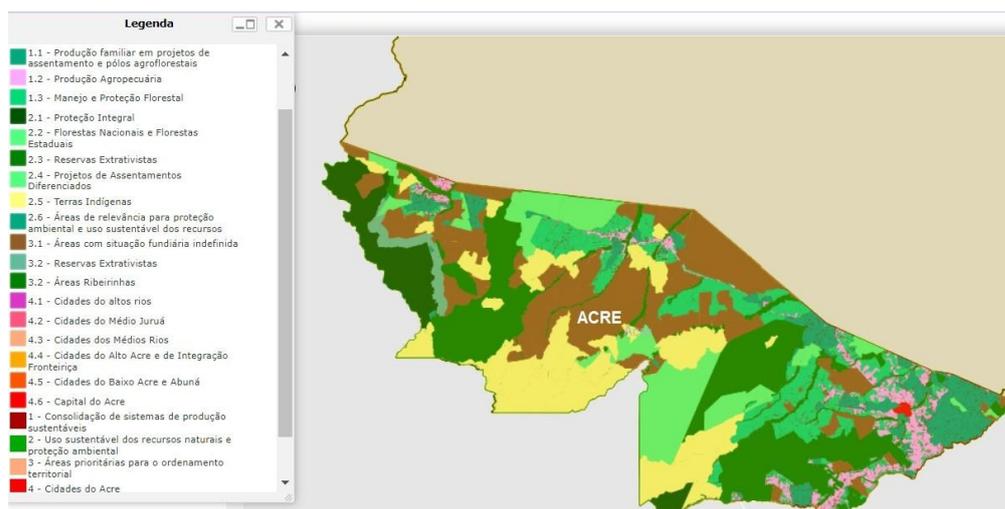
Todas as etapas das fases I e II (escalas 1:1.000.000 e 1:250.000, respectivamente) foram concluídas, apesar de somente a fase II ter obtido validação federal (Fontes e Silva, 2021; Vagula; Uliana; Arana, 2021).

A fase dois do ZEE acreano foi normatizada pela Lei estadual nº 1.904, de 05 de junho de 2007. Ela reforçou os objetivos previstos pelo referido Decreto Estadual; dividiu o estado em quatro zonas e subzonas territoriais, indicou as diretrizes de ZEE a serem seguidas por cada uma; estipulou compensação ambiental para regularização do passivo das propriedades ou posses rurais; e criou o Programa Estadual de Fomento Florestal e Recuperação de Áreas Alteradas ou Degradadas e o Indicador de Sustentabilidade dos Municípios do Acre (Acre, 2007). Todas as etapas dessa fase foram concluídas e o projeto já obteve validação federal (Vagula; Uliana; Arana, 2021). A figura 4.5 ilustra o Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre<sup>76</sup> (em escala 1:250.000), indicando suas zonas e subzonas territoriais.

---

<sup>76</sup> Referente ao ano de 2023.

Figura 4.5 – Zonas e subzonas do ZEE do Acre



Fonte: SIAGEO Amazonia, 2023.

#### 4.3.2. Amapá

No estado do Amapá, a primeira providência a ser tomada relativa ao ordenamento territorial foi a instituição do zoneamento agroecológico através da Constituição Estadual em 1991 (Amapá, 1991). No mesmo ano, o Decreto Estadual nº 277/1991 instituiu o Programa de ZEE do Estado do Amapá (PZEE/AP) a ser coordenado pela Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico Econômico (CEZEE), formada por membros da Secretaria Estadual de Planejamento (Seplan) em parceria com Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá (IEPA) (Vagula; Uliana; Arana, 2021).

O diagnóstico estadual (em escala 1:1.000.000) que sistematiza informações sobre o meio físico e socioeconômico foi elaborado em 1995. Ainda na década de 1990 foram realizados outros projetos de zoneamento locais na região sul do estado<sup>77</sup>.

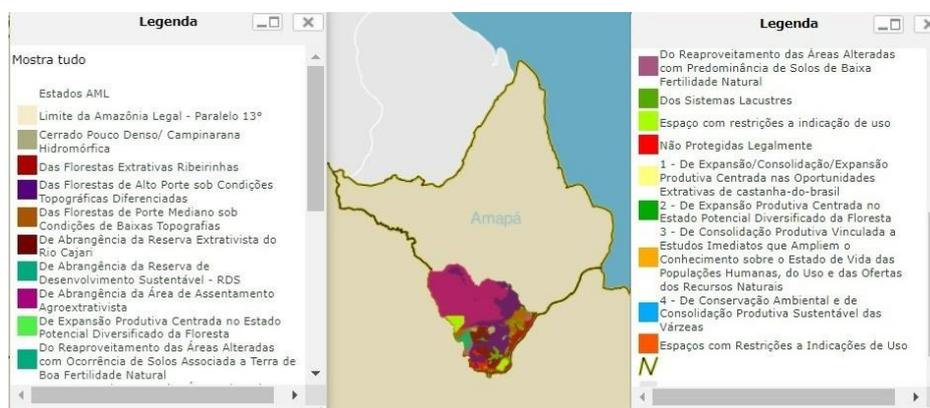
Em 18 de agosto de 2005, a Lei Estadual nº 919 previu o ZEE como instrumento de ordenamento territorial, estabelecendo condições de ocupação territorial (Amapá, 2005). Em 2008 foi divulgado o estudo *Macrodiagnóstico do Estado do Amapá Primeira Aproximação do ZEE* que detalhou (em escala 1:250.000) a ocupação territorial dos municípios e seus desempenhos

<sup>77</sup> Fonte: página oficial do governo do estado do Amapá, link: <http://www.zee.ap.gov.br/conteudo/zee/zee-no-amapa>

socioeconômicos, e apresentou o potencial de exploração dos recursos naturais bem como avaliou suas limitações (Amapá, 2008).

O ZEE amapaense tem concluída apenas sua fase de planejamento. A segunda, de diagnóstico, encontra-se em andamento. As demais fases, portanto, não foram iniciadas. O projeto da região sul do estado concluiu as fases de planejamento, diagnóstico e proposta de gestão (apesar de não ter elaborado um prognóstico). Nenhum dos projetos foram validados pela União (Vagula; Uliana; Arana, 2021). A figura 4.6 ilustra o Zoneamento Ecológico-Econômico da região sul do Amapá<sup>78</sup> (em escala 1:250.000), indicando suas zonas e subzonas territoriais.

Figura 4.6 – Zonas e subzonas do ZEE do sul do Amapá



Fonte: SIAGEO Amazônia, 2023.

#### 4.3.2. Amazonas

O Zoneamento Ecológico-Econômico do Amazonas foi iniciado com a instauração da Comissão Estadual<sup>79</sup>, instituída pelos Decretos Estaduais nº 2.3477 de 16 de junho de 2003 (Amazonas, 2003) e nº 2.4048 de 18 de fevereiro de 2004 (Amazonas, 2004) e coordenada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS). Todas as etapas do macro

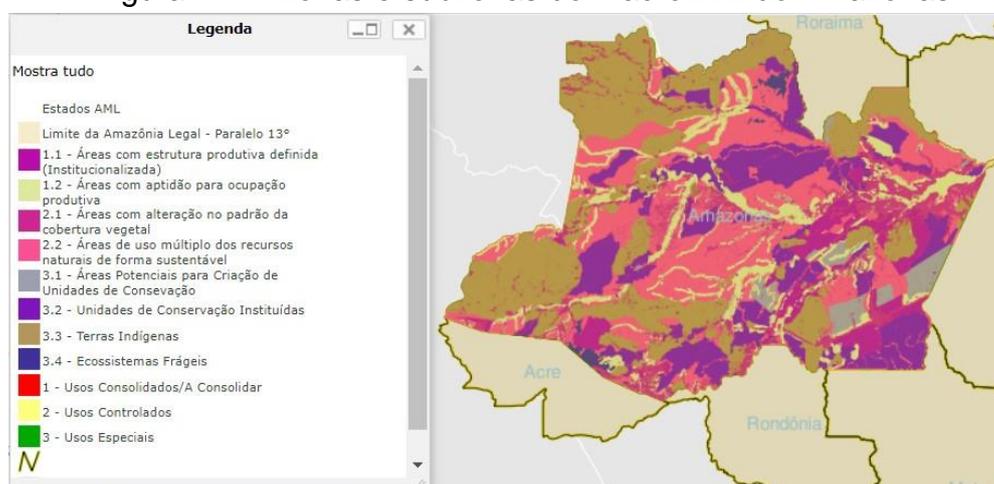
<sup>78</sup> Referente ao ano de 2023.

<sup>79</sup> Fazem parte da Comissão Estadual de ZEE do Amazonas os seguintes órgãos: Secretaria de Estado da Produção Rural (Sepror), o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (Ipaam), a Secretaria de Estado das Cidades e Territórios (SECT), a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Região Metropolitana de Manaus (Seinfra), o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (Idam), a Agência de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (ADS) e a Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas (Adaf) (Amazonas, 2003).

zoneamento estadual (escala 1:1.000.000) encontram-se concluídas e ele foi regulamentado pela Lei Estadual nº 3417 de 31 de julho de 2009 (Amazonas, 2009).

Em se tratando de sub-regiões, o Amazonas foi dividido em duas (escala 1:250.000): a do Rio Purus e a do rio Madeira. O ZEE da primeira sub-região já está concluído e validado pela União. Ele foi instituído pela Lei Estadual nº 3645 agosto de 2011 (Amazonas, 2011). O ZEE da segunda sub-região, ainda está em andamento, atualmente na etapa de diagnóstico (Vagula; Uliana; Arana, 2021). A Figura 4.7 ilustra o Zoneamento Ecológico-Econômico do estado do Amazonas<sup>80</sup> em escala 1:1.000.000.

Figura 4.7 – Zonas e subzonas do MacroZEE do Amazonas



Fonte: SIAGEO Amazônia, 2023.

#### 4.3.3. Maranhão

No estado do Maranhão, a Comissão Estadual de ZEE e o Comitê Técnico-Científico do Zoneamento Ecológico-Econômico foram instituídos pelo O Decreto Estadual nº 29.359 de 11 de setembro de 2013 (Vagula; Uliana; Arana, 2021). A coordenação e a execução de projetos relativos ao ZEE estadual

<sup>80</sup> Referente ao ano de 2023.

ficaram a cargo da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN) que é a responsável pela execução dos projetos (Maranhão, 2013).

O MacroZEE maranhense (escala 1: 1.000.000) encontra-se na etapa de elaboração da proposta de gestão e, por esse motivo, ainda não recebeu validação da União.

No entanto, em 2014 foi divulgado um relatório final do MacroZEE maranhense. Neles são apresentados os cenários dos territórios estaduais, as estratégias a serem empregadas na execução do projeto, a proposta do MacroZEE, bem como o cronograma a ser seguido, as comissões responsáveis e a participação da sociedade civil (Maranhão, 2014).

O ZEE estadual (escala 1:250.000) até 2018, se encontrava na etapa inicial (planejamento) (Vagula; Uliana; Arana, 2021). A Figura 4.8 ilustra o Zoneamento Ecológico-Econômico do estado do Maranhão<sup>81</sup> em escala 1:1.000.000.

Figura 4.8 – Zonas e subzonas do MacroZEE do Amazonas



Fonte: SIAGEO Amazônia, 2023.

#### 4.3.4. Mato Grosso

Dois projetos de Zoneamento Ecológico-Econômico foram elaborados em Mato Grosso. Em 1990, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral

---

<sup>81</sup> Referente ao ano de 2023.

(SEPLAN) executou o zoneamento de 1:1.1.500.000, promulgado pela Lei Estadual nº 5.993 de 03 de junho de 1992 (Mato Grosso, 1992). Após isso, em 2008, foi instituída a Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (Mato Grosso, 2008). Já em 2011, a SEPLAN, dessa vez em parceria com Secretaria do Meio Ambiente, elaborou o ZEE estadual (escala 1:250.000) normatizado pela Lei estadual nº 9.523 de 20 de abril de 2011.

Contudo, ao ser levado a discussões legislativas, este projeto sofreu “alterações profundas” de modo que passou a não mais refletir as diretrizes metodológicas do zoneamento ambiental institucionalizadas pelo Ministério do Meio Ambiente (Fontes e Silva, 2021).

Com isso, o ZEE estadual mato-grossense e a Lei Estadual nº 9.523/2011 encontram-se em suspensão judicial e, portanto, sem validação federal. No site do SIAGEO Amazônia não está disponível a representação das zonas e subzonas deste estado (Fontes e Silva, 2021; Vagula; Uliana; Arana, 2021).

#### 4.3.5. Pará

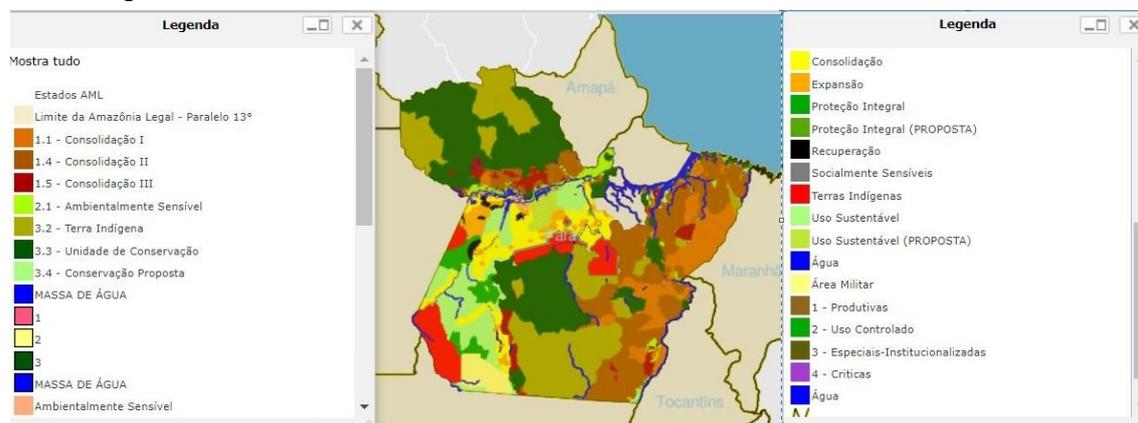
São quatro os projetos de Zoneamento Ecológico-Econômico do Pará. O MacroZEE (escala 1:1.000.000) foi coordenado pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM) (Vagula; Uliana; Arana, 2021), já está concluído e validado pela União. Ele foi instituído pela Lei Estadual nº 6.745 06 de maio de 2005 (Pará, 2005).

O Zoneamento Ecológico-Econômico da região Oeste (escalas 1:250.000) – que compreende as zonas de influência das BR-163 e BR-230 – e da zona Leste e Calha Norte (escalas 1:250.000) também já foram concluídos e validados. Eles foram normatizados pela Leis Estaduais nº 7.243 09 de janeiro de 2009 (Pará, 2009) e nº7.398 de 16 de abril de 2010 (Pará, 2010), respectivamente. Ambas foram coordenadas e executadas pela Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos (SEPE) (Pará, 2010; 2011).

Por fim, o ZEE da zona Costeira paraense (escala 1:100.000) está na fase de planejamento (Vagula; Uliana; Arana, 2021). A Figura 4.9 ilustra o

Zoneamento Ecológico-Econômico das Zonas Leste e Calha Norte e da Zona Oeste paraenses<sup>82</sup>, ambos em escala 1:250.000.

Figura 4.9 – Zonas e subzonas do ZEE do Norte e Oeste do Pará



Fonte: SIAGEO Amazônia, 2023.

#### 4.3.6. Rondônia

No estado de Rondônia a primeira aproximação do ZEE<sup>83</sup> (em escala 1:1.000.000) foi coordenada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental (SEDAM). Ele tem todas suas etapas concluídas e foi normatizado pela Lei Complementar nº 52 20 de dezembro de 1991 (Rondônia, 1991). Apesar disso, até 2018, o projeto ainda não havia obtido validação federal (Vagula; Uliana; Arana, 2021).

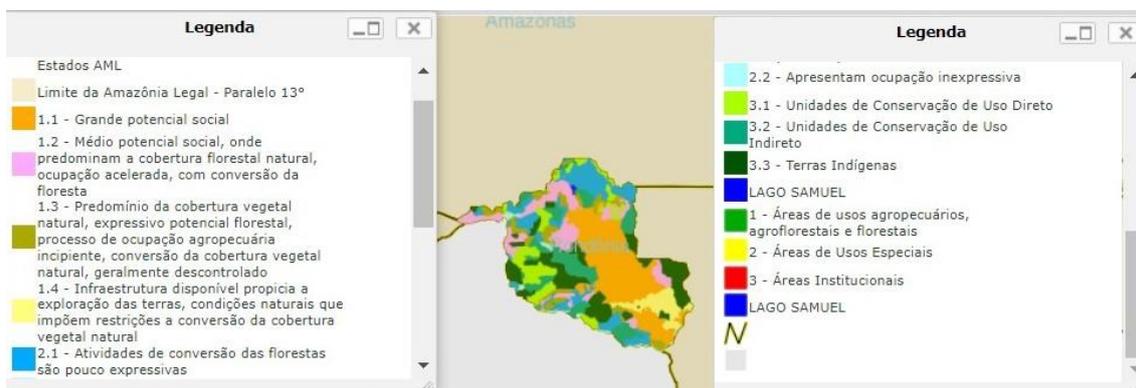
Também coordenado pela SEDAM, a segunda aproximação (em escala 1:250.000), a partir da Lei Complementar nº 233 de 06 de junho de 2000 (Rondônia, 2000), regulamentou o zoneamento estadual como “Zoneamento Socioeconômico-Ecológico”, que dispôs sobre as zonas e subzonas territoriais. Cinco anos depois, a mesma lei foi alterada pela Lei Complementar Estadual nº 312 de 06 de maio de 2005 (Rondônia, 2005). Todas as etapas do ZEE estão concluídas e a União concedeu validação ao projeto. A Figura 4.10 ilustra o

<sup>82</sup> Referente ao ano de 2023.

<sup>83</sup> Os projetos de ZEE do estado de Rondônia se tratam de “aproximações” porque sua normatização previa a produção de “maiores dados de detalhamento” (Rondônia, 1991)

Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Rondônia<sup>84</sup> em escala 1:250.000 (Vagula; Uliana; Arana, 2021).

Figura 4.10 – Zonas e subzonas do ZEE de Rondônia



Fonte: SIAGEO Amazônia, 2023.

#### 4.3.7. Roraima

A Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN) por meio do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima (IACTI) coordena o projeto de Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Roraima, que concluiu apenas a etapa de elaboração (Vagula; Uliana; Arana, 2021).

Em 2005, através do Decreto Estadual nº 6.817 de 28 de dezembro de 2005 (Roraima, 2005), foi formado o comitê gestor de geotecnologia, cartografia, planejamento e ordenamento territorial e o Grupo de Trabalho Permanente, responsáveis pela execução e detalhamento do ZZE (*idem*, 2021). A Lei Complementar Estadual nº 143 de 15 de janeiro de 2009 (Roraima, 2009), retificada pela Lei Complementar Estadual nº 144 de 06 de março de 2009 (Roraima, 2009b), instituiu o projeto de zoneamento. A Figura 4.11 ilustra o Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Roraima<sup>85</sup> em escala 1:250.000.

<sup>84</sup> Referente ao ano de 2023.

<sup>85</sup> Referentes ao ano de 2023.

Figura 4.11 – Zonas e subzonas do ZEE de Roraima



Fonte: SIAGEO Amazônia, 2023.

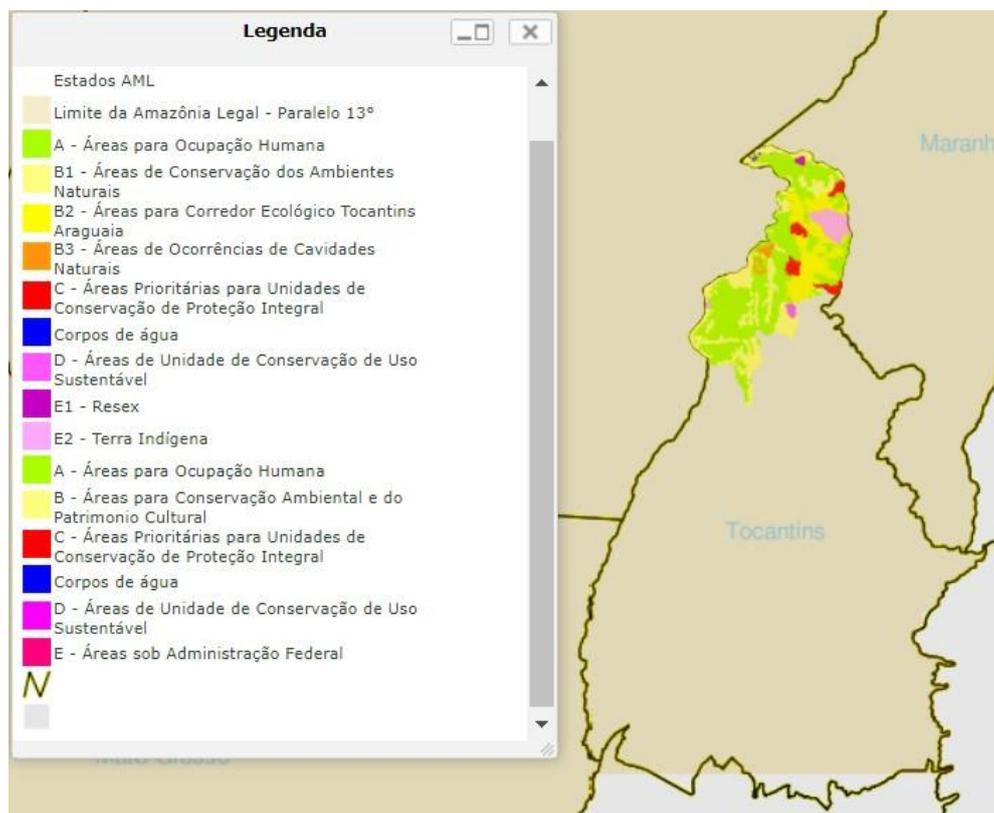
#### 4.3.8. Tocantins

No estado do Tocantins, o projeto de Zoneamento Ecológico-Econômico foi iniciado a partir do Decreto nº 5.562 de 30 de abril de 1992 com a instituição da Comissão Estadual de ZEE (Tocantins, 1992), sob responsabilidade da Secretaria de Estado do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública (SEPLAN) (Vagula; Uliana; Arana, 2021).

O ZEE deste estado não foi concluído. Enquanto o zoneamento de escala 1:250.000 está na fase de elaboração de prognóstico, o zoneamento da região norte do estado finalizou as etapas de planejamento, prognóstico e proposta de gestão sem ter elaborado o prognóstico. Nenhum dos projetos têm validação federal. A Figura 4.12 ilustra o Zoneamento Ecológico-Econômico da região Norte (Bico do Papagaio) do estado do Tocantins<sup>86</sup> em escala 1:250.000.

<sup>86</sup> Referente ao ano de 2023.

Figura 4.12 – Zonas e subzonas do Zoneamento Ecológico-Econômico do norte do Tocantins



Fonte: SIAGEO ZEE Amazônia, 2023.

Em suma, os estados do Acre e de Rondônia são os mais avançados – concluíram todas as etapas de elaboração do ZEE, e apenas a validação federal está pendente. Pode-se dizer que o estado do Mato Grosso é o mais atrasado uma vez que, apesar de seus projetos de Zoneamento Ecológico-Econômico terem sido normatizados e concluídos em todas as etapas, encontraram-se em suspensão judicial desde 2012. Os demais estados encontram-se em estágios intermediários.

O quadro 4.1 resume o andamento dos projetos de Zoneamento Ecológico-Econômico dos estados da Amazônia Legal até o ano de 2018 – período anterior ao recorte temporal analisado pela presente pesquisa.

Quadro 4.1 – Projetos de ZEE nos estados da Amazônia Legal

Estados	Projetos	Normatização <sup>87</sup>	Escala	Etapas do ZEE <sup>88</sup>				Validação Federal <sup>89</sup>
				Planejamento	Diagnóstico	Prognóstico	Subsídios à Implementação	
AC	ZEE do Acre – Fase I	Decreto Estadual nº 503/1999	1:1.000.000	✓	✓	✓	✓	X
	ZEE do Acre – Fase II	Lei Estadual nº 1.904/2007	1:250.000	✓	✓	✓	✓	✓
AP	ZEE da área Sul do Amapá	X	1:250.000	✓	✓	X	✓	X
	ZEE do Amapá	Lei Estadual nº 919/2005	1:250.000	✓	Em andamento	X	X	X
AM	MacroZEE do Amazonas	Lei Estadual nº 3.417/2009	1:1.000.000	✓	✓	✓	✓	✓
	ZEE da Sub-região Purus	Lei Estadual nº 3.645/2011	1:250.000	✓	✓	✓	✓	✓
	ZEE da Sub-região Madeira	X	1:250.000	✓	Em andamento	X	X	X
MA	MacroZEE do Maranhão	X	1:1.000.000	✓	✓	✓	Em andamento	X
	ZEE do Maranhão	lei estadual nº 10.316, de 17/2015	1: 250.000	Em andamento	X	X	X	X
	MacroZEE do Mato Grosso	Lei Estadual 5.933/1992	1:1.500.000	✓	✓	✓	✓	X

<sup>87</sup> O símbolo “x” na coluna “Normatização” indica que o projeto de ZEE ainda não foi normatizado,

<sup>88</sup> Na coluna “Etapas do ZEE”, o símbolo “✓” indica que a etapa foi concluída; o símbolo “x” indica que a etapa não foi elaborada ou não foi iniciada.

<sup>89</sup> Na coluna “Validação Federal”, o símbolo “✓” indica que a União validou o projeto; o símbolo “x” indica que a União não concedeu validação.

<b>MT<sup>90</sup></b>	ZEE do Mato Grosso	Lei Estadual 9.523/2011	1:250.000	✓	✓	✓	✓	✓
<b>PA</b>	MacroZEE do Pará	Lei Estadual nº 6.745 de maio de 2005	1:1.000.000	✓	✓	✓	✓	✓
	ZEE da Zona Oeste Pará	Lei Estadual nº 7.243 de janeiro de 2009	1:250.000	✓	✓	✓	✓	✓
	Zona Leste e Calha Norte do Pará	Lei Estadual nº 7.398 de 16 de abril de 2010	1:250.000	✓	✓	✓	✓	✓
	ZEE da Zona Costeira do Pará	X	1:100.000	Em andamento	X	X	X	X
<b>RO</b>	ZEE de Rondônia - 1ª aproximação	Lei Complementar nº 52 de dezembro de 1991	1:1.000.000	✓	✓	✓	✓	X
	ZEE de Rondônia - 2ª aproximação	Lei Complementar Estadual nº 233 de junho de 2000 retificada pela Lei Complementar Estadual nº 312 de maio de 2005	1:250.000	✓	✓	✓	✓	✓
<b>RR</b>	ZEE de Roraima	Lei Complementar Estadual nº 143 de 2009 retificada pela	1:250.000	✓	Em revisão	Em revisão	Em revisão	X

<sup>90</sup> Apesar de ter todas as etapas de ZEE formalmente concluídas e estar normatizado, o zoneamento ambiental do estado do Mato Grosso encontra-se em suspensão judicial e deve passar por um processo de reelaboração.

		Lei Complementar Estadual nº 144, de março de 2009						
TO	ZEE do Norte do Tocantins	Lei Estadual nº2.656 de dezembro de 2012	1:250.000	✓	✓	X	✓	X
	ZEE do Estado do Tocantins	X	1:250.000	✓	Em andamento	X	X	X

Fonte: Elaboração própria, baseado em Fontes e Silva (2021) e Vagula; Uliana; Arana (2021).

## **5. RESULTADOS**

O quinto capítulo apresenta os resultados da pesquisa objeto desta dissertação. A primeira seção, dividida em três subseções, expõe os dados levantados e a calibração referentes ao resultado do fenômeno estudado e às quatro condições causais hipotetizadas; e apresenta a matriz de dados, o primeiro passo da aplicação da metodologia QCA. Na segunda seção aplica-se o método QCA a partir da aferição das medidas de necessidade e suficiência dos quatro modelos analíticos decorrentes da análise combinatória entre as condições causais observadas. A terceira e última seção discute qual configuração tem maior poder explicativo para a produção do resultado aqui investigado.

### **5.1. Análise e calibração do resultado e das condições causais**

#### *5.1.1. Resultado*

O resultado objeto desta dissertação – desmantelamento da política de ordenamento dos estados da Amazônia Legal – foi investigado a partir da análise do avanço dos projetos estaduais de Zoneamento Ecológico-Econômico. Isso se justifica pelo fato de o zoneamento ser o principal instrumento desta política e por caber aos estados, que são as unidades de análise desta pesquisa.

O desmantelamento aqui investigado se refere, portanto, à descontinuidade dos projetos de ZEE ou à tentativa de reformulá-los visando à fragilização da estrutura ambiental prévia dentro do recorte temporal que vai do ano de 2019 ao ano de 2022. Esta subseção descreve se e até que ponto o desmantelamento da política de ordenamento territorial dos estados da Amazônia Legal foi empreendido e, por meio das pontuações de calibração, aponta o grau de pertencimento de cada caso ao conjunto estudado (estados onde foi empreendido o desmantelamento). Os tópicos de “a” a “i” tratam de cada um dos casos.

a) Acre

Entre 2019 e 2022 foi elaborada e divulgada a terceira fase do Zoneamento Ecológico-Econômico acreano. Esta fase revisou os estudos prévios (Fase I realizada entre 1999 e 2000 e Fase II realizada entre 2003 e 2007), consolidou sua funcionalidade estratégica e orientou a regulamentação do projeto.

Segundo o ‘Documento-Síntese’ da Fase III, a mesma se baseia em três eixos temáticos – socioeconomia; recursos naturais e cultural político – e em quatro pressupostos: (1) compatibilização com a Lei nº 12.651/2012 e outras normativas relacionadas à regularização ambiental; (2) Consideração de subzona na Zona 1 para atender o crescente desenvolvimento do agronegócio de baixo carbono; (3) Criação de programas estruturantes do ZEE; (4) Estabelecimento de conexão com políticas globais relacionados ao desenvolvimento sustentável e à mudança do clima (Acre, 2021).

Nesta publicação oficial constam a evolução do processo de elaboração do ZEE estadual, bem como seus objetivos e diretrizes; a explanação da metodologia de definição de zonas; a exposição das condições de vida no estado, incluindo fatores socioeconômicos e a caracterização de zonas e subzonas ecológicas. Ancorada no novo Código Florestal, é apresentada uma nova lei para o zoneamento. Da mesma forma, propõe-se que a gestão territorial se baseie na conciliação entre preservação de terras protegidas e agronegócio a partir de

Uma perspectiva de desenvolvimento e crescimento econômico, justiça, inserção social e respeito ao meio ambiente, valorizando as potencialidades do estado, aumentando a competitividade e agregando valor socioeconômico e ambiental, [...] ampliando a participação nos mercados nacional e internacional dos produtos das principais cadeias produtivas do agronegócio (ACRE, 2021, p. 15).

São propostos também o “Zoneamento Agrícola de Risco Climático” (ZARC) e o “Zoneamento Pedoclimático” (ZPC) com a indicação de áreas potenciais de conservação e suporte ao desenvolvimento econômico. Além disso, são projetadas estratégias de implementação para o ZEE, que incluem sua vinculação ao Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, dando destaque à participação popular por meio da Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (*idem*, 2021).

Sendo assim, considera-se que durante o recorte temporal estudado houve continuidade nos projetos de ZEE em prol da agenda ambiental com avanços técnicos e legislativos, a promoção da participação popular e a instituição de uma política concreta: sua incorporação no Plano Plurianual. Dessa maneira, *o caso do estado do Acre é classificado como negativo para o resultado, tendo pontuação de calibração 0.*

b) Amapá

Em 2019 foi assinado o contrato 005/2019 entre o governo estadual, através da Secretaria de Estado e Planejamento, e a EMBRAPA com o intuito de elaborar o Zoneamento Ecológico-Econômico estadual na escala 1:250.000. Para tanto, as atividades e pesquisas de campo foram iniciadas em 2020, quando a Coordenação do Projeto visitou os 16 municípios do estado (ZEE Amapá, 2023). Também em 2020 foi lançado o site oficial do ZEE amapaense<sup>91</sup>.

Em dezembro de 2022 foram apresentados ao governador Waldez Góes os resultados prévios dos estudos de ZEE pela equipe técnica-coordenadora<sup>92</sup>. Estes resultados preliminares dizem respeito aos diagnósticos temáticos – segunda etapa da execução do zoneamento (Freitas, 2022). Na mesma data foi prevista a realização de audiências públicas com o objetivo de validar e legitimar o projeto junto à sociedade (Amapá, 2023).

Isto posto, conclui-se que houve continuidade do projeto de ZEE – já previsto no PPA estadual desde 2018 – na forma de importantes avanços técnicos e consultas à sociedade. No entanto, por ainda se encontrar em fase de estudos, entre 2019 e 2022, não ocorreu a instituição de nenhuma política de implementação concreta. *O caso do estado do Amapá é classificado, então, como intermediário – mais fora do que dentro do conjunto (de desmantelamento) – tendo pontuação de calibração 0.25.*

---

<sup>91</sup> [www.zee.ap.gov.br](http://www.zee.ap.gov.br)

<sup>92</sup> A equipe técnica do ZEE amapaense é composta pela Universidade Federal do Amapá (Unifap), Universidade do Estado do Amapá (Ueap) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Universidade Federal do Pará (Ufpa), Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra) e a Universidade Federal de Pelotas (Ufpel) (Portal Governo do Amapá, 2022).

c) Amazonas

O governo amazonense retomou a atuação da Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico em dezembro de 2021 com o objetivo de “facilitar o desenvolvimento sustentável”, elegendo a região sul do estado como prioridade (SEMA Amazonas, 2021).

Ainda em 2021 foi divulgado o documento “Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Amazonas – ZEE/AM (2022 – 2024)”, detalhando os objetivos; público alvo; territórios; a equipe responsável; metodologia de execução; e os projetos a serem executados pelo ZEE (Amazonas, 2021).

Já em 2022 o governo estadual instalou o Comitê Técnico da CCZEE, inserido no Plano Plurianual (PPA 2020-2023) do governo estadual. Também foi aprovado o calendário oficial de reuniões e definidas as estratégias para disponibilização e emprego de R\$ 34 milhões em recursos para a execução do projeto (Silva, 2022).

À vista disso, temos que, durante o recorte temporal desta pesquisa, houve continuidade nos projetos de ZEE em prol da agenda ambiental com avanços técnicos e com a instituição de uma política concreta: sua incorporação dentro do Plano Plurianual (2020 – 2023) estadual. De modo que, *o caso do estado do Amazonas é classificado como negativo para o resultado, tendo pontuação de calibração 0.*

d) Maranhão

Em 2019 foi instituído o Decreto nº 35.177 (Maranhão, 2019), que regulamentou o Código de Proteção de Meio Ambiente (Maranhão, 1992) e disciplinou as atividades e governança do Zoneamento Ecológico-Econômico maranhenses.

Em 2020 foi normatizada a Lei do ZEE do bioma Amazônico em escala 1:250.000 (Maranhão, 2020) já incluído no Plano Plurianual (2016 - 2019) quatro anos antes (IMESC Maranhão, 2023a). Neste mesmo ano, o ZEE amazônico do estado do Maranhão foi concluído e normatizado pela Lei nº 11.269 (Maranhão, 2020).

Todavia, este estado também é composto pelo bioma Cerrado e por seu Sistema costeiro, que demandam seus próprios projetos de ZEE. Apesar de os mesmos já terem sido normatizados pela Lei 11.734 (Maranhão, 2022), ainda estão em fase de desenvolvimento (IMESC Maranhão, 2023a).

Pelo fato de os projetos de zoneamento maranhenses já estarem em estágio avançado antes mesmo do recorte temporal da pesquisa – o ZEE estadual já se encontrava previsto no Plano Plurianual (2016 – 2020); e de que entre os anos de 2019 e 2022 houve diversos avanços técnicos e legislativos, além do cumprimento das ações de implementação – tais como a divisão da Amazônia maranhense em 17 zonas territoriais e o estabelecimento de formas de utilização permitida e de metas a cumprir (IMESC, 2019), *considera-se o caso do estado do Maranhão como negativo para o resultado, tendo pontuação de calibração 0.*

e) Mato Grosso

No estado do Mato Grosso, o zoneamento é chamado de Zoneamento Socioeconômico–Ecológico (ZSEE). O projeto estadual foi sancionado em abril de 2010 e normatizado pela Lei 9.523 (Mato Grosso, 2011). Ainda que a elaboração do projeto tenha levado 20 anos de estudos e cerca de R\$ 34 milhões de reais, em fevereiro de 2012, ele foi suspenso pela justiça sob o argumento de que se baseava em estudos técnicos que não respeitavam as normas nem diretrizes metodológicas federais instituídas pelo Decreto Federal 4.297/2002 (Vital, 2012; Formad, 2012).

Desde então, o zoneamento estadual vem sendo revisado e em 2018 foi divulgado o documento “Revisão do ZSEE – MT: Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Mato Grosso” (Mato Grosso, 2018).

Durante o recorte temporal da pesquisa, em 2020, foi apresentada uma minuta de lei sobre o ZSEE mato-grossense (Mato Grosso, 2020) e em 2021 foi realizada a primeira consulta pública sobre o tema (Mato Grosso, 2021). Além disso, foram feitos avanços relativos ao Zoneamento Ecológico-Econômico do Pantanal – que não é o mesmo que o ZSEE estadual, pois também inclui o estado de Mato Grosso do Sul (Anjos, 2021).

Dessa forma, levando em conta que o único real avanço do Zoneamento Socioeconômico–Ecológico deste estado entre 2019 e 2022 foi a realização da consulta pública supramencionada, temos que *Mato Grosso apresenta resultado intermediário – mais dentro que fora do conjunto (de desmantelamento) – e pontuação de calibração 0.75.*

f) Pará

Durante o recorte temporal estudado, a única ação que alude ao ordenamento territorial no Pará foi a instituição da Política Estadual de Gerenciamento Costeiro por meio da Lei nº 9.064/2020 que prevê o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro<sup>93</sup> em seu plano de gestão (Pará, 2020).

Segundo reporta a Secretaria de Comunicação paraense, os instrumentos da política atualmente executados são: Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (Sigerco); Plano de Capacitação e Difusão do Conhecimento da Zona Costeira Paraense; e o Zoneamento Ecológico Econômico Costeiro (ZEEC) do estado (SAAVEDRA, 2022). Até a finalização da fase de coleta de dados desta pesquisa, porém, não foram encontradas notícias relativas à elaboração ou execução do Zoneamento Ecológico-Econômico estadual.

Destarte, considera-se que não houve nenhuma continuidade referente ao ZEE. Consequentemente, *o caso do estado do Pará é positivo para o resultado e sua pontuação de calibração é 1.*

g) Rondônia

Em 2019, foram realizadas reuniões entre secretários do Executivo Estadual; deputados estaduais; representantes da sociedade civil; lideranças indígenas; e, outros órgãos integrantes da Comissão Estadual de Zoneamento do Estado para discutir alterações anteriormente feitas no projeto (Capistrano, 2019).

---

<sup>93</sup> A Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará cobre 47 dos seus 144 municípios (Pará, 2020).

Em 2020 tais discussões culminaram na apresentação do Projeto da Lei Complementar (PLC) 85 (Rondônia, 2020), que foi aprovado pela Assembleia estadual (Alves, 2020).

Porém, após recomendação do Ministério Público Federal (MPF), que indicava ameaça “a mecanismos ambientais” (G1 Rondônia, 2020), como por exemplo a redução de áreas protegidas em até 50% (Garzon, 2021), o governador Marcos Rocha vetou tal PLC – veto este que, depois de negociações, foi mantido pelos deputados (Rondônia, 2022). Em junho de 2022 o governo do estado oficializou a criação de um novo grupo de trabalho com o objetivo de, mais uma vez, reformular o projeto de ZEE (Prizibiszki, 2022b), contudo, ainda não foram apresentados resultados ou nova proposta.

Entre idas e vindas, percebe-se que, com a rejeição dos estudos técnicos e da proposta legislativa neles fundamentada, até o momento, o Zoneamento Ecológico-Econômico rondoniense encontra-se paralisado. Por esta razão, entende-se que *o caso do estado de Rondônia é positivo para o resultado e sua pontuação de calibração é 1.*

#### h) Roraima

O Plano de Trabalho para consolidação do Zoneamento Ecológico-Econômico em escala de 1:250.000 de Roraima foi elaborado pela Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN) em parceria com a Coordenadoria do Zoneamento Ecológico Econômico (CGPTERR) e divulgado em março de 2021 (SEPLAN Roraima, 2021).

Em setembro do mesmo ano foi realizada uma consulta pública online e, em março de 2022, uma audiência pública em Porto Velho (ZEE Roraima, 2021; 2022). Em julho de 2022 a Assembleia estadual aprovou o projeto de zoneamento, que foi sancionado no mês seguinte (Folha BV, 2022).

É crucial destacar que, não obstante os aparentes avanços promovidos entre 2019 e 2022, o atual projeto de ZEE prevê a redução da área ambiental protegida de 80% para 50% (G1 Roraima), o que representa flagrante desmonte da estrutura

ambiental protetiva. Portanto, o caso do estado de Roraima é classificado como positivo para o resultado, tendo pontuação de calibração 1.

i) Tocantins

Em 2020, foi publicado o Decreto 6.183 que instituiu uma nova Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico - CEZEE, no âmbito da Secretaria da Fazenda e Planejamento, alterando a CEZEE instaurada em 2017 (Tocantins, 2020).

No ano seguinte, foi entregue pela Secretaria da Fazenda e Planejamento o Plano de Zoneamento Ecológico-Econômico do estado do Tocantins formulado a partir da ação conjunta de três Secretarias de governo; da Diretoria de Gestão de Informações Territoriais e Socioeconômicas; e, da Gerência de Zoneamento Territorial (Secretaria da Fazenda e Planejamento do Tocantins, 2021).

Este documento explica a metodologia utilizada para construção do diagnóstico e do prognóstico do ZEE; resume seu histórico de execução, as características e potenciais do território, com ênfase nas Zonas Especiais, Zonas de Desenvolvimento Integrado e Zonas de Consolidação Estratégica; bem como apresenta o plano de implementação a partir dos eixos programáticos de ação e dos programas e projetos a serem desenvolvidos (*idem*, 2021).

Em novembro de 2022 a minuta do projeto de lei que vai instituir o ZEE foi apresentada à Assembleia Legislativa estadual e seguiu para fase de apreciação legislativa (de Paula, 2022).

Assim sendo, conclui-se que, mesmo que não tenham sido implementadas ações concretas (apenas previstas), dentro do recorte temporal analisado, houve continuidade do projeto de ZEE tocantinense na forma de avanços técnicos e do andamento do processo legislativo. O caso do estado do Tocantins classifica-se, então, como *intermediário – mais fora do que dentro do conjunto de desmantelamento – e sua pontuação de calibração é 0.25.*

### 5.1.2. Condições causais

As condições causais seguiram as dimensões analíticas, as lógicas, e os indicadores a elas atribuídos no terceiro capítulo desta dissertação. Da mesma forma, elas foram calibradas conforme os parâmetros descritos na Metodologia. Nos tópicos de “a” – “c” seguem os resultados e o tópico “d” os consolida em uma matriz de dados.

#### a) Condição causal ‘A’ – “Populismo”

Como já explicado no capítulo 03 (Metodologia), a identificação dos chefes do executivo estaduais com a ideologia populista foi medida a partir de suas manifestações discursivas utilizando técnicas de análise de conteúdo (Bardin, 2016). Ao todo, foram coletadas quarenta e três falas dos governadores que apresentaram discursos populistas. O Anexo B define aspectos técnicos desta análise, resgatando e explicando as categorias de manifestações populistas, bem como trazendo exemplos, e o Anexo C traz todas as manifestações discursivas coletadas nesta pesquisa e a classificação de cada uma delas.

A partir de falas coletadas online<sup>94</sup> (respeitando o recorte temporal de 1º de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2022), seus discursos foram analisados primeiramente como favoráveis à temática ambiental ou contrários a ela. O filtro inicial foi a seleção de posições contrárias à temática ambiental. Após análise referente à sua pertinência à ideologia populista, elas foram, então, classificadas nas seguintes categorias: *defesa do desenvolvimento econômico*; *polarização*; *ceticismo*; *conspiração*. A análise desta fase de classificação/codificação resultou na calibração dos casos (estados) da condição causal ‘A’.

Com relação a esta condição causal e ao indicador ‘A’ – “manifestações discursivas populistas” – observou-se a inconsistência em grande parte dos governadores, que, ora se mostraram favoráveis à preservação amazônica e ao desenvolvimento sustentável, ora expressavam opiniões claramente populistas, e por

---

<sup>94</sup> Foram realizadas buscas na plataforma Google a partir da combinação dos nomes dos governadores + os termos “meio ambiente” e “Amazônia”.

isso, contrárias aos mesmos<sup>95</sup>. Ao longo de seus quatro anos de mandato, os governadores do Acre; Amazonas; Mato Grosso; Pará; Roraima; e, Tocantins proferiram opiniões contraditórias.

Gladson Cameli<sup>96</sup> (Progressistas, Acre), chefe do executivo acreano, foi um dos governadores que apresentaram posicionamentos contraditórios relativos à agenda ambiental. Se por vezes defendeu o diálogo com as comunidades tradicionais e o aproveitamento sustentável dos recursos naturais, inclusive estando presente no evento “Carta Amazônia” da COP 27 (Sobral, 2022a); também expressou opiniões claramente contrárias à preservação ambiental.

Por exemplo, ao se referir ao Instituto de Meio Ambiente do Acre (IMEC) responsável pela emissão de licenças e fiscalização ambiental, afirmou que os agricultores que “não precisava pagar multa nenhuma do senhor Imac” e, em 2018, durante sua campanha ao governo prometeu “dar um terçado e uma enxada para os fiscais do Imac” (Política por Inteiro, 2022).

Em suas falas foram identificadas três manifestações de discurso populista: *defesa do crescimento econômico; polarização; ceticismo. A pontuação de calibração da condição causal ‘A’ para este caso é 0.75.*

Wilson Lima<sup>97</sup> (PSC, Amazonas) é mais um exemplo de governador com posicionamentos contraditórios. Em situações tais como a permissão do garimpo no Rio Madeira (Pacheco, 2021), o fomento da exploração de potássio no município de Autazes (Potássio do Brasil, 2022) e a objeção da criação da Unidade de Conservação de Manicoré (Estado Político, 2022), ele fez uso de argumentações de cunho populista na forma da *defesa do crescimento econômico*.

Com relação à Unidade de Conservação de Manicoré, por exemplo, declarou: “Tem gente dizendo, levantando a ideia, de que será criada uma reserva ali. Esqueça, porque não há a menor possibilidade de acontecer. Eu vou lutar contra quem quiser

---

<sup>95</sup> Por esta razão, no Anexo B também constam falas favoráveis à preservação ambiental e/ou ao desenvolvimento sustentável.

<sup>96</sup> Foram coletadas sete falas de Gladson Cameli relativas à pauta ambiental.

<sup>97</sup> Foram coletadas cinco falas de Wilson Lima relativas à pauta ambiental.

fazer isso. Eu vou até as últimas consequências”. Dessa forma, por se enquadrar em apenas uma categoria, *a pontuação de calibração para este caso é 0.25.*

No entanto, é importante ressaltar que, em conjunto com os demais governadores amazônicos, ele contrapôs a posição do então governo Federal em relação ao Fundo Amazônia, bem como, em ocasião da COP 25, firmou com a França um protocolo de intenções referente ao cumprimento das metas estabelecidas pelo Acordo de Paris (Camargo, 2019).

Mauro Mendes<sup>98</sup> (Democratas, hoje União Brasil, Mato Grosso), governador do Mato Grosso, em diversas ocasiões, durante as COP 26 e 27 (Elias, 2021 e Sobral, 2022a), por exemplo, mostrou-se ciente da crise climática e da necessidade de incentivar o desenvolvimento e a produção sustentável (Jovem Pan, 2021). Ele chegou a defender tolerância zero ao desmatamento (Sanford, 2022) e, em 2022, a lançar um plano de combate a incêndios florestais (Bruschi, 2022).

Contudo, sua atitude contraditória revela-se antes mesmo de sua eleição: sua campanha recebeu mais de um milhão de reais advindos de infratores ambientais (Freitas, 2022).

Em termos discursivos, o governador pôs em xeque sua posição pró-meio ambiente ao questionar a demanda por maior cuidado ambiental por parte da mídia, de ONGs e atores internacionais e ao relativizar os índices de desmatamento e queimadas de seu estado – que apenas no ano de 2020 teve 9,4% de sua área atingida pelo fogo e em 2022 foi, respectivamente, o terceiro e segundo estado com maiores índices de desmatamento (845 km<sup>2</sup>) e focos de calor (26.740) (Infoamazonia, 2022).

Ele defendeu, além disso, a construção de empreendimentos hidrelétricos e a limitação da criação de áreas protegidas no território mato-grossense (Borges, 2022; Prizibiski, 2022a).

Sempre enaltecendo a capacidade produtiva de seu estado, por vezes, Mendes deu a entender que a produção agropecuária justifica os índices ambientais. A seguinte declaração exemplifica isso:

---

<sup>98</sup> Foram coletadas sete falas de Mauro Mendes relativas à pauta ambiental.

O setor do etanol de milho é extremamente importante e tem muito valor para a economia de Mato Grosso, gerando empregos qualificadas e trazendo tecnologia. O conjunto de fatores de mercado e do Governo fazendo a coisa certa, estão abrindo essas oportunidades no Estado, que deverá ser o maior produtor de etanol de milho dentro de cinco anos (Sanford e Rodrigues, 2020).

Dessa maneira, são perceptíveis em suas manifestações três formas de discurso populista: *ceticismo*; *polarização* e *defesa do crescimento econômico*. A *pontuação de calibração da condição causal 'A' para este caso é 0.75*.

Helder Barbalho<sup>99</sup> (MDB, Pará), governador paraense, não só esteve presente nas COP 26 e 27 (Elias, 2021 e Sobral, 2022a), como defendeu abertamente o controle do desmatamento, a bioeconomia e a exploração legalizada de recursos naturais (Uol Notícias, 2019; Sobral, 2022b; Veja, 2022).

É notável, porém, sua predileção pelo garimpo: além de ter classificado a mineração como uma “vocação” do Pará (Franco, 2021), instituiu 21 de dezembro como dia oficial do garimpeiro (Pará, 2021) e inaugurou novos projetos de mineração, tais como o Tecnoed (Dol Carajás, 2021).

As ONGs Associação Interamericana para Defesa do Ambiente (AIDA); Movimento Xingu Vivo para Sempre; Amazon Watch International Rivers; Comitê pour les droits humains en Amérique latine (CDHAL); Instituto Socioambiental (ISA); MiningWatch Canada; e, Earthworks em parceria com as deputadas estaduais Marinor Brito e Vivi Reis (PSOL-PA) assinaram no ano de 2021 uma “Carta de Preocupação com a chamada ‘Política Verde’ do estado Do Pará” denunciando que o governo estadual não estaria adotando “práticas condizentes com o que promete [...] ao apoiar abertamente projetos de alto impacto social e ambiental na região” (AIDA et al., 2021, p. 01).

Sendo assim, é razoável questionar a posição pró-meio ambiente do governador. Por este motivo, a presente dissertação considera que o discurso ambiental de Barbalho contém elementos populistas de *defesa do crescimento econômico*. A *pontuação de calibração da condição causal 'A' para este caso é 0.25*.

---

<sup>99</sup> Foram coletadas nove falas de Helder Barbalho relativas à pauta ambiental.

Antonio Denarium<sup>100</sup> (Roraima), filiado ao PSL, hoje União Brasil, também apresentou posicionamentos inconsistentes. Por um lado, afirmava que a preservação do meio ambiente (o combate ao desmatamento e aos incêndios florestais) é um interesse de toda humanidade e que o poder público deve trabalhar para isso – inclusive com a regularização fundiária e com a execução do Zoneamento Ecológico-Econômico estadual e da Amazônia como um todo (Agromais, 2021).

Entretanto, nota-se sua afinidade ao garimpo (Aragão, 2021): em 2021, sancionou a Lei Estadual 1.453 que autorizou a utilização de mercúrio em atividades mineradoras fora de áreas indígenas, com o argumento de que isso traria benefícios à região e ao governo na forma de maior arrecadação de impostos (Roraima, 2021). Ainda, em 2022, chamou garimpeiros de “empresários da mineração” ao sancionar a Lei Estadual 1.701 que proibia a destruição do maquinário de garimpo apreendido (Jucá, 2022; Roraima, 2022) (ambas leis foram suspensas pelo STF).

Adicionalmente, é importante destacar que, em entrevista, ele defendeu seu projeto de Zoneamento Ecológico-Econômico estadual que prevê a redução de áreas protegidas com o objetivo de ampliação da capacidade produtiva, citando, inclusive, apoio do então governo Federal de Jair Bolsonaro (Agromais, 2021). Por tais motivos, verifica-se um tipo de manifestação discursiva por parte de Antonio Denarium, a *defesa do crescimento econômico. A pontuação de calibração da condição causal 'A' para este caso é 0.25.*

Com relação ao estado do Tocantins, foram analisados discursos de dois chefes do executivo, uma vez que o governador eleito em 2018, Mauro Carlesse (filiação ao PHS), por determinação do STF, foi afastado de seu cargo em 2021<sup>101</sup>, dando lugar a Wanderlei Barbosa (que, entre 2018 e 2022, passou por três partidos diferentes: PHS, Podemos e Republicanos) (Rehbein; Camargo; Falcão, 2021; G1 Tocantins, 2021).

Durante sua passagem pelo governo estadual tocantinense, Mauro Carlesse<sup>102</sup> manifestou discursos tanto em defesa do meio ambiente, quanto discursos que

---

<sup>100</sup> Foram coletadas oito falas de Antonio Denarium relativas à agenda ambiental.

<sup>101</sup> Em março de 2022, durante processo de impeachment, oficializou sua renúncia ao governo do Tocantins.

<sup>102</sup> Foram coletadas quatro falas de Mauro Carlesse relativas à agenda ambiental.

justificavam a fragilização da legislação ambiental. Por exemplo, ao declarar o estado do Tocantins como “parceiro do agronegócio” e apoiador do empresariado (Costa, 2021), e, ao comentar o potencial de geração de emprego e renda garantido pela instituição da Lei Estadual nº 3.804, que apesar de ter criado novas modalidades de licenciamento ambiental, também reduziu a capacidade de atuação dos agentes públicos e o tempo hábil de análise de processos pelos órgãos ambientais. Todavia, em outras oportunidades, Carlesse defendeu o desenvolvimento sustentável e o uso da tecnologia para o monitoramento e a recuperação ambientais.

Wanderlei Barbosa<sup>103</sup>, que ocupou cargo de governador a partir de outubro de 2021, manteve o posicionamento de seu antecessor. Ao passo que se colocou a favor de empreendimentos com implicações ambientais, tais como a implementação de uma mineradora do município de Almas com o intuito de fomentar a economia estadual (Coutinho, 2021); durante a COP 27, anunciou a pretensão de fazer do Tocantins uma “referência em políticas sustentáveis” e ressaltou a atuação do governo do sentido de preservar áreas protegidas (Lima, 2022; O Girassol, 2022).

Tendo em vista as manifestações dos dois governadores, constata-se que no estado do Tocantins houve emprego da categoria discursiva populista de *defesa do crescimento econômico*. *A pontuação de calibração da condição causal ‘A’ para este caso é 0.25.*

Nos casos dos estados do Amapá e do Maranhão, os chefes dos executivos estaduais mantiveram-se coerentes em seus discursos pró-meio ambiente.

Não foram encontradas manifestações populistas (contrárias à preservação ambiental ou ao desenvolvimento sustentável) por parte do governador do Amapá, Waldez Góes (PDT). Entre 2019 e 2020 e de março a dezembro de 2022, ele foi presidente do Consórcio Amazônia Legal, representando os estados amazônicos em importantes ocasiões como na COP 25, onde foi firmado um acordo de intenções com a França (com o compromisso de cumprir as metas do acordo de Paris) e na Cúpula do Clima (ambas em 2019), além de ter sido o porta voz de críticas referentes a medidas bolsonaristas em relação ao Fundo Amazônia (Camargo, 2019; Gazeta do

---

<sup>103</sup>Foram coletadas três falas de Wanderlei Barbosa relativas à agenda ambiental.

Povo, 2019) e de ter estado presente, ao lado do presidente eleito Lula, na COP 27 (Sobral, 2022a). *A pontuação de calibração da condição causal A para o caso amapaense é 0.*

No caso de Flávio Dino (Maranhão, filiado ao PCdoB e, a partir de 2021, ao PSB), também não foram encontradas manifestações de discurso ambiental populista. À época em que exerceu o cargo de presidente do Consórcio Amazônia Legal (para o qual fora unanimemente eleito) era visto como um “diplomata” do bioma e trabalhou para destravar o Fundo Amazônia<sup>104</sup>. Sob sua liderança, o Consórcio lançou o PRV (“Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal”), que trata-se de projeto de enfrentamento aos problemas ambientais e econômicos da região (Dino, 2021) e negociou diretamente com fundos internacionais a liberação de recursos para a redução e prevenção de desmatamento e queimadas (Paraguassu, 2021).

Sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico, objeto desta dissertação, o então governador, ao normatizá-lo a partir da Lei Nº 11.269, de 28 de maio de 2020, afirmou: “O Zoneamento Ecológico Econômico é um instrumento moderno de conjugação de desenvolvimento com proteção ambiental, que resolve incertezas e inseguranças jurídicas e com isso destrava e atrai investimentos privados” (UEMA, 2020). *A pontuação de calibração da condição causal A para o caso maranhense é 0.*

Finalmente, com relação ao caso de Rondônia, ao contrário, foram encontradas apenas falas desfavoráveis à agenda ambiental do governador do estado, Coronel Marcos Rocha.

A busca por declarações referentes ao meio ambiente e à Amazônia não encontrou muitas citações diretas por parte deste governador<sup>105</sup> (filiado ao PSL, hoje União Brasil). Em sua maioria, manifestavam-se sobre esta temática representantes da Secretaria estadual de Desenvolvimento Ambiental. Como na ocasião da atualização do projeto de zoneamento territorial estadual, que ampliou a área reservada à produção rural – apontada como essencial para o desenvolvimento rondoniense (ASCOM, 2019) – e da sanção da Lei complementar nº 1.089/2021 que

---

<sup>104</sup> Fonte: <https://pcdob.org.br/noticias/flavio-dino-e-considerado-diplomata-da-amazonia-legal/>

<sup>105</sup> Foi coletada uma fala do Coronel Marcos Rocha relativa à agenda ambiental.

reduz mais de 160 mil hectares de áreas de Resex (reservas extrativistas) em Rondônia (Boni, 2021).

Apesar de ter apresentado políticas pró-meio ambiente, como o Plano de Manejo da Estação Ecológica Estadual Serra dos Três Irmãos (ASCOM, 2021), e instituído o Grupo de Trabalho “Governança Climática e Bioeconomia do Estado de Rondônia” (Política por Inteiro, 2022), as manifestações diretas encontradas revelam que o chefe do executivo se enquadra na categoria populista de *defesa do crescimento econômico*. Por exemplo, ao defender tanto a exploração das riquezas naturais (SECOM, 2019), quanto ao se recusar a assinar a carta dos governadores em defesa da Amazônia entregue ao presidente eleito Lula em 2022 durante a COP 27 e afirmar que “sempre estará junto” ao ex-presidente Bolsonaro, figura política protagonista do desmantelamento ambiental em nível federal (Pajolla, 2022). *A pontuação de calibração da condição causal B para este caso é 0.25.*

#### b) Condição causal ‘B’ – “Agronegócio”

A condição causal B, referente à dependência dos estados da Amazônia Legal ao agronegócio, seguiu a lógica tal que quanto maior a participação do agronegócio no PIB estadual, maior a pressão para o desmantelamento da política de ordenamento territorial. O cálculo racional do desmantelamento de políticas públicas, que, de acordo com Bauer e Knill (2014), políticos fazem para manter-se no poder, garantiria que os mesmos engajassem no desmantelamento da política de ordenamento territorial (e do instrumento de Zoneamento Ecológico-Econômico) para continuar recebendo apoio da elite econômica agropecuarista.

Dessa forma, foi calculada a parcela do PIB estadual advinda da agropecuária (levando em consideração o índice de Valor Bruto de Produção, VBP), correspondente ao indicador ‘B’ desta pesquisa, cujos parâmetros já foram especificados no capítulo 03, “Metodologia”.

Para a análise e obtenção de dados representativos da realidade brasileira como um todo, este indicador foi calculado para todas as Unidades Federativas e para o Distrito Federal – os resultados obtidos encontram-se no Apêndice A desta dissertação.

Os estados classificados como “muito dependentes do agronegócio” foram Mato Grosso, Rondônia e Tocantins. Acre, Pará e Maranhão apresentaram classificação “dependência moderada-baixa” e Roraima e Amazonas, “dependência moderada-alta do agronegócio”. O estado do Amapá foi classificado como “pouco dependente do agronegócio”. Estes dados estão consolidados no Quadro 5.1.

Quadro 5.1 Resultados condição causal B.

<b>Estado</b>	<b>PIB<sup>106</sup></b>	<b>VPB<sup>107</sup></b>	<b>Parcela PIB/VPB</b>	<b>Calibração</b>	<b>Resultado</b>
<b>MT</b>	137.443.000.000	85.687.269.761	62,34%	1	<i>Estados muito dependentes do agronegócio</i>
<b>RO</b>	44.914.000.000	9.382.972.880	20,89%	1	
<b>TO</b>	35.666.000.000	6.824.068.990	19,13%	1	
<b>AC</b>	15.331.000.000	1.659.720.586	10,83%	0.75	<i>Estados com dependência moderada-alta do agronegócio</i>
<b>PA</b>	161.350.000.000	12.713.343.105	7,88%	0.75	
<b>MA</b>	98.179.000.000	7.646.458.268	7,79%	0.75	
<b>RR</b>	13.370.000.000	745.334.314	5,57%	0.25	<i>Estados com dependência moderada-baixa do agronegócio</i>
<b>AM</b>	100.109.000.000	2.042.530.117	2,04%	0.25	
<b>AP</b>	16.795.000.000	113.548.741	0,68%	0	<i>Estado pouco dependente do agronegócio</i>

Fonte: elaboração própria.

### c) Condição causal ‘C’ – “Preferência eleitoral”

A condição causal C, concerne à preferência do eleitorado dos estados da Amazônia Legal por políticas que favorecem o desmantelamento. Como descrito no capítulo de Metodologia, isso foi medido pelo grau de comprometimento com a agenda ambiental (considerando a pauta do meio ambiente como um todo, a política de ordenamento territorial e o instrumento estadual de Zoneamento Ecológico-

<sup>106</sup> Fonte: <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Sist.-Contas-Regionais-Brasil-2018-SCR-IBGE.pdf>

<sup>107</sup> Fonte: Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) em resposta à solicitação de informação ao Fala.BR (protocolo 18800.032206/2023-43)

Econômico) dos planos de governo vitoriosos divulgados em 2018, a partir dos quais os então candidatos performaram sua campanha eleitoral.

As conclusões e pontuações de calibração acerca da análise da agenda ambiental vitoriosa dentro dos nove planos de governo são as que seguem.

O plano de governo de Gladson Cameli (Acre), “Mudança e Competência 2019 – 2022”, teve o meio ambiente como um de seus eixos temáticos. Ainda que tenha tecido críticas ao modelo de desenvolvimento de “Florestania” dos governos anteriores, defendeu o desenvolvimento sustentável ao objetivar “combinar a conservação ambiental com a exploração econômica racional e sustentável” de acordo com o Plano Amazônia Sustentável. Além disso, o plano apontou os ordenamentos territorial e fundiário como alicerces para o planejamento ambiental acreano (CAMELI, 2018, p. 94).

Ainda sobre o ordenamento territorial, foi prevista a ação concreta denominada “Programa 6.2” de “aprimoramento e consolidação dos estudos da terceira aproximação do zoneamento socioeconômico-ecológico” estadual com o intuito de “remarcação das zonas econômicas e ambientais do território acreano e visa garantir o desenvolvimento sustentável do Estado, em consonância com a Lei Nacional de Florestas” (*idem*, 2018, p. 96).

Observa-se, assim, que a preferência dos eleitores acreanos foi por uma *agenda que defendeu a questão ambiental e previu ações concretas relativas ao ordenamento territorial e ao Zoneamento Ecológico-Econômico. A pontuação de calibração da condição causal ‘C’ para este caso é 0.*

O plano de governo de Waldez Góes (Amapá), “Caminhos para o Desenvolvimento do Estado do Amapá”, não incluiu a questão ambiental como um de seus princípios norteadores que eram: “Empreendedorismo, a Integração, a Universalização, a Proteção e a Efetividade”, nem como eixo de desenvolvimento ou objetivo estratégico (GÓES, 2018, p. 03).

Apesar disso, a sustentabilidade, entendida como “condição para garantir mais qualidade de vida [...] relacionada às atitudes para com o meio em que se vive, com utilização racional dos recursos existentes” aparece como um dos “valores” a serem

seguidos pelo plano, não só no âmbito ambiental, mas no político; urbano; social; e, fiscal (*idem*, 2018, p. 04).

Ademais, o ordenamento territorial e o Zoneamento Ecológico-Econômico aparecem dentro do Eixo de Desenvolvimento Econômico como áreas a serem normatizadas. O ZEE estadual é apontado como uma das metas de normatização e regulação no que se refere à reorganização “da base de informações de uso do solo do estado e a disponibilização [de dados] ao público em geral” (*idem*, 2018, p. 09). Dessa maneira, entende-se que mesmo sem menção direta ao termo meio ambiente, é dada prioridade à sustentabilidade ambiental e são previstas ações concretas relativas ao ordenamento territorial e ao Zoneamento Ecológico-Econômico.

Em conclusão, temos que a preferência dos eleitores amapaenses foi por uma *agenda pró-meio ambiente*, pois previu a sustentabilidade e ações concretas relativas ao ordenamento territorial e ao Zoneamento Ecológico-Econômico. *Por isso, a pontuação de calibração da condição causal ‘C’ para este caso é 0.*

O Programa de Governo de Wilson Lima prevê a questão ambiental como uma de quinze diretrizes a serem seguidas (“Meio Ambiente e Saneamento Ambiental”), indicando onze ações para sua consecução: (1) “modernização e agilização dos procedimentos de licenciamento ambiental”; (2) “fortalecimento do Conselho Estadual do Meio Ambiente”; (3) “ampliação na captação e destinação de recursos para o Fundo Estadual do Meio Ambiente”; (4) “ampliação dos recursos orçamentários destinados à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA)”; (5) efetivar o “Plano Estadual de Resíduos Sólidos em parceria com os municípios e de modo articulado com o Governo Federal”; (6) apoiar “a implantação de aterros sanitários e/ou usinas de reciclagem e compostagem nos municípios do Amazonas”; (7) propor “nova legislação tributária capaz de estimular os empreendimentos de economia verde e criativa”; (8) apoiar a “implantação de sistemas de captação e distribuição de água, com qualidade, nas comunidades rurais”; (9) levantar o “passivo ambiental do Estado”; (10) descentralizar “as ações da SEMA e do IPAAM para as diversas regiões do Estado”; (11) incentivar “a participação da academia na gestão participativa do meio ambiente no Estado do Amazonas” (LIMA, 2018, p. 13, 14).

Não há menção a ordenamento territorial, mas a diretriz “Desenvolvimento Econômico e Setor Primário” faz menção indireta ao Zoneamento Ecológico-Econômico com o objetivo de “iniciar o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC), a fim de garantir acesso do produtor rural ao Seguro Rural”. Ou seja, a finalidade principal aqui não é o ZEE (*idem*, 2018, p. 18).

Isto posto, depreendemos que a preferência dos eleitores amazonenses foi por uma *agenda pró-meio ambiente que previu ações ambientais concretas, porém, concernentes a outro tipo de política que não de ordenamento territorial. A pontuação de calibração da condição causal ‘C’ para este caso é 0.25.*

O plano de governo de Flávio Dino, “Para o Maranhão seguir em frente” abordou a temática ambiental no “Eixo Desenvolvimento Para Todos” com a proposta de expandir o Programa Maranhão Verde – iniciado 2017, no primeiro mandato do governador (Maranhão, 2017) – que incentiva a criação de projetos de conservação e recuperação ambiental, garantindo

a recuperação das matas ciliares, das margens dos rios, das nascentes, das áreas degradadas, compatibilizando a proteção dos ecossistemas naturais com o padrão de desenvolvimento sustentável (DINO, 2018, p. 27).

Entretanto, a política de ordenamento territorial e o instrumento de Zoneamento Ecológico-Econômico não são abordados pelo plano. Desse modo, temos que a preferência dos eleitores maranhenses foi por uma *agenda pró-meio ambiente que previu ações ambientais concretas, porém, concernentes a outro tipo de política que não de ordenamento territorial. A pontuação de calibração da condição causal ‘C’ para este caso é 0.25.*

O plano de governo de Mauro Mendes (Mato Grosso) incluiu a questão ambiental como uma de suas áreas de trabalho (“Mato Grosso mais sustentável”). Nesta área foram estabelecidas catorze propostas: (1) “Fortalecer a Gestão Ambiental Integrada e Eficiente em Mato Grosso”; (2) “Implementar modelo de gestão por resultado”; (3) “fomentar a gestão ambiental municipal com a descentralização do licenciamento ambiental e fiscalização de atividades de impacto local e delegação de atividades aos municípios já estruturados”; (4) “concentrar esforços em políticas públicas para regularização das unidades de conservação do Estado”; (5) “estimular mecanismos de modernização dos sistemas que executam as políticas públicas

ambientais”; (6) otimizar a força de trabalho do órgão e acesso facilitado ao cidadão e aos órgãos fiscalizadores, com transparência dos serviços prestados; (7) “apoiar iniciativas de uso sustentável da floresta”; (8) “estimular a regularização dos imóveis rurais pelo Sistema Mato-Grossense de Cadastro Ambiental Rural-SIMCAR e a efetiva recuperação das áreas degradadas pelo Programa de Regularização Ambiental; (9) “fortalecer a fiscalização das ações ilegais ambientais”; (10) “implementar Sistema de Gestão Ambiental”; (11) aprimorar Políticas Públicas Integradas, que priorizem projetos eficientes de gestão em suas variadas áreas”; (12) “garantir que a SEMA atue com maior transparência, ética e eficiência nos procedimentos da gestão ambiental estadual”; (13) firmar parcerias com os municípios e iniciativa privada, visando aumentar o índice de abastecimento de água tratada nas diversas localidades”; (14) “promover parcerias com os municípios e iniciativa privada, buscando elevar o atendimento das redes de coleta e unidades de tratamento de esgoto nos centros urbanos e demais regiões”.

Não obstante, não constam nenhuma ação referentes ao ordenamento territorial ou à execução do Zoneamento Ecológico-Econômico estadual. Por isso, entendemos que a preferência dos eleitores mato-grossenses foi por uma *agenda pró-meio ambiente que previu ações ambientais concretas, porém, concernentes a outro tipo de política que não de ordenamento territorial. A pontuação de calibração da condição causal ‘C’ para este caso é 0.25.*

O plano de governo de Helder Barbalho (Pará), “Helder Presente, cuidando da gente” trata da pauta ambiental como um dos eixos de “propostas estruturantes” da diretriz “Crescimento Inteligente: infraestrutura, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e condições de vida”, que também abrange Energia; Integração; Saneamento básico; Promoção e atração de investimentos; e, Ciência, tecnologia e inovação (Barbalho, 2018, p. 20 a 27).

Para o meio ambiente foram previstas a simplificação do licenciamento ambiental; melhorias na “segurança jurídica”, na “governabilidade”, na “gestão dos recursos florestais”, no “atendimento ao público” e nos “serviços ambientais”; e a realização do ordenamento territorial. Sobre este, propõe-se

a regularização fundiária com a participação efetiva da classe produtiva, dos movimentos sociais e em articulação com o Governo Federal e os

municípios, com o propósito de garantir os direitos de propriedade e sua função social (*idem*, 2018, p. 26).

Com relação ao Zoneamento Ecológico-Econômico estadual, no mesmo eixo, é proposta sua implementação

com o propósito de promover o ordenamento territorial por meio da definição das áreas que devem ser preservadas e aquelas que podem ser exploradas sustentavelmente de acordo com suas potencialidades, vocações e necessidades regionais (*idem*, 2018, p. 26).

De fato, este plano de governo mostra-se favorável à agenda ambiental e comprometida com a política de ordenamento territorial. Por conseguinte, a preferência dos eleitores paraenses concentrou-se em uma *agenda defensora do meio ambiente e que previu ações concretas relativas ao ordenamento territorial e ao ZEE do estado. A pontuação de calibração da condição causal 'C' para este caso é 0.*

O plano de governo de Marcos Rocha (Rondônia) – chamado de Minuta de plano – toca no tema do meio ambiente apenas brevemente: um de seus oito princípios é a “Sustentabilidade”, defendida como “fundamental [...] para o futuro do estado”. Afirma-se que “as metas a serem alcançadas pelo estado abordam aspectos diferentes que convergem pelo fato de serem essenciais para a viabilidade de uma sociedade sustentável” (ROCHA, 2018), no entanto tais metas não são apresentadas. Para mais, o plano chega a mencionar que a promoção da agricultura sustentável é uma de suas prioridades, contudo, não há nenhuma previsão de ação concreta para a política agrária. A proteção ambiental, a política de ordenamento territorial e o Zoneamento Ecológico-Econômico também não foram mencionados.

Percebe-se que a preferência dos eleitores rondonienses foi por uma *agenda que não fez menções relevantes à agenda ambiental nem à política aqui pesquisada. Assim sendo, a pontuação de calibração da condição causal 'C' para este caso é 1.*

O plano de governo de Antonio Denarium (Roraima) não discute a temática ambiental como diretriz governamental; possuindo nove eixos de ação: (1) “Gestão e planejamento”; (2) “Educação”; (3) “Desenvolvimento Social”; (4) “Saúde”; (5) Segurança; (6) “Infraestrutura”; (7) “Geração de Trabalho, Emprego e Renda”; (8) “Agronegócio”; (9) “Cultura, Turismo e Lazer” (DENARIUM, 2018).

Todavia, o eixo de ‘Desenvolvimento Social’, dentro da temática “Política Indígena e do Campo” prevê “desenvolvimento de políticas públicas [...] para o desenvolvimento rural sustentável” e o eixo ‘Agronegócio’ prevê a implementação de “agricultura sustentável” e o “fomento de políticas públicas com programas que desenvolvam e contribuam para o desenvolvimento sustentável”. Há uma menção à realização do Zoneamento Ecológico-Econômico com vista ao “incentivo a agroindústrias”, mas sem nenhuma previsão de ação concreta (*idem*, 2018, p. 11, 20 e 21).

Dado que este plano não indicou nenhuma ação concreta referente ao ZEE estadual, a menção ao projeto não foi considerada para fins de análise da condição causal C. De maneira que se verifica que a preferência dos eleitores roraimenses foi por uma *agenda que mesmo sem contemplar a proteção ambiental como eixo de ação governamental, previu política agrária sustentável. A pontuação de calibração da condição causal 03 para este caso é 0.75.*

O plano de governo de Mauro Carlesse (Tocantins) contemplou o “Meio Ambiente” como um de seus doze eixos de “metas prioritárias”. Ele propunha criar um novo Código Ambiental a partir de ampla discussão com a sociedade, e direcionava suas ações dentro dos parâmetros: (1) prevenção e monitoramento do desmatamento; (2) consolidação do Cadastro Ambiental Rural; (3) diversificação da matriz energética sustentável; (4) implementação do programa Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD+); (4) elaboração de planos de saneamento em parceria com municípios; (5) recuperação de nascentes; (6) instalação da Plataforma de Coleta de Dados de Chuva (PCD); e, (7) monitoramento da qualidade da água (Carlesse, 2018, p. 14 e 15).

Além disso, a mineração, uma das metas do “Eixo 3 – Desenvolvimento Econômico” propunha a “geração de riquezas através de exploração sustentável” (*idem*, 2018, p. 08). Não há nenhuma proposta relativa à política de ordenamento territorial ou ao Zoneamento Ecológico-Econômico estadual.

Conclui-se, então, que *a preferência dos eleitores tocantinenses foi por uma agenda pró-meio ambiente, que apesar de não englobar o ordenamento territorial*

*nem o ZEE, previu ações concretas concernentes a outras políticas ambientais. A pontuação de calibração da condição causal 'C' para este caso é 0.25.*

d) Condição causal 'D' – “Órgão ambiental especializado”

*O estado do Acre possui órgão de ordenamento territorial dentro da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA)<sup>108</sup>: a Divisão de Gestão Ambiental e Territorial. Sua atribuição é*

*a realização, monitoramento e avaliação dos estudos de consolidação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), de forma a subsidiar e orientar o planejamento de ações voltadas para o uso adequado dos recursos naturais no processo de desenvolvimento sustentável do Acre; o planejamento e reorientação de políticas públicas para suporte à gestão ambiental e territorial municipal; elaboração de ferramentas para subsidiar a gestão territorial e ambiental em terras indígenas; e, promoção da inclusão socioeconômica e ambiental de comunidades rurais, localizadas em zonas de difícil acesso no estado do Acre<sup>109</sup> (Acre, 2023).*

*Esta divisão é composta ainda por três órgãos<sup>110</sup>: Núcleo de Zoneamento Ecológico Econômico; Núcleo de Etnozoneamento; e, Núcleo de Desenvolvimento Rural Comunitário (idem, 2023). Sendo assim, a pontuação de calibração da condição causal D para o caso do Acre é 0.*

*O estado do Amapá possui órgão especializado no Zoneamento Ecológico-Econômico estadual: a Unidade de Gestão de Programas Estratégicos (UGPE)<sup>111</sup>, que faz parte da Secretaria de Planejamento estadual (Amapá, 2023).*

*Além de sua Coordenação Geral, a UGPE é estruturada em três Gerências: Técnica de Projetos – Regularização Fundiária; Técnica de Projetos – Zoneamento Ecológico-Econômico; e, Técnica de Administrativo. Todas elas têm atribuições relacionadas ao ZEE. De acordo com o que consta em sua página oficial, à UGPE compete:*

*(1) Planejar, coordenar, sistematizar, acompanhar, controlar e avaliar as ações, bem como, a execução dos trabalhos Programa Estadual de Zoneamento Ecológico Econômico do Amapá (PEZEE/AP); (2) Efetivar os*

<sup>108</sup> Página oficial: <https://sema.ac.gov.br/>

<sup>109</sup> Página oficial: <https://sema.ac.gov.br/departamentos-e-divisoes/gestao-ambiental-e-territorial/>

<sup>110</sup> Página oficial: <https://sema.ac.gov.br/nucleo-de-zoneamento-ecologico-economico-zee/>

<sup>111</sup> Página oficial: <https://seplan.portal.ap.gov.br/conteudo/programas-estrategicos/unidade-de-gestao-de-programas-estrategicos>

objetivos e metas previstos no Programa Estadual de Zoneamento Ecológico Econômico do Amapá (PEZEE/AP) e de Regularização Fundiária do Estado do Amapá; (3) Planejar, coordenar, sistematizar, acompanhar e avaliar as ações de regularização fundiária no estado do Amapá, vinculadas a execução do Convênio firmado entre o Exército Brasileiro e Governo do estado do Amapá através da Secretaria de Estado do Planejamento visando a efetiva transferência ao domínio do Estado de terras anteriormente pertencentes à União através do Georreferenciamento e registro de glebas e parcelas urbanas e rurais (*idem*, 2023).

*Portanto, a pontuação de calibração da condição causal D para o caso do Amapá é 0.*

*O estado do Amazonas possui órgão especializado em ordenamento territorial. Dentro da Secretaria do Meio Ambiente, existe a Assessoria de Ordenamento Territorial<sup>112</sup>, um dos órgãos dentro do Departamento de Gestão Ambiental, Territorial e Recursos Hídricos (DEGAT)<sup>113</sup>. Entretanto, no site da secretaria não são fornecidos maiores detalhes sobre a atuação dessa Assessoria. Mesmo assim, a pontuação de calibração da condição causal D para o caso amazonense é 0.*

*O estado do Maranhão possui órgão especializado no Zoneamento Ecológico-Econômico estadual, o Departamento de Geoprocessamento e Estudos Territoriais, parte da autarquia Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC)<sup>114</sup>, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Programas Estratégicos (SEDEPE)<sup>115</sup> (Maranhão, 2023).*

Segundo sua página oficial, o objetivo institucional do IMESC é “auxiliar a área de planejamento, por meio da realização de estudos e pesquisas, acompanhamento e avaliação de planos, programas e projetos, assim como manter o sistema de informação e cartografia” (IMESC Maranhão, 2023b). Entre outros estudos, o IMESC, em parceria com a SEDEPE, publica relatórios sobre o ZEE maranhense. Isto posto, *a pontuação de calibração da condição causal D para o caso do Maranhão é 0.*

*O estado do Mato Grosso possui órgão especializado no Zoneamento Socioeconômico Ecológico estadual: a Secretaria Adjunta de Informações*

---

<sup>112</sup> Página oficial: <https://meioambiente.am.gov.br/assessoria-de-ordenamento-territorial/>

<sup>113</sup> Página oficial: <https://meioambiente.am.gov.br/departamento-de-gestao-ambiental-territorial-e-recursos-hidricos-degat/>

<sup>114</sup> Página oficial: <https://imesc.ma.gov.br/portal/Home>

<sup>115</sup> Página oficial: <https://sedepe.ma.gov.br/>

Socioeconômicas, Geográficas e de Indicadores<sup>116</sup>, parte da Secretaria de Planejamento mato-grossense que atua por meio da Equipe Técnica Multidisciplinar para a revisão do ZSEE/MT (Mato Grosso, 2023).

À esta Secretaria Adjunta coube a revisão do ZSEE no ano de 2018 e a publicação dos seguintes documentos: “Mapa Zoneamento Socioeconômico Ecológico 2018”; “Metodologia Geral e Cenários”; “Estudo Ambiental”; “Estudo Econômico”; e, “Propostas e Estratégias de Implementação” (*idem*, 2023). Por conseguinte, *a pontuação de calibração da condição causal D para o caso de Mato Grosso é 0.*

O estado do Pará possui órgão especializado em ordenamento territorial: a Diretoria de Ordenamento, Educação e da Descentralização da Gestão Ambiental<sup>117</sup>, diretamente subordinada à Secretaria Adjunta de Gestão e Regularidade Ambiental. Entre outras incumbências, é de responsabilidade desta Diretoria “executar e implementar o zoneamento ecológico-econômico e do Gerenciamento Costeiro no território paraense” (Pará, 2023). Logo, *a pontuação de calibração da condição causal D para o caso paraense é 0.*

O estado de Rondônia, apesar de ter uma Comissão Técnica do Zoneamento Socioeconômico de Rondônia, *não possui um órgão especializado em ordenamento territorial ou em Zoneamento Ecológico-Econômico.*<sup>118</sup>

O órgão responsável pela execução do ZEE estadual é a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental (SEDAM), composta pelas seguintes coordenadorias: Auto de infração (COAI); Controle Interno (CCI); Descentralização Ambiental (CODEA); Desenvolvimento Florestal (CODEF); Diretoria de Governança Climática (DGOVCLIMA); Educação Ambiental – CEAM; Floresta Plantada (CFP); Geociências – (COGEO); Gestão e Recursos Humanos (CGRH); Licenciamento e Monitoramento Ambiental (COLMAM); Patrimônio, Administração e Finanças (COPAF); Planejamento e Orçamento (CPO); Povos Indígenas (COPIN); Proteção Ambiental (COPAM); Recursos Hídricos (COREH); Regularização Ambiental Rural (COMRAR); Tecnologia da Informação (CTI); e, Unidades de Conservação (CUC).

---

<sup>116</sup> Página oficial: <http://seplag.mt.gov.br/index.php?pg=ver&id=5604&c=117&sub=true>

<sup>117</sup> Página oficial: <https://www.semam.pa.gov.br/diretorias/planejamento-ambiental/>

<sup>118</sup> Página oficial: <https://www.sedam.ro.gov.br/coordenadorias/>

Porém, no site oficial da SEDAM, o ordenamento territorial nem o ZEE constam como atribuição de nenhum deles. Consequentemente, *a pontuação de calibração da condição causal D para o caso de Rondônia é 1.*

*O estado de Roraima possui órgão especializado no Zoneamento Socioeconômico Ecológico estadual: a Coordenadoria de Zoneamento Econômico-Ecológico (CZEE)<sup>119</sup>, que compõe a Unidade Gestora de Atividades Meio (UGAM) dentro da Secretaria de Agricultura, Desenvolvimento e Inovação<sup>120</sup>.*

As atribuições gerais da CZEE roraimense são: (1) elaborar e coordenar o planejamento de ações para a elaboração, aprovação e implementação do ZEE-RR; (2) coordenar o processo de elaboração dos estudos relacionados ao ZEE; (3) articular o processo de elaboração do Zoneamento Pedoclimático; (4) manter interlocução com parceiros afins para a elaboração do Zoneamento Agrícola de Risco Climático – ZARC; (5) manter articulação entre o ZEE-RR e o ZEE da Amazônia Legal; (6) coordenação de processos de participação da sociedade civil organizada no decorrer da elaboração, aprovação e implementação do ZEE-RR; (7) articular a realização de intercâmbio técnicos com outras unidades federativas; (8) promover articulação institucional com parceiros técnicos, setores da sociedade civil organizada, setores de pesquisa e governamentais; (9) definir e atualizar as especificações e metodologias de estruturação do banco de dados e de seu sistema gerenciador; (10) coordenar todas as etapas de avaliação e análise dos produtos finais do ZEE-RR que convirjam para a sua aprovação; (11) elaborar projetos para captação de recursos para melhoria dos estudos e implementação do ZEE-RR; (12) exercer outras atribuições inerentes à sua área de competência técnica que forem determinadas pelo Secretário. Destarte, *a pontuação de calibração da condição causal D para o caso de Roraima é 0.*

*O estado do Tocantins possui órgão especializado em ordenamento territorial. Dentro da Secretaria de Planejamento (SEPLAN)<sup>121</sup>, a Gerência de Zoneamento Territorial. No Portal da SEPLAN é possível ter acesso a mapas; publicações técnicas; bases vetoriais; imagens de satélite; ao atlas estadual; ao histórico institucional da*

---

<sup>119</sup> Página oficial: <https://seadi.rr.gov.br/czee/>

<sup>120</sup> Página oficial: <https://seadi.rr.gov.br/#>

<sup>121</sup> Página oficial: <https://www.to.gov.br/seplan>

implementação do ZEE no estado; e, às páginas oficiais da Comissão de Cartografia do Estado do Tocantins, da Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico e do Geoportal<sup>122</sup> desta Secretaria, uma “plataforma digital para compartilhamento de informações geográficas, dados espaciais, insumos técnicos, serviços e aplicações produzidos pela” SEPLAN (Tocantins, 2023). À vista disso, a *pontuação de calibração da condição causal D para o caso tocantinense é 0*.

### 5.1.3. Matriz de dados

A consolidação dos dados e de sua análise resulta na matriz de dados ilustrada pelo Quadro 5.2:

Quadro 5.2 – Matriz de dados QCA.

<b>Casos</b>	<b>Populismo (A)</b>	<b>Agronegócio (B)</b>	<b>Preferência eleitoral (C)</b>	<b>Órgão ambiental especializada (D)</b>	<b>Resultado (Y)</b>
<b>AC</b>	0.75	0.75	0	0	0
<b>AP</b>	0	0	0	0	0.25
<b>AM</b>	0.25	0.25	0.25	0	0
<b>MA</b>	0	0.75	0.25	0	0
<b>MT</b>	0.75	1	0.25	0	0.75
<b>PA</b>	0.25	0.75	0	0	1
<b>RO</b>	0.25	1	1	1	1
<b>RR</b>	0.25	0.25	0.75	0	1
<b>TO</b>	0.25	1	0.25	0	0.25

Fonte: elaboração própria.

<sup>122</sup> Página oficial: <https://geoportal.to.gov.br/>

## 5.2. Modelos analíticos

Nesta seção, é empreendida a análise qualitativa comparativa dos quatro modelos de análise formulados a partir da combinação das condições causais A, B, C e D em quatro modelos analíticos. Eles são: *Modelo Analítico 01: populismo e agronegócio e preferência eleitoral*; *Modelo Analítico 02: populismo e agronegócio e órgão ambiental especializado*; *Modelo Analítico 03: populismo e preferência eleitoral e órgão ambiental especializado*; e, *Modelo Analítico 04: agronegócio e preferência eleitoral e órgão ambiental especializado*

Aqui são analisadas as relações de necessidade e suficiência de cada modelo referente ao conjunto do resultado – os estados da Amazônia Legal nos quais foi empreendido o desmantelamento da política de ordenamento territorial – e da ausência do resultado – o não empreendimento de desmantelamento da mesma política; bem como apresentadas os gráficos que visualmente representam tais relações; as tabelas verdade e equações de minimização concernentes a cada modelo. Estas análises foram feitas por meio do software RStudio, através do pacote “library(QCA)”<sup>123</sup>.

Ao final de cada subseção, são expostas as conclusões acerca do poder explanatório do modelo analítico em questão. São levados em conta os parâmetros de inclusão (incLN) e trivialidade (RoN e covN) (análise necessidade); inclusão (incS), PRI e consistência (covS) (análise de suficiência); e, a presença de casos restantes. Quanto maior for o número de casos em que se verifica relação de necessidade e suficiência com o resultado; e menor for a quantidade de casos restantes, maior é o poder explanatório do modelo.

---

<sup>123</sup> Dusa, Adrian (2019) QCA with R. A Comprehensive Resource. Springer International Publishing.

### 5.2.1. Modelo Analítico 01: populismo; agronegócio; preferência eleitoral

O Quadro 5.3 apresenta a análise de necessidade deste modelo:

Quadro 5.3 – Necessidade Modelo Analítico 01 p/ produção do resultado.

		inc N	RoN	covN
1	A	0.412	0.862	0.636
2	B	0.706	0.542	0.522
3	C	0.529	0.926	0.818
4	A*B*C	0.235	0.969	0.800
5	~A*B*C	0.353	0.933	0.750
6	A*~B*C	0.059	0.971	0.500
7	A*B*~C	0.353	0.867	0.600
8	~A*~B*C	0.176	0.939	0.600
9	~A*B*~C	0.353	0.767	0.462
10	A*~B*~C	0.118	0.941	0.500
11	~A*~B*~C	0.176	0.758	0.273
12	expression	0.882	0.238	0.484

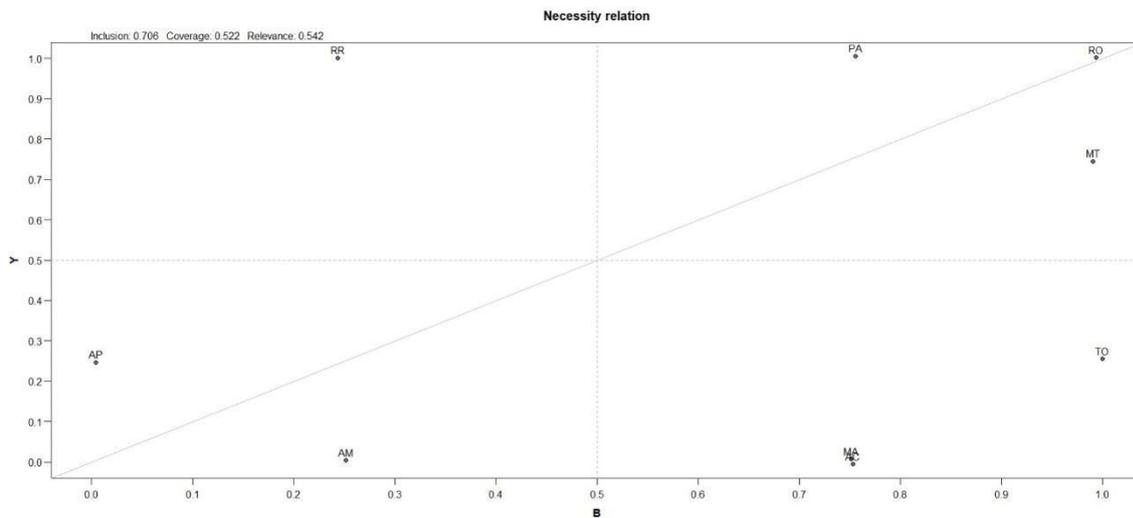
Fonte: elaboração própria.

A análise de necessidade deste modelo mostra que nenhuma das combinações produzidas a partir dele atendem aos parâmetros mínimos para uma condição poder ser considerada necessária (inclusão 0.9; cobertura e relevância 0.6). A condição causal B (agronegócio), se considerada individualmente, é a que apresenta maior inclusão (0.706); suas pontuações de cobertura e relevância, entretanto, apontam para sua trivialidade dentro deste modelo.

A Figura 5.1 representa a relação de necessidade da condição B (agronegócio) no Modelo Analítico 01, demonstrando visualmente<sup>124</sup> e que não há uma relação de necessidade entre condição e resultado, uma vez que, dos nove casos, quatro deles (AP, RR, PA, RO) encontram-se na parte superior (em referência à diagonal) do gráfico XY (pontuações de Y maior que de X); e dos cinco restantes, três (AM, MA, AC) têm pontuação X menor que 0,9. Os dois casos que têm pontuação de inclusão que poderiam indicar relação de necessidade com o resultado, (MT e TO), apresentam baixas pontuações de cobertura e relevância.

<sup>124</sup> Vide capítulo 03, Metodologia, página 73.

Figura 5.1 – Gráfico relação de necessidade condição B p/ produção do resultado.



Fonte: elaboração própria.

A análise de suficiência deste modelo analítico tem seu resultado apresentado no quadro 5.4.

Quadro 5.4 – Suficiência Modelo Analítico 01 p/ produção o resultado.

		inclS	PRI	covS
1	A	0.636	0.556	0.412
2	B	0.522	0.476	0.706
3	C	0.818	0.778	0.529
4	A*B*C	0.800	0.667	0.235
5	~A*B*C	0.750	0.667	0.353
6	A*~B*C	0.500	0.500	0.059
7	A*B*~C	0.600	0.500	0.353
8	~A*~B*C	0.600	0.600	0.176
9	~A*B*~C	0.462	0.364	0.353
10	A*~B*~C	0.500	0.500	0.118
11	~A*~B*~C	0.273	0.200	0.176
12	expression	0.484	0.429	0.882

Fonte: elaboração própria.

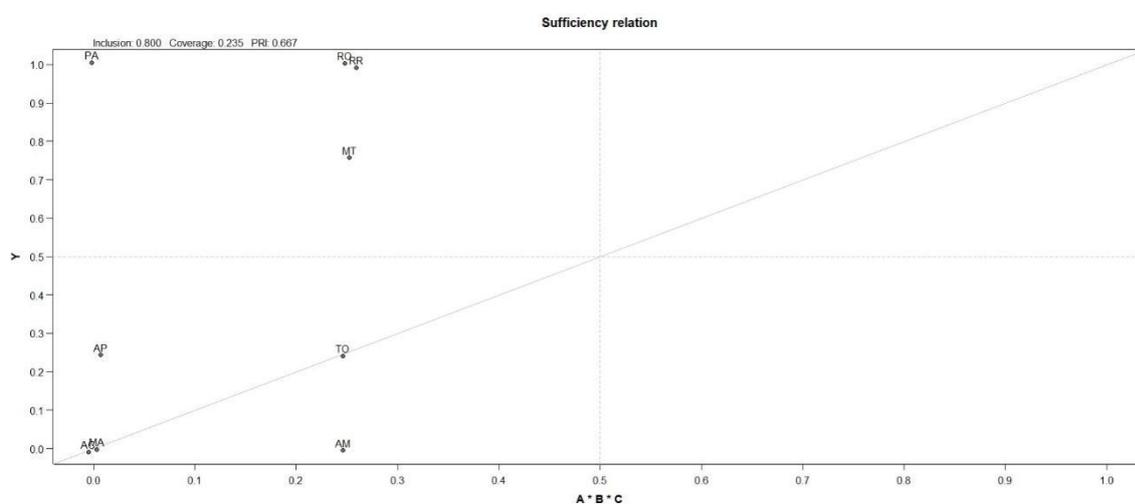
As pontuações de suficiência das combinações causais geradas pelo Modelo 01 são notavelmente maiores que as de necessidade. Ainda assim, nenhuma delas atinge o parâmetro de inclusão mínimo (0.9) para ser considerada suficiente. Disso depreendemos que este modelo também não representa uma configuração causal

suficiente para explicar o desmantelamento de políticas de ordenamento territorial na AL.

Destacam-se, porém, a configuração causal A\*B\*C (populismo e agronegócio e preferência eleitoral) e a condição causal individual C (preferência eleitoral) como as mais próximas da pontuação mínima de inclusão de suficiência. Ambas também possuem altos valores de PRI, ou seja, apresentam valor explicativo para a produção do resultado. A condição C tem ainda uma pontuação de cobertura maior que 0.5, mais um indício de valor explicativo. Todas as outras configurações possíveis dentro deste modelo não apresentam índices de consistência, PRI e cobertura altos o bastante para poderem ser consideradas suficientes para a produção do resultado.

A Figura 5.2 representa a relação de suficiência entre a configuração causal A\*B\*C do Modelo Analítico 01 e o resultado, demonstrando visualmente que não há uma relação de suficiência entre ambas, já que quatro dos nove casos (AC, MA, AM, TO) se localizam na parte inferior do gráfico XY; e os cinco casos que se localizam na parte superior (AP, MT, RR, RO) apresentam pontuações de inclusão menores que 0,9.

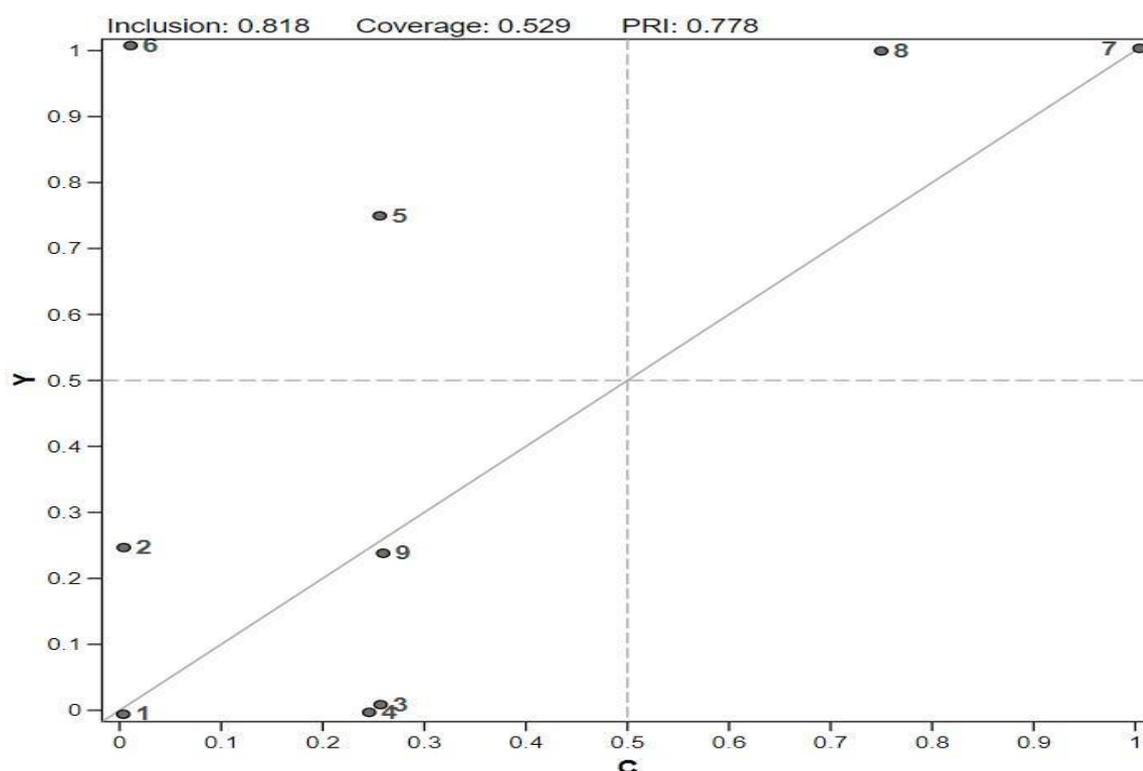
Figura 5.2 – Gráfico relação de suficiência configuração A\*B\*C p/ produção do resultado.



Fonte: elaboração própria.

A Figura 5.3 representa a relação de suficiência entre a condição C do Modelo Analítico 01 e o resultado, também demonstrando visualmente que não há uma relação de suficiência entre ambas.

Figura 5.3 – Gráfico relação de suficiência condição C p/ produção do resultado.



Fonte: elaboração própria.

A etapa seguinte de análise corresponde à elaboração da tabela verdade. A tabela verdade do Modelo Analítico 01 é representada pelo quadro 5.5.

Quadro 5.5 – Tabela verdade Modelo Analítico 01 p/ produção do resultado.

OUT: output value  
 n: number of cases in configuration  
 incl: sufficiency inclusion score  
 PRI: proportional reduction in inconsistency

	A	B	C	OUT	n	incl	PRI	cases
1	0	0	0	0	2	0.273	0.200	AP,AM
2	0	0	1	0	1	0.600	0.600	RR
3	0	1	0	0	3	0.462	0.364	MA,PA,TO
4	0	1	1	0	1	0.750	0.667	RO
5	1	0	0	?	0	-	-	
6	1	0	1	?	0	-	-	
7	1	1	0	0	2	0.600	0.500	AC,MT
8	1	1	1	?	0	-	-	

Fonte: elaboração própria.

A tabela verdade do Modelo Analítico 01 revela que este não é capaz de explicar o resultado estudado, já que à coluna “OUT” (*output*) são atribuídos apenas

o valor 0, que indica que determinada configuração não é suficiente (pontuação de inclusão menor que 0.9) ou o marcador “?”, que corresponde a uma configuração restante, isto é, para qual não há nenhum exemplo empírico. A configuração causal 8, correspondente ao Modelo Analítico 01, é uma das configurações restantes e a condição causal C (preferência eleitoral) não é suficiente.

Para a observância do princípio da causalidade contrafactual, foram feitas também análises para a ausência do resultado (o não desmantelamento da política de ordenamento territorial nos estados da Amazônia Legal,  $\sim Y$ ). O Quadro 5.5 apresenta a análise de necessidade desse modelo para a não produção do resultado estudado.

Quadro 5.6 – Necessidade Modelo Analítico 01 p/ ausência do resultado.

		inclN	RoN	covN
1	A	0.316	0.833	0.545
2	B	0.579	0.520	0.478
3	C	0.211	0.781	0.364
4	A*B*C	0.158	0.939	0.600
5	$\sim A*B*C$	0.211	0.875	0.500
6	A* $\sim B$ *C	0.053	0.971	0.500
7	A*B* $\sim C$	0.316	0.867	0.600
8	$\sim A*\sim B*C$	0.105	0.912	0.400
9	$\sim A*B*\sim C$	0.474	0.852	0.692
10	A* $\sim B*\sim C$	0.105	0.941	0.500
11	$\sim A*\sim B*\sim C$	0.421	0.893	0.727
12	expression	0.842	0.250	0.516

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que nenhuma configuração causal do Modelo 01 nem condições individuais atendem aos parâmetros de necessidade para a produção do não-resultado. O Quadro 5.6 apresenta a análise de suficiência desse modelo para a não produção do resultado estudado.

Quadro 5.7 – Suficiência Modelo Analítico 01 p/ ausência do resultado.

		inclS	PRI	covS
1	A	0.545	0.444	0.316
2	B	0.478	0.429	0.579
3	C	0.364	0.222	0.211
4	A*B*C	0.600	0.333	0.158
5	~A*B*C	0.500	0.333	0.211
6	A*~B*C	0.500	0.500	0.053
7	A*B*~C	0.600	0.500	0.316
8	~A*~B*C	0.400	0.400	0.105
9	~A*B*~C	0.692	0.636	0.474
10	A*~B*~C	0.500	0.500	0.105
11	~A*~B*~C	0.727	0.700	0.421
12	expression	0.516	0.464	0.842

Fonte: elaboração própria.

Esta análise revela que, assim como na análise de necessidade, o Modelo de Análise 01, as combinações causais formuladas a partir dele nem as condições individuais atendem aos parâmetros de suficiência. A combinação  $\sim A^* \sim B^* \sim C$  é a que mais se aproxima de manter relação de suficiência com o conjunto do não-resultado, sua pontuação de inclusão é a maior dentre todas as configurações (0.727).

Por último, a tabela verdade referente à ausência do resultado no Modelo 01 está representada pelo Quadro 5.8.

Quadro 5.8 – Tabela verdade Modelo Analítico 01 p/ ausência do resultado.

OUT: output value  
 n: number of cases in configuration  
 incl: sufficiency inclusion score  
 PRI: proportional reduction in inconsistency

	A	B	C	OUT	n	incl	PRI	cases
1	0	0	0	0	2	0.727	0.700	AP, AM
2	0	0	1	0	1	0.400	0.400	RR
3	0	1	0	0	3	0.692	0.636	MA, PA, TO
4	0	1	1	0	1	0.500	0.333	RO
5	1	0	0	?	0	-	-	
6	1	0	1	?	0	-	-	
7	1	1	0	0	2	0.600	0.500	AC, MT
8	1	1	1	?	0	-	-	

Fonte: elaboração própria.

Assim como a tabela verdade relativa à produção do resultado positivo, a presente tabela revela que o Modelo Analítico 01 não é capaz de explicar a ausência do resultado, pois os valores de *output* são sempre 0 ou “?”.

Sendo assim, do estudo deste primeiro modelo conclui-se que, tanto ao que diz respeito à produção do resultado (Y), quanto à produção do não-resultado (~Y) – o desmantelamento e o não desmantelamento da política de ordenamento territorial – o Modelo 01 não possui poder explicativo: nenhuma das configurações causais são suficientes nem necessárias, além de que são demasiados os casos para os quais não há nenhuma evidência empírica (seis no total).

Em outras palavras, por meio dos dados considerados nesta análise, não é possível confirmar que nos estados da Amazônia Legal o desmantelamento da política de ordenamento territorial foi produzido pela combinação das condições populismo e agronegócio e preferência eleitoral<sup>125</sup>. Similarmente, os dados também não são capazes de explicar a ausência de desmantelamento de tal política nos estados amazônicos.

<sup>125</sup> Na aplicação tradicional do QCA, depois da produção da Tabela Verdade, a análise partiria para a minimização. No entanto, como nenhum dos casos pode ser explicado pelo Modelo Analítico 01 (a coluna OUT está preenchida somente por “0” ou “?”), não é possível proceder com esta etapa.

A fase seguinte de aplicação da metodologia QCA seria a minimização lógica, uma expressão resumo das condições/configurações suficientes para produção (ou não) do resultado. No entanto, para este modelo analítico, não é possível realizá-la. Isso pois nenhuma das condições e configurações causais que o compõem é capaz de explicar o resultado ou sua ausência (todos os valores de *output* são 0 ou “?”).

### 5.2.2. Modelo Analítico 02: populismo; agronegócio; órgão ambiental especializado

O Quadro 5.9 apresenta a análise de necessidade deste modelo.

Quadro 5.9 – Necessidade Modelo Analítico 02 p/ produção do resultado.

		incN	RoN	covN
1	A	0.412	0.862	0.636
2	B	0.706	0.542	0.522
3	D	0.235	1.000	1.000
4	A*B*D	0.059	1.000	1.000
5	~A*B*D	0.176	1.000	1.000
6	A*~B*D	0.000	1.000	-
7	A*B*~D	0.353	0.867	0.600
8	~A*~B*D	0.000	1.000	-
9	~A*B*~D	0.353	0.767	0.462
10	A*~B*~D	0.118	0.941	0.500
11	~A*~B*~D	0.294	0.742	0.385
12	expression	0.882	0.238	0.484

Fonte: elaboração própria.

A análise de necessidade para produção do resultado deste modelo mostra que nenhuma das combinações produzidas a partir dele atendem aos parâmetros mínimos para uma configuração poder ser considerada necessária. Depreende-se que nenhuma configuração causal gerada por este modelo é necessária para a produção do resultado.

O Quadro 5.10 apresenta a análise de suficiência deste modelo.

Quadro 5.10 – Suficiência Modelo Analítico 02 p/ produção do resultado.

		incls	PRI	covs
1	A	0.636	0.556	0.412
2	B	0.522	0.476	0.706
3	D	1.000	1.000	0.235
4	A*B*D	1.000	1.000	0.059
5	~A*B*D	1.000	1.000	0.176
6	A*~B*D	-	-	0.000
7	A*B*~D	0.600	0.500	0.353
8	~A*~B*D	-	-	0.000
9	~A*B*~D	0.462	0.364	0.353
10	A*~B*~D	0.500	0.500	0.118
11	~A*~B*~D	0.385	0.333	0.294
12	expression	0.484	0.429	0.882

Fonte: elaboração própria.

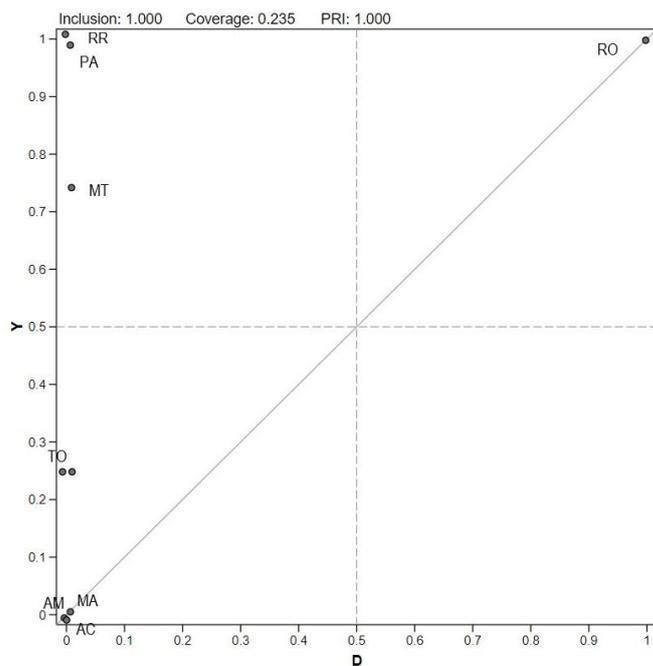
A análise de suficiência para a produção do resultado deste modelo revela que a condição D e duas configurações causais, A\*B\*D e ~A\*B\*C apresentam altos valores de consistência e de PRI. Isso indica que elas podem ser consideradas suficientes.

No entanto, suas baixas pontuações de cobertura (respectivamente 0.235; 0.059; 0.176) indicam baixo potencial explicativo para o resultado, o que sinaliza a existência de causas ocultas (não contempladas pela pesquisa) para sua produção.

A Figura 5.4

representa o gráfico da relação de suficiência entre a condição D e o resultado do Modelo Analítico 02.

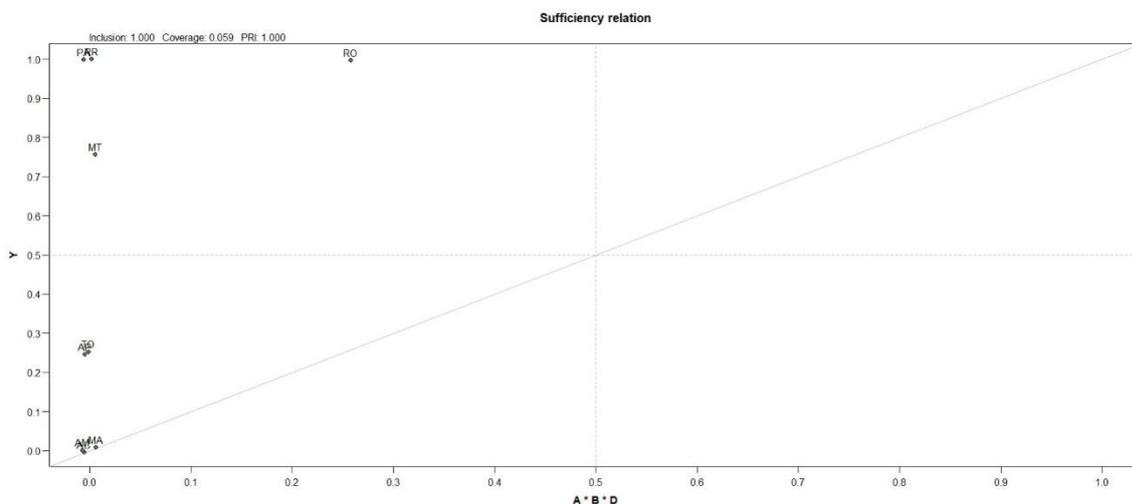
Figura 5.4 – Gráfico relação de suficiência condição D p/ produção do resultado.



Fonte: elaboração própria.

A Figura 5.5 representa a relação de suficiência entre a configuração causal  $A*B*D$  e o resultado do Modelo 02.

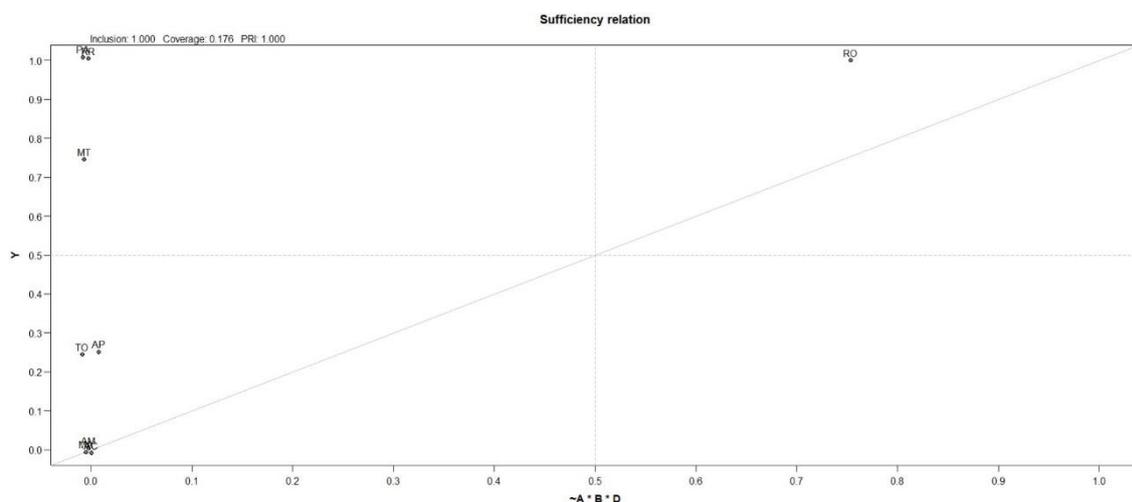
Figura 5.5 – Gráfico relação de suficiência configuração  $A*B*D$  p/ produção do resultado.



Fonte: elaboração própria.

A Figura 5.6 representa a relação de suficiência entre a configuração causal  $\sim A A*B*D$  e o resultado do Modelo 02.

Figura 5.6 – Gráfico relação de suficiência configuração  $\sim A*B*D$  p/ produção do resultado.



Fonte: elaboração própria.

A próxima etapa de análise é a elaboração da tabela verdade. A tabela verdade para a produção do resultado do Modelo Analítico 02 é representada no Quadro 5.11.

Quadro 5.11 – Tabela verdade Modelo Analítico 02 p/ produção do resultado.

OUT: output value  
 n: number of cases in configuration  
 incl: sufficiency inclusion score  
 PRI: proportional reduction in inconsistency

	A	B	D	OUT	n	incl	PRI	cases
4	0	1	1	1	1	1.000	1.000	RO
7	1	1	0	0	2	0.600	0.500	AC, MT
3	0	1	0	0	3	0.462	0.364	MA, PA, TO
1	0	0	0	0	3	0.385	0.333	AP, AM, RR
2	0	0	1	?	0	-	-	
5	1	0	0	?	0	-	-	
6	1	0	1	?	0	-	-	
8	1	1	1	?	0	-	-	

Fonte: elaboração própria.

A fase seguinte da aplicação da metodologia QCA é a minimização. A minimização conservadora, que consiste na expressão simplificada, associada ao valor do output, da configuração causal que produz o resultado estudado. O Quadro 5.12 representa a minimização conservadora do Modelo 02 para produção do resultado.

Quadro 5.12 – Minimização conservadora Modelo Analítico 02 p/ produção do resultado.

M1:  $\sim A * B * D \rightarrow Y$

		inclS	PRI	covS	covU	cases
1	$\sim A * B * D$	1.000	1.000	0.176	-	RO
M1		1.000	1.000	0.176		

Fonte: elaboração própria.

A minimização parcimoniosa é uma expressão ainda mais simples que evidencia a configuração causal que produz o resultado, considerando os casos restantes (representados por “?”). O Quadro 5.13 representa a minimização parcimoniosa do Modelo 02 para a produção do resultado.

Quadro 5.13 – Minimização parcimoniosa Modelo Analítico 02 p/ produção do resultado.

M1:  $D \rightarrow Y$

		inclS	PRI	covS	covU	cases
1	D	1.000	1.000	0.235	-	RO
M1		1.000	1.000	0.235		

Fonte: elaboração própria.

A tabela verdade e sua minimização conservadora revelam que o Modelo Analítico 02 é capaz de explicar a produção do resultado no estado de Rondônia a partir da configuração  $\sim A * B * D$ . Isto é, a combinação entre ausência da condição causal “populismo” e a presença das condições “agronegócio” e [ausência de] “órgão ambiental especializado” é relevante para explicar o desmantelamento da política de ordenamento territorial em Rondônia.

Os resultados dos demais estados não podem ser explicados por este modelo já que suas pontuações de inclusão são menores que 0,9 (por esta razão o valor de *outcome* é 0). Para além disso, o Modelo 02 apresenta quatro casos restantes, ou seja, para os quais não foram identificados nenhuma evidência empírica. A

minimização parcimoniosa sugere a relevância da condição causal D (órgão ambiental especializado) para a produção do desmantelamento da política de ordenamento territorial dos estados da Amazônia Legal entre os anos de 2019 e 2022.

Observando o princípio da contrafactualidade, a análise parte agora para o exame da ausência do resultado ( $\sim Y$ ) no Modelo Analítico 02. O Quadro 5.14 apresenta a análise de necessidade para a não produção do resultado.

Quadro 5.14 – Necessidade Modelo Analítico 02 p/ ausência do resultado.

		inc̄N	RoN	covN
1	A	0.316	0.833	0.545
2	B	0.579	0.520	0.478
3	D	0.000	0.889	0.000
4	A*B*D	0.000	0.972	0.000
5	$\sim A*B*D$	0.000	0.917	0.000
6	A* $\sim B$ *D	0.000	1.000	-
7	A*B* $\sim D$	0.316	0.867	0.600
8	$\sim A$ * $\sim B$ *D	0.000	1.000	-
9	$\sim A$ *B* $\sim D$	0.474	0.852	0.692
10	A* $\sim B$ * $\sim D$	0.105	0.941	0.500
11	$\sim A$ * $\sim B$ * $\sim D$	0.421	0.821	0.615
12	expression	0.842	0.250	0.516

Fonte: elaboração própria.

Observa-se que nenhuma configuração causal do Modelo 02 nem condições individuais atendem aos parâmetros de necessidade para a produção do não-resultado. O Quadro 5.15 apresenta a análise de suficiência desse modelo para a não produção do resultado estudado.

Quadro 5.15 – Suficiência Modelo Analítico 02 p/ ausência do resultado.

		inclS	PRI	covS
1	A	0.545	0.444	0.316
2	B	0.478	0.429	0.579
3	D	0.000	0.000	0.000
4	A*B*D	0.000	0.000	0.000
5	~A*B*D	0.000	0.000	0.000
6	A*~B*D	-	-	0.000
7	A*B*~D	0.600	0.500	0.316
8	~A*~B*D	-	-	0.000
9	~A*B*~D	0.692	0.636	0.474
10	A*~B*~D	0.500	0.500	0.105
11	~A*~B*~D	0.615	0.583	0.421
12	expression	0.516	0.464	0.842

Fonte: elaboração própria.

Da mesma forma, nenhuma configuração causal do Modelo 02 nem condições individuais atendem aos parâmetros de necessidade para a produção do não-resultado. Em seguida, temos a tabela verdade para a ausência do resultado, representada pelo Quadro 5.16.

Quadro 5.16 – Tabela verdade Modelo Analítico 02 p/ ausência do resultado.

OUT: output value  
 n: number of cases in configuration  
 incl: sufficiency inclusion score  
 PRI: proportional reduction in inconsistency

	A	B	D	OUT	n	incl	PRI	cases
3	0	1	0	0	3	0.692	0.636	MA,PA,TO
1	0	0	0	0	3	0.615	0.583	AP,AM,RR
7	1	1	0	0	2	0.600	0.500	AC,MT
4	0	1	1	0	1	0.000	0.000	RO
2	0	0	1	?	0	-	-	
5	1	0	0	?	0	-	-	
6	1	0	1	?	0	-	-	
8	1	1	1	?	0	-	-	

Fonte: elaboração própria.

A tabela verdade indica que nenhuma configuração causal deste modelo é suficiente para a ausência do resultado, dado que ocorrem somente valores de *output* 0 e casos restantes (“?”).

De tais análises depreende-se que, tanto em termos de necessidade quanto de suficiência, o Modelo 02 não é capaz de explicar o não desmantelamento da política de ordenamento territorial nos estados amazônicos.

À vista disso, da análise do segundo modelo conclui-se que uma configuração causal tem poder explicativo para a produção do resultado/fenômeno estudado no que tange ao caso de Rondônia: a combinação ausência da condição causal “populismo” e da presença das condições “agronegócio” e de “órgão ambiental especializado” ( $\sim A * B * D$ ).

Ressalta-se que a minimização parcimoniosa deste modelo revela que apenas a presença da condição “D” (órgão ambiental especializado) é suficiente para a produção do resultado. Quanto à não produção do resultado, este modelo não possui poder explicativo.

Isso significa que o Modelo Analítico 02 é suficiente para explicar o desmantelamento da política de ordenamento territorial do estado de Rondônia. Contudo, ele não explica os demais o desmantelamento de tal política nos demais estados. Tanto para a produção do resultado, quando para sua ausência, as análises, devido às baixas pontuações de cobertura e a presença de um número considerável de casos restantes, apontam para a presença de causas ocultas (não contempladas nesta pesquisa).

### 5.2.3. Modelo Analítico 03: populismo; preferência eleitoral; órgão ambiental especializado

O Quadro 5.17 traz a análise de necessidade desse modelo.

Quadro 5.17 – Necessidade Modelo Analítico 03 p/ produção do resultado.

		inc N	RoN	covN
1	A	0.412	0.862	0.636
2	C	0.529	0.926	0.818
3	D	0.235	1.000	1.000
4	A*C*D	0.059	1.000	1.000
5	~A*C*D	0.176	1.000	1.000
6	A*~C*D	0.000	1.000	-
7	A*C*~D	0.176	0.970	0.750
8	~A*~C*D	0.000	1.000	-
9	~A*C*~D	0.294	0.935	0.714
10	A*~C*~D	0.353	0.867	0.600
11	~A*~C*~D	0.412	0.586	0.368
12	expression	0.882	0.333	0.517

Fonte: elaboração própria.

A análise de necessidade para produção do resultado deste modelo demonstra que nenhuma das combinações produzidas a partir dele atendem aos parâmetros mínimos para uma configuração poder ser considerada necessária. Depreende-se que nenhuma configuração causal gerada por este modelo é necessária para a produção do resultado. O Quadro 5.18 traz a análise de suficiência deste modelo.

Quadro 5.18 – Suficiência Modelo Analítico 03 p/ produção do resultado.

		incls	PRI	covS
1	A	0.636	0.556	0.412
2	C	0.818	0.778	0.529
3	D	1.000	1.000	0.235
4	A*C*D	1.000	1.000	0.059
5	~A*C*D	1.000	1.000	0.176
6	A*~C*D	-	-	0.000
7	A*C*~D	0.750	0.500	0.176
8	~A*~C*D	-	-	0.000
9	~A*C*~D	0.714	0.600	0.294
10	A*~C*~D	0.600	0.500	0.353
11	~A*~C*~D	0.368	0.250	0.412
12	expression	0.517	0.462	0.882

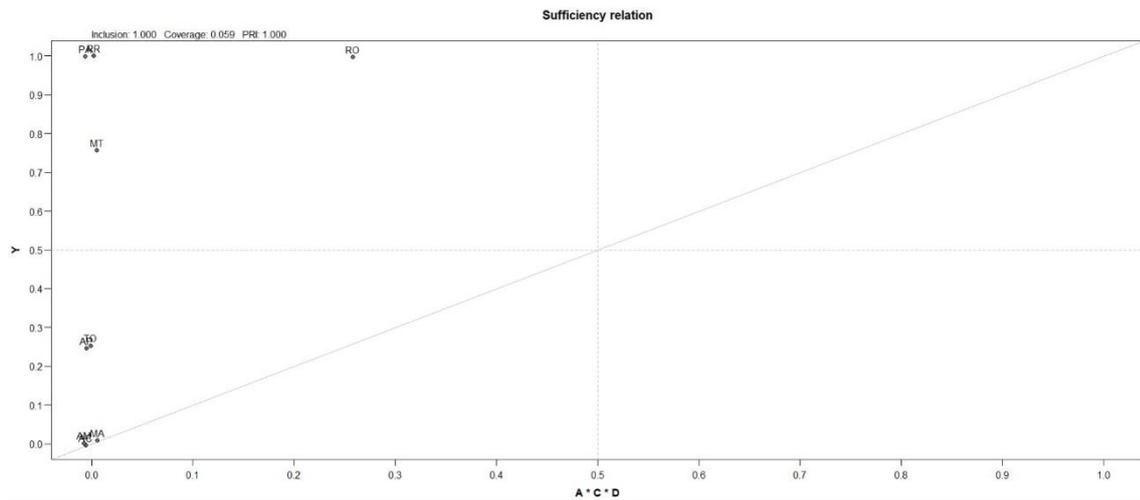
Fonte: elaboração própria.

Esta análise demonstra que a condição D e as configurações causais A\*C\*D e ~A\*C\*D possuem altas pontuações de consistência e de PRI, o que indica sua suficiência para a produção do resultado.

Muito embora as mesmas apresentam baixa pontuação de cobertura, o que aponta para um baixo potencial explicativo e para a existência de causas ocultas que interferem na produção do resultado.

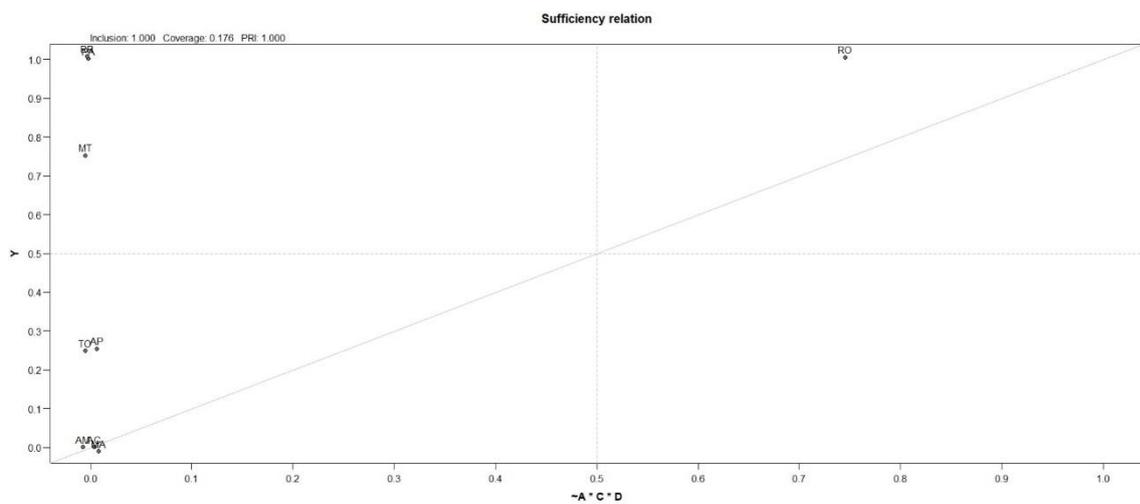
Os gráficos a seguir (Figuras 5.7 e 5.8) ilustram as relações de suficiência entre o resultado em estudo e as condições A\*C\*D e ~A\*C\*D respectivamente.

Figura 5.7 – Gráfico relação de suficiência configuração  $A^*C^*D$  p/ produção do resultado.



Fonte: elaboração própria.

Figura 5.8 – Gráfico relação de suficiência configuração  $\sim A^*C^*D$  p/ produção do resultado



Fonte: elaboração própria.

A tabela verdade, Quadro 5.19, traz a suficiência de cada configuração causal do Modelo Analítico 03 para produção do resultado.

Quadro 5.19 – Tabela verdade Modelo Analítico 03 p/ produção do resultado.

OUT: output value  
 n: number of cases in configuration  
 incl: sufficiency inclusion score  
 PRI: proportional reduction in inconsistency

	A	C	D	OUT	n	incl	PRI	cases
4	0	1	1	1	1	1.000	1.000	RO
3	0	1	0	0	1	0.714	0.600	RR
5	1	0	0	0	2	0.600	0.500	AC,MT
1	0	0	0	0	5	0.368	0.250	AP,AM,MA,PA,TO
2	0	0	1	?	0	-	-	
6	1	0	1	?	0	-	-	
7	1	1	0	?	0	-	-	
8	1	1	1	?	0	-	-	

Fonte: elaboração própria.

Já partindo para as minimizações, os Quadros 5.20 e 5.21 representam a minimização conservadora e a minimização parcimoniosa do Modelo Analítico 03.

Quadro 5.20 – Minimização conservadora Modelo Analítico 03 p/ produção do resultado.

M1:  $\sim A * C * D \rightarrow Y$

		inclS	PRI	covS	covU	cases
1	$\sim A * C * D$	1.000	1.000	0.176	-	RO
	M1	1.000	1.000	0.176		

Fonte: elaboração própria.

Quadro 5.21 – Minimização parcimoniosa Modelo Analítico 03 p/ produção do resultado.

M1:  $D \rightarrow Y$

		inclS	PRI	covS	covU	cases
1	D	1.000	1.000	0.235	-	RO
	M1	1.000	1.000	0.235		

Fonte: elaboração própria.

A tabela verdade e sua minimização conservadora revelam que o Modelo Analítico 03 é capaz de explicar a produção do resultado no estado de Rondônia a partir da configuração  $\sim A^*C^*D$ . Assim dizendo, a combinação entre a ausência da condição causal “populismo” e a presença das condições causais “preferência eleitoral” e “órgão ambiental especializado” é relevante para explicar o desmantelamento da política de ordenamento territorial em Rondônia.

Os resultados dos demais estados não podem ser explicados por este modelo já que suas pontuações de inclusão são menores que 0,9. O Modelo Analítico 03 também apresenta quatro casos restantes, ou seja, para os quais não foram identificados nenhuma evidência empírica. A minimização parcimoniosa sugere a relevância da condição causal D para a produção o desmantelamento da política de ordenamento territorial dos estados da Amazônia Legal entre os anos de 2019 e 2022.

Em observância ao princípio da contrafactualidade, partimos para a análise da ausência do resultado ( $\sim Y$ ) no Modelo Analítico 03. O Quadro 5.22 traz a análise de necessidade para a não produção do resultado.

Quadro 5.22 – Necessidade Modelo Analítico 03 p/ ausência do resultado.

		inc1N	RoN	covN
1	A	0.316	0.833	0.545
2	C	0.211	0.781	0.364
3	D	0.000	0.889	0.000
4	$A^*C^*D$	0.000	0.972	0.000
5	$\sim A^*C^*D$	0.000	0.917	0.000
6	$A^*\sim C^*D$	0.000	1.000	-
7	$A^*C^*\sim D$	0.158	0.970	0.750
8	$\sim A^*\sim C^*D$	0.000	1.000	-
9	$\sim A^*C^*\sim D$	0.211	0.906	0.571
10	$A^*\sim C^*\sim D$	0.316	0.867	0.600
11	$\sim A^*\sim C^*\sim D$	0.737	0.773	0.737
12	expression	0.842	0.350	0.552

Fonte: elaboração própria.

Nenhuma das condições individuais ou das configurações causais do Modelo 03 atendem aos parâmetros de necessidade para a produção do não-resultado. O Quadro 5.23 traz a análise de suficiência desse modelo para a não produção do resultado estudado

Quadro 5.23 – Suficiência Modelo Analítico 03 p/ ausência do resultado.

		inclS	PRI	covS
1	A	0.545	0.444	0.316
2	C	0.364	0.222	0.211
3	D	0.000	0.000	0.000
4	A*C*D	0.000	0.000	0.000
5	~A*C*D	0.000	0.000	0.000
6	A*~C*D	-	-	0.000
7	A*C*~D	0.750	0.500	0.158
8	~A*~C*D	-	-	0.000
9	~A*C*~D	0.571	0.400	0.211
10	A*~C*~D	0.600	0.500	0.316
11	~A*~C*~D	0.737	0.688	0.737
12	expression	0.552	0.500	0.842

Fonte: elaboração própria.

Assim como na análise anterior, nenhuma das condições individuais ou das configurações causais do Modelo 03 atendem aos parâmetros de suficiência para a produção do não-resultado. O Quadro 5.24 traz a tabela verdade deste modelo.

Quadro 5.24 – Tabela verdade Modelo Analítico 03 porque ausência do resultado

OUT: output value  
 n: number of cases in configuration  
 incl: sufficiency inclusion score  
 PRI: proportional reduction in inconsistency

	A	C	D	OUT	n	incl	PRI	cases
1	0	0	0	0	5	0.737	0.688	AP, AM, MA, PA, TO
2	0	0	1	?	0	-	-	
3	0	1	0	0	1	0.571	0.400	RR
4	0	1	1	0	1	0.000	0.000	RO
5	1	0	0	0	2	0.600	0.500	AC, MT
6	1	0	1	?	0	-	-	
7	1	1	0	?	0	-	-	
8	1	1	1	?	0	-	-	

Fonte: elaboração própria.

A tabela verdade indica que nenhuma configuração causal deste modelo é suficiente para a ausência do resultado, dado que ocorrem somente valores de *output* 0 e casos restantes (“?”).

De tais análises depreende-se que, tanto em termos de necessidade quanto de suficiência, o Modelo 03 não é capaz de explicar o não desmantelamento da política de ordenamento territorial nos estados amazônicos.

Por conseguinte, da análise do terceiro modelo conclui-se que uma configuração causal tem poder explicativo para a produção do resultado/fenômeno estudado no que tange ao caso de Rondônia: a combinação entre a ausência da condição “populismo” e a presença das condições “preferência eleitoral” e de “órgão ambiental especializado” ( $\sim A * C * D$ ).

Deve-se destacar que a minimização parcimoniosa deste modelo revela que apenas a presença da condição “D” (órgão ambiental especializado) é suficiente para a produção do resultado. Quanto à não produção do resultado, este modelo não possui poder explicativo.

Assim dizendo, o Modelo Analítico 03 é suficiente para explicar o desmantelamento da política de ordenamento territorial do estado de Rondônia. Muito embora, ele não explica os demais o desmantelamento de tal política nos demais estados. Tanto para a produção do resultado, quanto para sua ausência, as análises, devido às baixas pontuações de cobertura e a presença de um número considerável de casos restantes, apontam para a presença de causas ocultas (não contempladas nesta pesquisa).

#### 5.2.4. Modelo Analítico 04: agronegócio; preferência eleitoral; órgão ambiental especializado

O Quadro 5.25 expõe as pontuações de necessidade para o Modelo Analítico 04 para a produção do resultado.

Quadro 5.25 – Necessidade Modelo Analítico 04 p/ produção do resultado.

		inc1N	RoN	covN
1	B	0.706	0.542	0.522
2	C	0.529	0.926	0.818
3	D	0.235	1.000	1.000
4	B*C*D	0.235	1.000	1.000
5	~B*C*D	0.000	1.000	-
6	B*~C*D	0.000	1.000	-
7	B*C*~D	0.176	0.939	0.600
8	~B*~C*D	0.000	1.000	-
9	~B*C*~D	0.176	0.939	0.600
10	B*~C*~D	0.471	0.679	0.471
11	~B*~C*~D	0.176	0.758	0.273
12	expression	0.882	0.238	0.484

Fonte: elaboração própria.

As pontuações demonstram que as configurações causais deste modelo não atendem os parâmetros mínimos para poderem ser consideradas necessárias. As pontuações de suficiência das condições e configurações causais do modelo 04 para a produção do resultado estão expostas no Quadro 5.26.

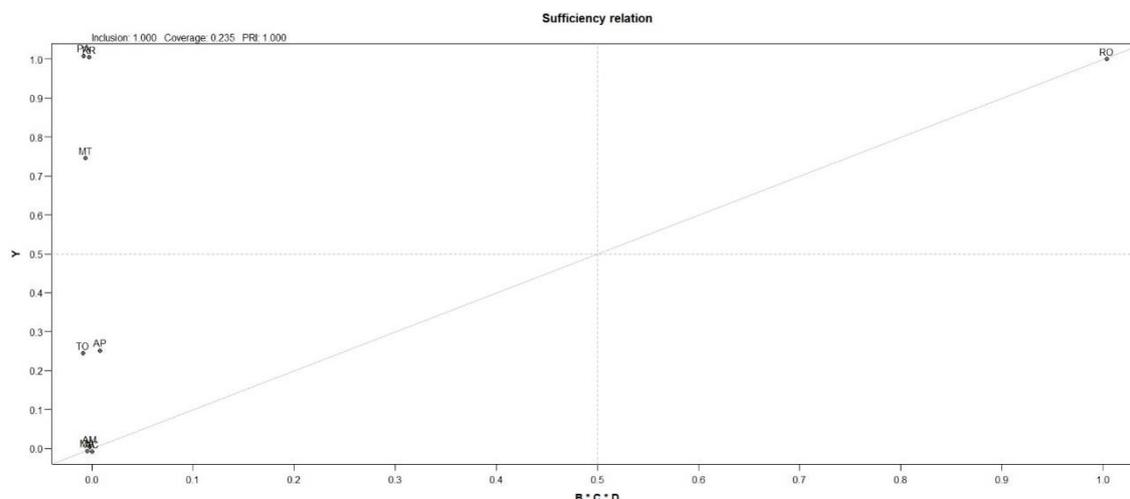
Quadro 5.26 – Suficiência Modelo Analítico 04 p/ produção do resultado.

		inclS	PRI	covS
1	B	0.522	0.476	0.706
2	C	0.818	0.778	0.529
3	D	1.000	1.000	0.235
4	B*C*D	1.000	1.000	0.235
5	~B*C*D	-	-	0.000
6	B*~C*D	-	-	0.000
7	B*C*~D	0.600	0.333	0.176
8	~B*~C*D	-	-	0.000
9	~B*C*~D	0.600	0.600	0.176
10	B*~C*~D	0.471	0.400	0.471
11	~B*~C*~D	0.273	0.200	0.176
12	expression	0.484	0.429	0.882

Fonte: elaboração própria.

Esta análise demonstra que a condição causal D e a configuração causal B\*C\*D atendem os parâmetros de suficiência e por isso podem ser consideradas suficientes para a produção do resultado. A baixa pontuação de cobertura, todavia, aponta para a presença de causas ocultas. A Figura 5.8 ilustra graficamente a relação de suficiência entre esta configuração causal e o resultado.

Figura 5.9 – Gráfico relação de suficiência configuração B\*C\*D p/ produção do resultado.



Fonte: elaboração própria.

A tabela verdade (Quadro 5.27) para a produção do resultado do Modelo Analítico 04 resume os resultados de suficiência.

Quadro 5.27 – Tabela verdade Modelo Analítico 04 p/ produção do resultado.

OUT: output value  
 n: number of cases in configuration  
 incl: sufficiency inclusion score  
 PRI: proportional reduction in inconsistency

	B	C	D	OUT	n	incl	PRI	cases
8	1	1	1	1	1	1.000	1.000	RO
3	0	1	0	0	1	0.600	0.600	RR
5	1	0	0	0	5	0.471	0.400	AC,MA,MT,PA,TO
1	0	0	0	0	2	0.273	0.200	AP,AM
2	0	0	1	?	0	-	-	
4	0	1	1	?	0	-	-	
6	1	0	1	?	0	-	-	
7	1	1	0	?	0	-	-	

Fonte: elaboração própria

As minimizações conservadora e parcimoniosa (Quadros 5.28 e 5.29) da tabela verdade do Modelo Analítico 04 são:

Quadro 5.28 – Minimização conservadora Modelo Analítico 04 p/ produção do resultado.

M1: B\*C\*D -> Y

		inclS	PRI	covS	covU	cases
1	B*C*D	1.000	1.000	0.235	-	RO
	M1	1.000	1.000	0.235		

Fonte: elaboração própria.

Quadro 5.29 – Minimização parcimoniosa Modelo Analítico 04 p/ produção do resultado.

M1: D -> Y

M2: B\*C -> Y

		inclS	PRI	covS	covU	(M1)	(M2)	cases
1	D	1.000	1.000	0.235	0.000	-		RO
2	B*C	0.778	0.714	0.412	0.176		-	RO
	M1	1.000	1.000	0.235				
	M2	0.778	0.714	0.412				

Fonte: elaboração própria.

A análise da tabela verdade e das minimizações permite concluir que a condição causal D e a configuração causal B\*C\*D são capazes de explicar a ocorrência do resultado apenas no estado de Rondônia. Nota-se que a causa D sozinha tem maior poder explicativo que a combinação da presença das condições B e C.

Em respeito ao princípio contrafactual, partimos para a análise da não produção do resultado. O Quadro 5.30 expõe as pontuações de necessidade do Modelo Analítico 04 para a ausência do resultado.

Quadro 5.30 – Necessidade Modelo Analítico 04 p/ ausência do resultado.

		inclN	RoN	covN
1	B	0.579	0.520	0.478
2	C	0.211	0.781	0.364
3	D	0.000	0.889	0.000
4	B*C*D	0.000	0.889	0.000
5	~B*C*D	0.000	1.000	-
6	B*~C*D	0.000	1.000	-
7	B*C*~D	0.211	0.969	0.800
8	~B*~C*D	0.000	1.000	-
9	~B*C*~D	0.105	0.912	0.400
10	B*~C*~D	0.579	0.760	0.647
11	~B*~C*~D	0.421	0.893	0.727
12	expression	0.842	0.250	0.516

Fonte: elaboração própria.

As pontuações obtidas demonstram que as configurações causais deste modelo não atendem os parâmetros mínimos para poderem ser consideradas necessárias para a não produção do resultado em estudo. No Quadro 5.31 são expostas as pontuações de suficiência do Modelo Analítico 04 para a ausência do resultado.

Quadro 5.31 – Suficiência Modelo Analítico 04 p/ ausência do resultado.

		inclS	PRI	covS
1	B	0.478	0.429	0.579
2	C	0.364	0.222	0.211
3	D	0.000	0.000	0.000
4	B*C*D	0.000	0.000	0.000
5	~B*C*D	-	-	0.000
6	B*~C*D	-	-	0.000
7	B*C*~D	0.800	0.667	0.211
8	~B*~C*D	-	-	0.000
9	~B*C*~D	0.400	0.400	0.105
10	B*~C*~D	0.647	0.600	0.579
11	~B*~C*~D	0.727	0.700	0.421
12	expression	0.516	0.464	0.842

Fonte: elaboração própria.

As pontuações obtidas demonstram que as configurações causais deste modelo não atendem os parâmetros mínimos para poderem ser consideradas suficientes para a não produção do resultado em estudo. O Quadro 5.32 expõe a tabela verdade do Modelo Analítico 04 para a não produção do resultado, que resume os resultados de suficiência.

Quadro 5.32 – Tabela verdade Modelo Analítico 04 p/ ausência do resultado.

```
OUT: output value
n: number of cases in configuration
incl: sufficiency inclusion score
PRI: proportional reduction in inconsistency
```

	B	C	D	OUT	n	incl	PRI	cases
1	0	0	0	0	2	0.727	0.700	AP,AM
2	0	0	1	?	0	-	-	
3	0	1	0	0	1	0.400	0.400	RR
4	0	1	1	?	0	-	-	
5	1	0	0	0	5	0.647	0.600	AC,MA,MT,PA,TO
6	1	0	1	?	0	-	-	
7	1	1	0	?	0	-	-	
8	1	1	1	0	1	0.000	0.000	RO

Fonte: elaboração própria.

Isto posto, da análise do quarto modelo conclui-se que uma condição causal, “órgão ambiental especializado” e uma configuração causal, a combinação entre a presença das condições “agronegócio”, “preferência eleitoral” têm poder explicativo para a produção do resultado/fenômeno estudado no que tange ao caso de Rondônia. Quanto à não produção do resultado, este modelo não possui poder explicativo.

Em outros termos, o Modelo Analítico 04 é suficiente para explicar o desmantelamento da política de ordenamento territorial do estado de Rondônia. Entretanto, ele não explica os demais casos de desmantelamento de tal política. Tanto para a produção do resultado, quanto para sua ausência, as análises, devido às baixas pontuações de cobertura e a presença de um número considerável de casos restantes, apontam para a presença de causas ocultas (não contempladas nesta pesquisa).

### 5.3. Discussão dos resultados

A aplicação da metodologia QCA, bem como a interpretação das respostas obtidas, permite concluir que nem todos os casos correspondem ao conjunto do resultado investigado. Isto é, o desmantelamento da política de ordenamento territorial, especificamente, do instrumento de Zoneamento Ecológico-Econômico não foi observado em todos os estados da Amazônia Legal.

Os estados positivos para o resultado – onde o desmantelamento de tal política realmente ocorreu – e que obtiveram pontuação de calibração 1, foram Pará, Rondônia e Roraima. Os estados negativos para o resultado, com pontuação de calibração 0, foram Acre, Amazonas e Maranhão.

Os demais estados apresentaram resultados mistos: Amapá e Tocantins estão mais fora do que dentro do conjunto do resultado positivo para o desmantelamento, tendo pontuação de calibração 0.25. Mato Grosso, ao contrário, está mais dentro que fora do conjunto do resultado positivo para o desmantelamento e tem pontuação de calibração 0.75.

O estado do Pará foi considerado positivo para o resultado porque não promoveu nenhuma ação diretamente relativa ao instrumento de Zoneamento Ecológico-Econômico. Já Rondônia e Roraima foram considerados positivos para o resultado, pois, apesar de terem empreendido ações de continuidade do Zoneamento Ecológico-Econômico estadual, estas foram no sentido de fragilizar a estrutura ambiental protetiva por meio da redução das áreas ambientais protegidas.

No tocante às relações causais<sup>126</sup> temos que, para a produção do resultado, a condição causal “(A) populismo” obteve pontuação de inclusão de necessidade (inclN) e suficiência (inclS) respectivamente de 0.412 e 0.636. Para a ausência do resultado (o não desmantelamento da política de ordenamento territorial – a continuidade dela) suas pontuações de inclusão de necessidade e suficiência foram 0.316 e 0.545, em respectivo. Isso demonstra que o populismo não é uma causa necessária nem suficiente para o desmantelamento da política de ordenamento territorial nem para sua continuidade, apesar de a literatura destacar o populismo

---

<sup>126</sup> Como mencionado no capítulo 3. Metodologia, os parâmetros mínimos de inclusão/consistência tanto para relação de necessidade quanto para relação de suficiência, são 0.9 (Dusa, 2022).

como uma razão importante para o desmantelamento de políticas públicas. A não relevância dessa causa encontrada por essa pesquisa pode ser devido à peculiaridade dos casos e de seus contextos.

A condição causal “(B) agronegócio” obteve pontuação de inclusão de necessidade 0.706 e de suficiência 0.522, para a produção do resultado. Para a ausência do resultado, sua pontuação de necessidade foi 0.579 e de suficiência, 0.478. Isso demonstra que a alta dependência do agronegócio por parte dos estados amazônicos, não representa uma causa necessária nem suficiente para o desmonte da política de ordenamento territorial estadual nem para sua continuidade.

A condição causal “(C) preferência eleitoral”, para a produção do resultado, obteve as pontuações de inclusão de necessidade e de suficiência 0.529 e 0.818, respectivamente. Para a ausência do resultado suas pontuações de inclusão de necessidade e de suficiência foram 0.211 e 0.364. Isso demonstra que a preferência eleitoral por políticas ambientais/agrárias que favorecem o desmantelamento de políticas ambientais não é causa necessária nem suficiente para o desmonte da política de ordenamento territorial nem para sua continuidade.

A condição causal “(D) órgão ambiental especializado” obteve pontuação de inclusão de necessidade 0.235 e de suficiência 1, com índice PRI 1 e de cobertura (covS) 0.235 para a produção do resultado. Para a ausência do resultado, suas pontuações de necessidade e de suficiência foram 0. Estes resultados demonstram que esta causa não é necessária para a produção ou não-produção do resultado.

Porém, a ausência de um órgão ambiental especializado na política de ordenamento territorial pode ser considerada suficiente para o desmantelamento de tal política. Isso vai ao encontro dos argumentos de Bauer et al. (2021) e de Lotta et al. (2022; 2023) que colocam a burocracia como importante empecilho ao retrocesso democrático na forma de ataque a instituições e políticas públicas.

Depreende-se, portanto, que das condições causais analisadas individualmente, apenas a condição “(D) órgão ambiental especializado” tem poder explicativo – ela é suficiente para a produção do resultado, ainda que seu baixo índice de cobertura aponte para a existência de causas ocultas não contempladas por esta pesquisa.

Quanto aos modelos analíticos, chegamos às seguintes conclusões: nenhuma das configurações causais que compõe o Modelo Analítico 01, formado pela combinação entre as causas “(A) populismo”, “(B) agronegócio” e “(C) preferência eleitoral”, alcançou os parâmetros mínimos para explicar a produção em nenhum dos casos.

Isto pois, seus resultados de *output* corresponderam unicamente a zero (cinco configurações que não explicam o resultado) e “?” (três configurações restantes, para as quais não há observações empíricas). Dessa forma, o Modelo Analítico 01 não é capaz de explicar o desmantelamento da política de ordenamento territorial nos estados da Amazônia Legal entre os anos de 2019 e 2022.

O Modelo Analítico 02, formado pela combinação entre as causas “(A) populismo”, “(B) agronegócio” e “(D) órgão ambiental especializado” foi capaz de explicar o resultado do caso de Rondônia por meio da configuração  $\sim A*B*D$ , que apresenta pontuações de inclusão e PRI 1. Sua baixa cobertura, no entanto, (0.176) aponta para a existência de causas ocultas. Ademais, este modelo apresenta quatro configurações restantes.

Assim, a combinação entre a ausência da causa “populismo” e a presença das causas “agronegócio” e “órgão ambiental especializado” explica o desmantelamento da política de ordenamento territorial no estado de Rondônia.

O Modelo Analítico 03, formado pela combinação entre as causas “(A) populismo”, “(C) preferência eleitoral” e “(D) órgão ambiental especializado” teve resultados bastantes semelhantes ao modelo anterior. Ele também foi capaz de explicar apenas o caso de Rondônia, porém, por meio da configuração  $\sim A*C*D$ , que apresenta pontuações de inclusão e PRI 1. Da mesma forma, sua cobertura de 0.176 aponta para a existência de causas ocultas. O modelo apresenta quatro configurações restantes.

Conseqüentemente, a combinação entre a ausência da causa “populismo” e a presença das causas “preferência eleitoral” e “órgão ambiental especializado” explica o desmantelamento da política de ordenamento territorial no estado de Rondônia.

É importante ressaltar, entretanto, que os resultados obtidos pelos Modelos Analíticos 02 e 03 não coincidem totalmente. O estado de Roraima é melhor explicado pelo Modelo 03, já que nele apresenta pontuações de inclusão e PRI de 0.714 e 0.600. Mesmo que tais pontuações não representem uma relação de suficiência, são pontuações maiores do que as obtidas pelo mesmo estado no Modelo 02 (inclusão 0.385 e PRI 0.333).

Inversamente, os estados do Maranhão, Pará, Tocantins, Amapá e Amazonas são melhor explicados pelo Modelo 02 do que pelo Modelo 03. Visto que no Modelo 02, Maranhão, Pará e Tocantins têm inclusão de 0.462 e PRI 0.364 e Amapá e Amazonas têm inclusão de 0.385 e PRI de 0.333. Enquanto que no Modelo 03, os mesmos possuem inclusão de 0.368 e PRI de 0.250. Com relação aos estados do Acre e do Mato Grosso, ambos modelos obtiveram os mesmos resultados e, por isso, têm a mesma relevância explicativa.

O Modelo Analítico 04, formado pela combinação entre as causas “(B) agronegócio”, “(C) preferência eleitoral” e “(D) órgão ambiental especializado” foi capaz de explicar somente o caso de Rondônia por meio da configuração causal B\*C\*D. São quatro as configurações restantes deste modelo.

Logo, a combinação entre a presença das causas “(B) agronegócio”, “(C) preferência eleitoral” e “(D) órgão ambiental especializado” explica o desmantelamento da política de ordenamento territorial no estado de Rondônia. Sua pontuação de cobertura, 0.235, apesar de baixa (e indicativa de causas ocultas) é maior do que as pontuações de cobertura dos modelos anteriores.

Com relação aos outros estados, não podemos explicá-los a partir das causas hipotetizadas nem dos modelos a partir delas construídos. Nada obstante, em uma reflexão sobre, dentre os modelos disponíveis, qual seria o “melhor” para cada estado, temos que: os estados do Acre e do Mato Grosso são melhor explicados pelos Modelos 01, 02 e 03 (inclusão 0.600 e PRI 0.500).

Os estados do Amapá e Amazonas são melhor explicados pelo Modelo 02 (pontuações de inclusão 0.385 e PRI e 0.333). Os estados do Maranhão, Pará, Tocantins e de Rondônia são melhor explicados pelo Modelo 04 (pontuações de

inclusão 0.471 e PRI 0.400). O estado de Roraima é melhor explicado pelo Modelo 03, com as supracitadas pontuações de inclusão e PRI 0.714 e 0.600, em respectivo.

Em suma, pode-se concluir que as causas e modelos têm relevância explicativa para relações de suficiência, mas não de necessidade. Conclui-se também que as condições causais e os modelos analíticos utilizados nesta pesquisa são válidas apenas para a produção do resultado, uma vez que nenhuma das causas/configurações atendem aos parâmetros mínimos para serem consideradas necessárias ou suficientes para a ausência do resultado (o não desmantelamento da política de ordenamento territorial).

Isso faz sentido dado que as causas – e, por conseguinte, as configurações causais – foram hipotetizadas tendo em mente fatores que a própria literatura sobre desmantelamento e organização administrativa destacam como relevantes para o desmonte de políticas públicas.

Os baixos índices de cobertura das medidas de suficiência também fazem sentido considerando a diversidade limitada de casos desta pesquisa – apenas nove – e o fato de que, mesmo dentre estes nove, apenas três deles apresentaram-se como positivos para o resultado. Dessa maneira, recomenda-se que pesquisas futuras hipotetizem outras causas para explicar o fenômeno aqui investigado.

Efetivamente, a presente pesquisa foi capaz de explicar o desmantelamento da política de ordenamento territorial para o caso de Rondônia por meio dos Modelos Analíticos 02, 03 e 04, que alcançaram *output* 1 neste estado.

Salienta-se que, dentre os três, o Modelo Analítico 04 parece ser o mais relevante, pois apresenta duas possibilidades de produção do resultado: a presença da condição causal D “órgão ambiental especializado”, ou seja, o resultado está presente nos casos onde não há órgão ambiental especializado na política de ordenamento territorial.

A segunda possibilidade é a configuração causal constituída pela combinação da presença das condições “(B) agronegócio” e “(C) preferência eleitoral”. É possível que a preferência eleitoral dos casos estudados seja influenciada por esta atividade econômica de modo que, as duas, em conjunto, culminam na decisão a favor do

desmantelamento por parte do chefe do executivo. Da mesma forma, é plausível supor também que o eleitorado mais influente seja diretamente ligado ao agronegócio.

Dessa maneira, a hipótese 01, segundo a qual o *alinhamento dos governadores com a ideologia populista causaria a produção do fenômeno investigado*, foi *falseada*. Para a autora, este foi um resultado curioso, já que a literatura sobre a temática do desmantelamento de políticas públicas fortemente enfatiza esta ideologia como produtora do desmonte de políticas, inclusive as ambientais.

A hipótese 02, segundo a qual a *grande participação do agronegócio nas economias estaduais causaria a produção do fenômeno investigado*, foi *parcialmente verificada* na medida em que a condição B é parte de uma configuração produtora do resultado.

A hipótese 03, segundo a qual a *preferência eleitoral dos estados amazônicos por políticas ambientais/agrárias que favorecem o desmantelamento causaria a produção do fenômeno investigado*, foi *parcialmente verificada* na medida que a condição B é parte de uma configuração que produz tal resultado.

Finalmente, a hipótese 04, segundo a qual a *ausência de órgão ambiental que formalmente visa a política de ordenamento territorial causaria a produção do fenômeno investigado* foi *totalmente verificada*.

Portanto, a resposta para a pergunta de pesquisa que baseou a presente dissertação – *quais são as causas necessárias e/ou suficientes para o desmantelamento das políticas públicas de ordenamento territorial dos governos estaduais da Amazônia Legal entre os anos de 2019 e 2022?* – é: a ausência de órgão especializado na política de ordenamento territorial é (causa D) suficiente para o desmantelamento da política de ordenamento territorial; assim como a combinação entre a alta dependência do agronegócio e a preferência eleitoral por políticas ambientais/agrárias que favorecem o desmantelamento (configuração B\*C) também é suficiente.

É de se destacar que os procedimentos de minimização parcimoniosa demonstram que a causa D apresenta maiores pontuações de inclusão e PRI, o que

indica que ela tem maior poder explicativo em comparação com a configuração B\*C, apesar de sua pontuação de cobertura ser menor.

Sobre o estado de Rondônia, o único caso que pode ser explicado pela análise empreendida nesta pesquisa, a causa D se comporta da seguinte forma: o estado realmente não possui nenhum órgão especializado da política de ordenamento territorial.

O instrumento de Zoneamento Ecológico-Econômico (denominado como 'Zoneamento Socioeconômico') fica a cargo de uma comissão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental (SEDAM), que, por sua vez, é responsável por gerir outras dezesseis coordenadorias. Esta estrutura organizacional deixa dúvidas sobre a atenção e a importância que é dada à execução deste instrumento de ordenamento territorial pelos gestores ambientais deste estado.

Sobre a causa "(B) agronegócio", Rondônia tem classificação de "alta dependência do agronegócio", com 20,89% de seu PIB advindo desta atividade. No que concerne à causa "(C) preferência eleitoral", temos que a preferência eleitoral foi por uma agenda que não fez alusão relevante à agenda ambiental e que, apesar de caracterizar a sustentabilidade como "fundamental", não previu ações ou metas concretas. Além disso, a proteção ambiental, a política de ordenamento territorial e o instrumento de ZEE não foram sequer mencionados.

Dessa forma, ainda que não seja parte do escopo desta pesquisa investigar um só caso com profundidade, a análise comparativa qualitativa indica que a interação entre estas duas causas produziu o desmantelamento da política de ordenamento territorial em Rondônia. Uma reflexão interessante seria acerca da influência que atores econômicos poderosos exercem nas escolhas políticas tanto do eleitorado rondoniense quanto de ocupantes de cargos públicos, uma vez que o desmantelamento da política de ordenamento territorial neste estado foi verificado pela tentativa de reduzir áreas protegidas.

## 6. CONCLUSÃO

Esta dissertação tratou do desmantelamento da política de ordenamento territorial nos estados da Amazônia Legal entre os anos de 2019 e 2022.

A política de ordenamento territorial brasileira é um instrumento de gestão ambiental (Almeida, 2007) que funciona como um “instrumento de articulação transetorial e interinstitucional” objetivando evitar conflitos e sobreposições de diretrizes no uso espacial e de recursos e o “planejamento integrado e espacializado da ação do poder público” (Moraes, 2011, p. 46).

Pelo fato de a presente pesquisa ter como foco de investigação os estados amazônicos, foi selecionado como objeto de análise específico o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que além de ser o principal instrumento da política de ordenamento territorial é de competência dessas unidades federativas.

O ZEE foi implementado pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002 e se baseia “na análise da dinâmica da paisagem” que leva em conta os fatores sociais, jurídicos e institucionais” e pode ser elaborado a partir de diferentes escalas (Brasil, 2006 *apud* Vagula; Uliana; Arana, 2021, p.03).

Segundo a Política Nacional do Meio Ambiente, o ZEE, fundamentando-se na definição de zonas ambientais e de atividades socioeconômicas compatíveis com as características locais e levando em conta suas potencialidades e restrições (Mercadante, 2013), é “instrumento de comando e controle que estabelece áreas restritas à proteção ambiental e aquelas que podem ser utilizadas para a promoção de atividades econômicas” (Brasil, 2011; Moura, 2016b).

O desmantelamento deste instrumento, e por consequência da política de ordenamento territorial, foram, assim, investigados a partir da teoria sobre ‘desmantelamento de políticas públicas’ do cientista político Michael Bauer<sup>127</sup>, um dos principais estudiosos desta temática. Tal conceito insere-se na ciência política e é uma subcategoria da temática “policy change”.

---

<sup>127</sup> Fonte: <https://www.eui.eu/people?id=michael-bauer>

Desmantelamento se trata de uma categoria analítica própria para analisar o fenômeno de mudança política no sentido de sua retração. Sendo assim, ‘desmantelamento’ se refere a “redução, queda ou diminuição” no que tange ao *output* de uma política pública, isto é, às “diferentes dimensões do [seu] conteúdo” (BAUER e KNILL, 2014, p. 29).

Esta pesquisa foi desenvolvida através da análise da intensidade do desmantelamento dos projetos de ZEE dos estados amazônicos (Bauer et al. 2012b). A intensidade se refere ao rigor relativo e/ou à generosidade com os quais determinada política é tratada pelo ente ou jurisdição responsável. A diminuição de intensidade sugere o emprego de estratégias de desmantelamento (*idem*, 2012b).

A metodologia utilizada para executar a presente pesquisa foi a Análise Comparativa Qualitativa (QCA, sigla em inglês) cujo objetivo é realizar “comparações sistemáticas entre casos, [e] ao mesmo tempo faz[er] justiça à complexidade interna” de cada um deles (RIHOUX e RAGIN, 2009, *apud* BASUTO e SPEER, 2012, p. 156) de modo a compreender como diferentes causas se combinam para chegarem a um resultado.

Esta metodologia tem como alicerce, portanto, as relações causais e a teoria de conjuntos, já que os resultados são compreendidos como sendo parte correspondentes do conjunto de determinado conceito/fenômeno social e que os casos, potencialmente, mantêm com o resultado uma relação de necessidade e/ou de suficiência (Schneider e Wagemann, 2012).

A presente pesquisa se tratou de uma análise comparativa qualitativa de natureza explanatória, pois diz respeito à interpretação das relações de causalidade; e com finalidade explicativa, dado que objetivou testar uma teoria formulada a partir de hipóteses pré-concebidas.

Dessa forma, o modelo conceitual aqui empregado foi o seguinte: as unidades de análise correspondem aos casos, que são os nove estados da Amazônia Legal. O resultado, ou seja, o fenômeno social investigado é o desmantelamento da política de ordenamento territorial, especificamente, o instrumento de Zoneamento Ecológico-Econômico de cada estado. As hipóteses testadas equivaleram às causas (ou condições causais) supostas para a produção do resultado – (A) “populismo”, (B)

“agronegócio”, (C) “preferência eleitoral” e (D) “[ausência de] órgão ambiental especializado”.

Concluimos que os estados (casos) onde o desmantelamento foi observado e que, portanto, aparecem como positivos para o resultado (pontuação 1) são: Pará, Rondônia e Roraima. Os estados onde não foi observado desmantelamento (negativos para o resultado, pontuação 0) são: Acre, Amazonas e Maranhão. Os demais estados apresentaram resultados mistos: Amapá e Tocantins estão mais fora do que dentro do conjunto do resultado (pontuação de calibração 0.25); Mato Grosso, ao contrário, está mais dentro que fora do conjunto do resultado (pontuação 0.75).

A análise empreendida se deu a partir da construção de quatro Modelos Analíticos que combinam três condições causais hipotetizadas. Dentre os quatro modelos, o Modelo Analítico 04 – que combina as causas (B) “agronegócio”, (C) “preferência eleitoral” e (D) “[ausência de] órgão ambiental especializado” – obteve a melhor performance, pois, conforme explicita sua minimização parcimoniosa, ele apresenta duas possibilidades de produção do resultado: a presença da condição causal (D) “[ausência de] órgão ambiental especializado” e a configuração causal constituída pela combinação da presença das condições “(B) agronegócio” e “(C) preferência eleitoral”. Ressalta-se que apenas o caso do estado de Rondônia pode ser explicado a partir da análise tanto dos modelos quanto das causas individuais.

Assim sendo, esta pesquisa, que tem início com a pergunta “*quais são as causas necessárias e/ou suficientes para o desmantelamento das políticas públicas de ordenamento territorial dos governos estaduais da Amazônia Legal entre os anos de 2019 e 2022?*” chega à sua conclusão com a resposta: a ausência de órgão especializado na política de ordenamento territorial (causa D) e a combinação entre a alta dependência econômica do agronegócio e a preferência eleitoral por políticas ambientais/agrárias que favorecem o desmantelamento (configuração B\*C) são suficientes para o desmantelamento da política de ordenamento territorial.

Em síntese, do ponto de vista teórico-acadêmico, essa pesquisa contribuiu para o aprofundamento do debate acerca do desmantelamento de políticas públicas, que atualmente, encontra-se em voga na academia. Mais do isso, essa pesquisa é fruto da construção de um estudo sistemático sobre desmantelamento de uma política

pública em entes subnacionais. Isso representa uma importante contribuição para a ciência por dois motivos: primeiro, porque preenche uma lacuna na produção científica sobre desmonte de políticas públicas, que usualmente se concentra em países; e segundo, porque foi empreendida a partir de uma metodologia robusta, o QCA, que combina diferentes causas e compara diferentes casos, em contraposição à mera narrativa de acontecimentos que levaram ao desmonte de determinada política.

Outra contribuição significativa foi a corroboração com pesquisas bastante atuais – Bauer et al. (2021) e Lotta et al. (2022; 2023), por exemplo – que afirmam o importante papel da burocracia como objetora do retrocesso democrático por meio do desmonte de políticas públicas. A condição causal referente à ausência de órgão ambiental especializado em ordenamento territorial foi suficiente para o desmantelamento da mesma política.

Ademais, os resultados dessa pesquisa demonstram que a ideologia populista não foi uma causa relevante para o desmantelamento da política ambiental de ordenamento territorial nos estados da Amazônia Legal. Esse achado representou uma frustração para a pesquisadora, que com base nos argumentos da literatura sobre o tema, esperava que este se confirmasse como um fator essencial e de extrema relevância para o desmantelamento das políticas de ordenamento territorial amazônicas.

Porém, é importante citar também as limitações da presente pesquisa: ela não é capaz de explicar a ausência do resultado – ou seja, o não desmantelamento da política de ordenamento territorial nos estados amazônicos. Isso ocorre porque as causas (e as configurações causais) foram selecionadas como hipótese tendo em vista condições que a literatura sobre o tema estabelece como pertinentes para a produção do resultado. Outra limitação é a baixa cobertura dos resultados: a pesquisa explica a produção do resultado em apenas um caso, o estado de Rondônia, o que aponta para a existência de causas ocultas para o desmantelamento, não contempladas aqui.

Destaca-se também a homogeneidade de condição causal D (órgão ambiental especializado): ela é ausente em todos os casos à exceção do estado de Rondônia:

oito dos nove estados da Amazônia Legal possuem órgão ambiental especializado na política de ordenamento territorial. Isso sinaliza que a presença de um órgão especializado em tal política pública pode ser uma característica estrutural da mesma e põe em xeque seu real poder explicativo para seu desmantelamento, que é um fenômeno de natureza conjuntural.

Disso podemos depreender que uma agenda interessante para pesquisas futuras sobre o desmantelamento da política de ordenamento territorial nos estados da Amazônia Legal consistiria na identificação de outras causas robustas o suficiente para explicarem tanto o desmantelamento nos demais estados (casos) quanto a não produção desse resultado.

Um estudo de caso aprofundado sobre o caso específico de Rondônia, que se apresenta como um caso típico – por meio da metodologia de *process-tracing*, por exemplo – permitiria a compreensão mais completa de como as causas identificadas acionam um mecanismo causal para produção do desmantelamento da política de ordenamento territorial estadual.

Para mais, pesquisas que tratem do instrumento de Zoneamento Ecológico-Econômico do ponto de vista estrutural, permitiriam a distinção entre causas do seu desmonte de natureza conjuntural e de natureza estrutural, o que, inclusive, aprofundaria o estudo empreendido nesta pesquisa.

Ainda, investigar tal instrumento levando em conta a atuação de todos os estados e da União para analisar seu processo de implementação como um todo – avanços e retrocessos; erros e acertos – seria de fundamental importância para compreender a política de ordenamento territorial do Brasil e sua consecução (ou a ausência dela) ao longo da história brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE (Estado). Decreto Nº 503 de 06 de abril de 1999. Institui o Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Acre, Rio Branco, AC 07 abr. 1999. Disponível em: <[Ministério Público do Estado do Acre \(mpac.mp.br\)](https://mpac.mp.br)>. Acesso em: 05 jul. 2023.

ACRE (Estado). Divisão de Gestão Ambiental e Territorial Secretaria de Estado de Meio Ambiente. [internet]. **SEMA, Acre**. Disponível em: <<https://sema.ac.gov.br/departamentos-e-divisooes/gestao-ambiental-e-territorial/>>. Acesso em: 30 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 1.904, de 05 de junho de 2007. Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre – ZEE. Diário Oficial do Estado do Acre, Rio Branco, AC em 05 de jun. de 2007. Disponível em: <http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116435>. Acesso em: 05 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Núcleo de Zoneamento Ecológico-Econômico. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. [internet] **SEMA, Acre**. <<https://sema.ac.gov.br/nucleo-de-zoneamento-ecologico-economico-zee/>>. Acesso em: 30 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA). [internet]. **SEMA, Acre**. Disponível em: <<https://sema.ac.gov.br/>>. Acesso em: 30 out. 2023.

AGUIAR, R. B. de; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019.

ALENCAR T. R. Metodologia Multiescalar do ZEE. – Integração Sinérgica entre Zoneamentos Municipais, Estaduais e Regionais. Programa ZEE Brasil. Brasília: **Projeto PNUD BRA 00/022 – Apoio a Políticas de Desenvolvimento Sustentável**, set. 2009. Disponível em: <[https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/\\_arquivos/metodologia\\_multiescalar\\_\\_\\_produto\\_4\\_225.pdf](https://antigo.mma.gov.br/estruturas/225/_arquivos/metodologia_multiescalar___produto_4_225.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2023.

Ale-RR aprova criação de zoneamento Ecológico-Econômico em Rorainópolis. G1 Roraima. Boa Vista, jul. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2022/07/21/ale-rr-aprova-criacao-de-zoneamento-ecologico-economico-em-rorainopolis.ghtml>. Acesso em: 08 jul. 2023.

Aliado de Bolsonaro, governador reeleito de MT diz que estado campeão em área degradada é exemplo de proteção ambiental. **Infoamazonia**, out. 2022. Disponível em: <<https://infoamazonia.org/2022/10/27/bolsonaro-mauro-mendes-mato-grosso/>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

ALMEIDA, F. G. O ordenamento territorial e a geografia física no processo e gestão ambiental. In: Santos, M. (Org). Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p. 332 – 352. Disponível em: <<https://doceru.com/doc/81xxcve>>. Acesso em: 01 set. 2023.

ALVES, C. S. Resgatando a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Iniciativas no período de 2015 a 2021. **Confins**, v. 58, 2023. Disponível em: < Resgatando a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Iniciativas no período de 2015 a 2021. (openedition.org)>. Acesso em: 05 set. 2023.

ALVES, Y. Estudo de zoneamento ecológico e econômico de Rondônia é apresentado pela Sedam à comissão estadual. **Assessoria de Comunicação da Secretaria de Desenvolvimento Ambiental de Rondônia**. Porto Velho, mai. 2020. Disponível em: <<https://www.sedam.ro.gov.br/estudo-de-zoneamento-ecologico-e-economico-de-rondonia-e-apresentado-pela-sedam-a-comissao-estadual/>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

AMAPÁ (Estado). Decreto Estadual nº 277 de 18 de dezembro de 1991. Disponível em: <[https://editor.amapa.gov.br/publicacoes/SESA\\_2759e6cc2bb3e77c41522ca85ae9bd7c.pdf](https://editor.amapa.gov.br/publicacoes/SESA_2759e6cc2bb3e77c41522ca85ae9bd7c.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 919 de 18 de agosto de 2005. Dispõe sobre a política de gestão e ordenamento territorial do Estado do Amapá. Disponível em: <<https://cpisp.org.br/lei-n-0-919-de-18-de-agosto-de-2005/>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual Complementar nº 110, de 15 de janeiro de 2018. Dispõe sobre as terras públicas e devolutas do Estado, disciplina sua ocupação e dá outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ap/lei-complementar-n-110-2018-amapa-regulamenta-o-artigo-22-da-lei-complementar-estadual-n-110-de-15-de-janeiro-de-2018-e-dispoe-sobre-os-valores-da-terra-nua-para-fins-de-titulacao-e-regularizacao-fundiaria-das-areas-de-dominio-do-estado-do-amapa>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Unidade de Gestão de Programas Estratégicos. Secretaria de Estado do Planejamento. [internet]. **SEPLAN, Amapá**. Disponível em: <<https://seplan.portal.ap.gov.br/conteudo/programas-estrategicos/unidade-de-gestao-de-programas-estrategicos>>. Acesso em: 31 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Zoneamento Ecológico-Econômico do Amapá. Governo do Estado. Macapá, ZEE no Amapá. Disponível em: <[www.zee.ap.gov.br](http://www.zee.ap.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2023.

AMAZONAS (Estado). Conselho aprova termo de referência do Zoneamento Ecológico-Econômico no Amazonas. Secretaria de estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <https://www.seducti.am.gov.br/conselho-aprova-termo-de-referencia-do-zoneamento-ecologico-economico-no-amazonas/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 23.477, de 16 de junho de 2003. Reorganiza a comissão estadual de zoneamento sócio-econômico-ecológico - cezee e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/portalzee/biblioteca/experiencias-de-outros-estados/>>. Acesso em 05 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 24048 de 18 de fevereiro de 2004. Institui a Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/portalzee/biblioteca/experiencias-de-outros-estados/>>. Acesso em: 05 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Governo do Amazonas reforça Zoneamento Ecológico Econômico para impulsionar economia do interior. Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <https://informemanaus.com/2023/governo-do-amazonas-reforca-zoneamento-ecologico-economico-para-impulsionar-economia-do-interior/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 3.417, de 31 de julho de 2009. Institui o Macrozoneamento Ecológico- Econômico do Estado do Amazonas – MZZE. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, AM. Dia 31 de jul. de 2009. Disponível em: <<https://sapl.al.am.leg.br/norma/7872>>. Acesso em: 05 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 3.645, de 08 de agosto de 2011. Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE da Sub-Região do Purus no Estado do Amazonas, estabelece diretrizes de uso e ocupação do solo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, AM 08 ago. 2011. Disponível em: <[http://www.idam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/8100\\_texto\\_integral.pdf](http://www.idam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/8100_texto_integral.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Assessoria de Ordenamento Territorial. Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA). [internet]. **SEMA, Amazonas** Disponível em: <https://meioambiente.am.gov.br/assessoria-de-ordenamento-territorial/>. Acesso em: 30 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Departamento de Gestão Ambiental, Territorial e Recursos Hídricos (DEGAT). Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA). [internet]. **SEMA, Amazonas** Disponível em: <https://meioambiente.am.gov.br/departamento-de-gestao-ambiental-territorial-e-recursos-hidricos-degat/>. Acesso em: 30 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA). [internet]. **SEMA, Amazonas**. Disponível em: <<https://meioambiente.am.gov.br/>>. Acesso em: 30 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Sul do estado será prioridade para Zoneamento Ecológico-Econômico do Amazonas [internet]. **SEMA Amazonas**. Manaus, dez. 2021. Disponível em: <http://meioambiente.am.gov.br/sul-do-estado-sera-prioridade-para-zoneamento-ecologico-economico-do-amazonas/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Amazonas – ZEE/AM (2022 – 2024). Secretaria do Meio Ambiente. Manaus, 2021. Acesso em: jul. 2023.

ANJOS, A. Conferência debate Zoneamento Ecológico Econômico no Pantanal. **Coordenadoria de Comunicação da Presidência do TJMT**. Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/noticias/66307>. Acesso em: 06 jul. 2023.

ANTUNES, P. B. (2010). **Direito ambiental**. (12<sup>a</sup> ed.), Lumen Juris. Disponível em: <[https://www.academia.edu/31875426/Direito\\_Ambiental\\_Paulo\\_de\\_Bessa\\_Antunes](https://www.academia.edu/31875426/Direito_Ambiental_Paulo_de_Bessa_Antunes)> . Acesso em: 12 set. 2023.

Após acordo, Assembleia mantém veto que derruba projeto do zoneamento socioeconômico e ecológico em Rondônia. **RondôniaGora**. Porto Velho, mar. 2022. Disponível em: <<https://www.rondoniagora.com/politica/apos-acordo-assembleia-mantem-veto-que-derruba-projeto-do-zoneamento-socioeconomico-e-ecologico-em-rondonia>>. Acesso em: 11 jan. 2024.

ARAGÃO, T. Justiça exige retirada de garimpeiros da terra Yanomami. **Amazônia Real**. Manaus, mar. 2021. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/justica-exige-retirada-de-garimpeiros-da-terra-yanomami/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ARANA, A. R. A.; VAGULA, P. R. O macrozoneamento ecológico-econômico da Amazônia Legal. *Revista Brasileira de Geografia Física* v. 09, n. 04, p. 1110 – 1121. 2016. Disponível em: < [www.ufpe.br/rbgfe](http://www.ufpe.br/rbgfe) >. Acesso em: 03 set. 2023.

ARAÚJO, S. M. V. G. de. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 2, p. 1-20, ago. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000020005>.

ARÁUJO, B.; CAMPOS, F. S. S. Populismo Autoritário e Meio Ambiente no Brasil: Enquadramentos do discurso antiambiental de Jair Bolsonaro em editoriais nacionais e internacionais. **Revista Media & Jornalismo**, v. 22, n. 40, p. 141–159. Disponível em: [https://doi.org/10.14195/2183-5462\\_40\\_7](https://doi.org/10.14195/2183-5462_40_7). Acesso em: Jul 2022.

ASSAD, E. D.; MARTINS, S. C.; PINTO, H. P. (2012). **Sustentabilidade no agronegócio brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável.

Associação Interamericana para Defesa do Ambiente et al. Carta de preocupação com a chamada "política verde" do estado do Pará. Disponível em: <[https://www.internationalrivers.org/wp-content/uploads/sites/86/2021/11/CARTA-DE-PREOCUPACAO-COM-A-CHAMADA-\\_POLITICA-VERDE-DO-ESTADO-DO-PARA.pdf](https://www.internationalrivers.org/wp-content/uploads/sites/86/2021/11/CARTA-DE-PREOCUPACAO-COM-A-CHAMADA-_POLITICA-VERDE-DO-ESTADO-DO-PARA.pdf)>. Acesso em: 09 jan. 2024.

AVILA, E. T. de; TIerno, R. de A. O desmonte da política ambiental do Brasil: da boiada à desregulação dos mangues e restingas. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**. V. 6, n. 11, p. 149-185, jul./dez. 2020. p. 149 – 185.

BANCO MUNDIAL. Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? Washington D.C., 07 de setembro de 2010.

BARBALHO, H. **Helder Presente, cuidando da gente**. Belém, 2018. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: 02 out. 2023.

BARCELLOS, R. Governadores enviam carta a Biden propondo parceria em prol do meio ambiente. **CNN**, São Paulo, 20 de abr. de 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/governadores-enviam-carta-a-biden-propondo-parceria-em-prol-do-meio-ambiente/> Acesso em: 04 dez. 2022.

BARDACH, E. Policy termination as a political process. **Policy Sciences**. v. 7, p. 123 – 31, 1976.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BASURTO, X.; SPEER, J. **Structuring the Calibration of Qualitative Data as Sets for Qualitative Comparative Analysis (QCA)**. Sage. 2012.

BRANDÃO, C. A. O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista. **Anais do X ENA - Encruzilhadas do Planejamento: Repensando Teorias e Práticas**. Belo Horizonte, 2003.

BURUAGA, G. S. **Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia**. Madrid: Guadiana de Publicaciones, 1969.

BAUER, M.; BECKER, S. Democratic backsliding, populism, and public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**. v. 3, n. 1. p. 19-31, 2020.

BAUER, M. et al. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects**. Oxford University Press, 2012.

BAUER, M.; KNILL, C. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**. v. 16, n. 1, p. 28 - 44, 2014.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Causal Case Study Methods**. Ann Arbor: University of Michigan Press. 2016.

BERGUE, S. T. **Comportamento Organizacional**. 3 ed. Florianópolis: Ed. Universidade de Santa Catarina, 2014. Disponível em: <<https://biblioteca.unisced.edu.mz/bitstream/123456789/2777/1/PNAP%20-%20GP%20-%20Comportamento%20Organizacional.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

BERNARDES, J. A. et al. **Globalização do agronegócio e land grabbing**: A atuação das megaempresas argentinas no Brasil. Rio de Janeiro: Lamparina, 2017. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Carla-Gras/publication/319236169\\_Monopolio\\_de\\_terras\\_e\\_capital\\_financeiro\\_a\\_atuacao\\_da\\_empresa\\_Cresud\\_na\\_America\\_Latina/links/5d6e7a7345851542789f2b64/Monopolio-de-terras-e-capital-financeiro-a-atuacao-da-empresa-Cresud-na-America-Latina.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Carla-Gras/publication/319236169_Monopolio_de_terras_e_capital_financeiro_a_atuacao_da_empresa_Cresud_na_America_Latina/links/5d6e7a7345851542789f2b64/Monopolio-de-terras-e-capital-financeiro-a-atuacao-da-empresa-Cresud-na-America-Latina.pdf)> Acesso em: 07 nov. 2023.

BIANCULLI, A; JENNE, N.; JORDANA, J. From Dismantling by Default to Arena Shifting? Child Benefit Policy in Spain. In: **Dismantling Public Policy: Preferences,**

**Strategies, and Effects.** BAUER, Michael; KNILL, Christoph. Oxford University Press. 2012. p. 30 – 53.

BIALOSKORSKI NETO, S. **Agribusiness cooperativo:** Economia, doutrina, e estratégias de gestão. Piracicaba: ESALQ/USP, 1994.

BOBBIO, N. **Era dos direitos.** Editora Campos, 1992. Disponível em: <<https://doceru.com/doc/nxecenec>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. **Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros.** Dados, v. 66, n. 2, 2023.

BONI, J. Governador de Rondônia aprova lei que reduz limites de reservas florestais. **G1 Rondônia.** Porto Velho, mai. 2021, disponível em: <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2021/05/21/governador-aprova-lei-que-reduz-limites-de-reservas-florestais-e-cria-novos-parques-em-rondonia.ghtml>. Acesso em: 09 jan. 2024.

BORGES, L. T. Governador do MT pressionou Agência Nacional de Águas por hidrelétricas no Pantanal. **Agência Pública.** Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/08/01/governador-do-mt-pressionou-agencia-nacional-de-aguas-por-hidreletricas-no-pantanal>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 96.944, DE 12 DE OUTUBRO DE 1988. Cria o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal e dá outras providências. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF: Disponível em: <[https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1988/dec\\_96944\\_1988\\_programadefesacomplexoecossistemasamazonialegal.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1988/dec_96944_1988_programadefesacomplexoecossistemasamazonialegal.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.540, de 21 de setembro de 1990. Institui a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e dá outras providências. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF: Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99540.htm#:~:text=DECRETO%20No%2099.540%2C%20DE%2021%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Institui%20a%20Comiss%C3%A3o%20Coordenadora%20do,que%20lhe%20confere%20o%20art.>](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99540.htm#:~:text=DECRETO%20No%2099.540%2C%20DE%2021%20DE%20SETEMBRO%20DE%201990.&text=Institui%20a%20Comiss%C3%A3o%20Coordenadora%20do,que%20lhe%20confere%20o%20art.>)>. Acesso em: 7 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências., Brasília, DF. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm)>. Acesso em: 03 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto de 12 de fevereiro de 2007. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em: < ([planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br))>. Acesso em: 05 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010. Presidência da República, Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Aprova o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal - MacroZEE da Amazônia Legal, altera o Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <>. Acesso em: 11 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.087 de 05 de novembro de 2019. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em: <[planalto.gov.br](http://planalto.gov.br)>. Acesso em: 04 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 03 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.683.htm#:~:text=L10683&text=L10683%20No%2010.683%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm#:~:text=L10683&text=L10683%20No%2010.683%20DE%2028%20DE%20MAIO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da,Minist%C3%A9rios%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=Art.)>. Acesso em: 07 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm). Acesso em: 03 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. MacroZEE Amazônia Legal: Estratégias de Transição para a Sustentabilidade. 2009. Disponível em: <[https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/publicacoes\\_estados/Amazonia%20Legal/MacroZEE-AML.pdf](https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/publicacoes_estados/Amazonia%20Legal/MacroZEE-AML.pdf)>. Acesso em: 14 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...] Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 07 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016.. Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13341.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13341.htm)>. Acesso em: 07 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Medida provisória nº 1.795, de 1 de janeiro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.–Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF: Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1795.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.795%2C%20DE%201%20DE%20JANEIRO%20DE%201999.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n,Art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1795.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.795%2C%20DE%201%20DE%20JANEIRO%20DE%201999.&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n,Art.)>. Acesso em: 07 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Agropecuária brasileira em números. Brasília, 2018 [internet]. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/valor-bruto-da-producao-agropecuaria-vbp>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). VBP – Valor Bruto da Produção, dezembro de 2018. Manifestação Fala Brasil, protocolo 18800.032206/2023-43. Acesso em: 07 ago. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria do Comércio Exterior. Resultados da balança comercial brasileira de 2022. Disponível em: [www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/Balanca2022.pdf](http://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/Balanca2022.pdf). Acesso em: 07 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Governo Federal acelera construção da Política Nacional de Ordenamento Territorial [internet]. MIDR, Brasília, 18 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-acelera-construcao-da-politica-nacional-de-ordenamento-territorial>>. Acesso em: 04 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração. Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT; Projeto “Elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT. 2008. Brasília, DF. Disponível em: <[https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/457\\_1.pdf](https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/457_1.pdf)>. Acesso em 04 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Zoneamento Ecológico-Econômico. Apresentação [internet]. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/gestaoterritorial/zoneamento-territorial.html>. Acesso em: 26 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Zoneamento Ecológico-Econômico. Histórico do ZEE [internet]. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/item/8186.html>>. Acesso em: 26 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Zoneamento Ecológico-Econômico. MacroZEE da Amazônia Legal [internet]. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/macrozee-da-amaz%C3%B4nia-legal.html>>. Acesso em: 26 jun. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. ZEE: Diretrizes metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil. Brasília: Ministério do Meio Ambiente,

Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, 2006. Disponível em: <[https://antigo.mma.gov.br/images/Acordo%20Setorial/MMA%20ANTIGO/Diretrizes Metodologicas\\_ZEE\\_2006.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/Acordo%20Setorial/MMA%20ANTIGO/Diretrizes%20Metodologicas_ZEE_2006.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2023.

BREWER, D. The policy sciences emerge. **Policy Sciences**. v. 5, p. 239 – 45, 1974.

BRUSCHI, L. Governo de MT lança plano de combate aos incêndios florestais e desmatamento ilegal para 2022. **Emergência** 193. Cuiabá, abr. 2022. Disponível em: <<https://www.bombeiros.mt.gov.br/-/18651081-governo-de-mt-lanca-plano-de-combate-aos-incendios-florestais-e-desmatamento-ilegal-para-2022>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

CAMARGO, S. Estados da Amazônia anunciam parceria com a França para projetos de preservação da floresta. **Conexão Planeta**. Dez. 2019. Disponível em: <https://conexaoplaneta.com.br/blog/estados-da-amazonia-anunciam-parceria-com-a-franca-para-projetos-de-preservacao-da-floresta/#fechar>. Acesso em: 08 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Governadores de nove estados defendem Fundo Amazônia e afirmam que negociarão diretamente com Alemanha e Noruega. **Conexão Planeta**. Ago. 2019. Disponível em: <<https://conexaoplaneta.com.br/blog/governadores-de-nove-estados-defendem-fundo-amazonia-e-afirmam-que-negociarao-diretamente-com-alemanha-e-noruega/>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

CAPISTRANO, M. Zoneamento socioeconômico e ecológico de Rondônia será apresentado em reunião com integrantes da comissão estadual. **Assessoria de Comunicação da Secretaria de Desenvolvimento Ambiental de Rondônia**. Porto Velho, abr. 2019. Disponível em: <<https://www.sedam.ro.gov.br/zoneamento-socioeconomico-e-ecologico-de-rondonia-sera-apresentado-em-reuniao-com-integrantes-da-comissao-estadual/>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

CAMELI, G; ROCHA, M. **Plano de Governo Mudança e Competência 2019 – 2022**. Rio Branco, 2018. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: 01 out. 2023.

CAPOBIANCO, J. P. R. **Amazônia, uma década de esperança**: Como o Brasil controlou o desmatamento entre 2004 e 2014 e está pondo tudo a perder. São Paulo, Editora Estação Liberdade, 2021.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional [internet] Disponível em: <[www.gov.br](http://www.gov.br)>. Acesso em: 05 set. 2023.

CAIRNEY, P. **Understanding Public Policy: Theories and Issues**. 2º Ed. Londres, Red Globe Press, 2020.

CARLESSE, M. **Plano de Governo**. 2018. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: 11 out. 2023.

CARTER, E. Right-wing extremism/radicalism: Reconstructing the concept. **Journal of Political ideologies**, v. 23, n. 2, p. 157-182, 2018.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.002>. Acesso em: 04 dez. 2022.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA – Cepea. Escola Superior de Agricultura Luiz Queiroz da Universidade de São Paulo – ESALQ. **PIB do agronegócio brasileiro**. São Paulo, 2024). Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

CENTRO DE ESTUDOS DE OPINIÃO PÚBLICA (CESOP); INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO E ESTATÍSTICA (Ibope). Percepções sobre a Amazônia. São Paulo, 2019. 8 p. Disponível em: <[https://www.cesop.unicamp.br/vw/118PxTagwNQ\\_MDA\\_5b3fb\\_/TF\\_04694.pdf](https://www.cesop.unicamp.br/vw/118PxTagwNQ_MDA_5b3fb_/TF_04694.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2023.

CENTRO DE ESTUDOS DE OPINIÃO PÚBLICA (CESOP); INTELIGÊNCIA EM PESQUISA E CONSULTORIA ESTRATÉGICA (Ipec). **Meio Ambiente e Mudanças Climáticas**. São Paulo, 2021. 20 p. Disponível em: <[https://www.cesop.unicamp.br/vw/118P1TKwwNQ\\_MDA\\_685fe\\_/TF\\_04746.pdf](https://www.cesop.unicamp.br/vw/118P1TKwwNQ_MDA_685fe_/TF_04746.pdf)>. Acesso: 20 jun. 2023.

COSTA, E. Helder Barbalho vê mineração como ‘vocação’ do Pará, mas recursos bilionários mudam a vida da população? **Infoamazonia**, set. 2022. Disponível em: <<https://infoamazonia.org/2022/09/28/helder-barbalho-mineracao-devastacao-garimpo-ilegal/>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

COSTA, L. M. Carlesse garante apoio a produtores e destaca cenário favorável ao agronegócio no Tocantins. Blog do Luiz Armando Costa, fev. 2021. Disponível em: <https://www.luizarmandocosta.com.br/noticia/carlesse-garante-apoio-a-produtores-e-destaca-cenario-favoravel-ao-agronegocio-no-tocantins/31679>. Acesso em: 10 jan. 2024.

COUTINHO, J. Em Almas, Governador Wanderlei Barbosa entrega licença ambiental à mineradora que deve gerar mais de 3 mil empregos. Secretaria de Comunicação de Tocantins. Palmas, dez. 2021. Disponível em: <<https://www.to.gov.br/secom/noticias/em-almas-governador-wanderlei-barbosa-entrega-licenca-ambiental-a-mineradora-que-deve-gerar-mais-de-3-mil-empregos/41kf6j8c3f2s>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

DELEON, P. Afterword: The once and future state of policy termination. **International Journal of Public Administration**. v 20, p. 2195 – 212, 1997.

DENARIUM, A. **Plano de Governo 2019 – 2023**. Boa Vista, 2018. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: 11 out. 2023.

DE PAULA, M. Projetos de Lei de pagamento por serviços ambientais e Fundo Clima do Tocantins avançam rumo à apreciação do legislativo. **Conexão Tocantins**. Palmas, nov. 2022. Disponível em: <<https://conexaoto.com.br/2022/11/28/projetos->

de-lei-de-pagamento-por-servicos-ambientais-e-fundo-clima-do-tocantins-avancam-rumo-a-apreciacao-do-legislativo#google\_vignette>. Acesso em: 08 jul. 2023.

DI MASCIO, F.; NATALINI, A.; ONGARO E. Resilience Without Resistance: Public Administration Under Mutating Populisms in Office in Italy. In: Bauer et al. (Org.) **Democratic Backsliding and Public Administration**: How Populists in Government Transform State Bureaucracies. Cambridge: Ed. Cambridge University Press, 2021, p. 47 – 75.

DINO, F. Governador Flávio Dino: A Amazônia é o futuro do Brasil. **Americas Quaterly**. Nova York, mai. 2021. Disponível em: <<https://www.americasquarterly.org/article/governador-flavio-dino-a-amazonia-e-o-futuro-do-brasil/>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

DINO, F. **Para o Maranhão seguir em frente**. São Luiz, 2018. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: 01 out. 2023.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harper, 1957.

DUSA, A. QCA with R: **A Comprehensive Resource**. 2022.

\_\_\_\_\_. QCA with R. **A Comprehensive Resource**. Springer International Publishing. 2019.

É Tempo de Amazônia com Antônio Denarium. Entrevistador: Marcello D'Angelo. Canal Youtube Agromais, Rede Bandeirantes, jan. 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=3ERu1AvM9Qs>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ELIAS, J. Governadores assumem compromissos ambientais e representam seus estados na confer 26. **CNN**, São Paulo, 31 out. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/governadores-assuem-compromissos-ambientais-e-representam-seus-estados-na-cop26/>. Acesso em: 04 dez. 2022.

FARIA, J. H. Weber e a sociologia das organizações. São Paulo: **Revista de Administração**, v. 18, n. 2, p. 23-29, abril-junho, 1983.

FARIA, J. H.; MENEGHETTI, J. K. Burocracia Como Organização, Poder E Controle. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas**. v. 51, n.5, set/out. 2011, p. 424-439. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rae/a/RVdqf5QvFkDcmKtWZcvqFFD/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 24 jan. 2024.

Flávio Dino é considerado “diplomata” da Amazônia Legal. **Pcdob65 – Partido Comunista do Brasil**, dez. 2020. Disponível em <<https://pcdob.org.br/>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

Flávio Dino é reconduzido à Presidência do Consórcio Amazônia Legal. **Consórcio Amazônia Legal**. Nordeste, fev. 2022. Disponível em:

<<https://consorcioamazonialelegal.portal.ap.gov.br/noticia/0402/flavio-dino-e-reconduzido-a-presidencia-do-consorcio-amazonia-legal>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

FELIPPE, M. Governadores lançam Consórcio Verde em busca de recursos para a Amazônia. **Revista Exame**, Glasgow, 04 nov. 2021. Disponível em: <https://exame.com/negocios/governadores-lancam-consorcio-verde-em-busca-de-recursos-para-a-amazonia/>. Acesso em: 04 dez. 2022.

Foco Amazônia #3, edição de fevereiro de 2022. **Política por inteiro**. Rio de Janeiro, mar. 2022. Disponível em: <<https://politicaporinteiro.org/2022/03/04/foco-amazonia-3-mensal-fevereiro-2022/>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

FONTES, R. A.; SILVA, E. R. O ordenamento territorial no Brasil e os zoneamentos ecológicos econômicos dos estados. *Revista Ibero Americana de Ciências Ambientais*, v.12, n.6, p.334-346, 2021. Disponível em: <<https://sustenere.co/index.php/rica/article/view/5750>> Acesso em: 02 jul. 2023.

FORCHTNER, B. Climate change and the far right. **WIREs Clim Change**. v. 10, n. 604, p. 1 – 11, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/wcc.604>. Acesso em: 04 dez. 2020.

FRANCO D. Governo anuncia construção da segunda Usina da Paz em Parauapebas. **TerPaz**. Belém, set. 2022. Disponível em: <<https://terpaz.pa.gov.br/tags/cidadania-e-seguran%C3%A7a>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

FREDERICO, S. Economia política do território e as forças de dispersão e concentração no agronegócio brasileiro. **Geographia**, v. 17, n. 35, p. 68-94, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13729/8929>>. Acesso em: 07 nov. 2023.

FREITAS, D. Governo do Amapá recebe resultados preliminares do Projeto Zoneamento Ecológico-Econômico do Amapá (ZEE). **EMBRAPA Notícias**. Brasília, dez. 2022. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/77372952/governo-do-amapa-recebe-resultados-preliminares-do-projeto-zoneamento-ecologico-economico-do-amapa-zee>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

FRIEDMANN, J. “The Active Community: Towards a Political Territorial Framework for Rural Development in Asia. **Economic Development and Cultural Change**, v. 29, n 2.

GARZON, L. F. N. A encomenda de um novo Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Rondônia: quando “desamazonizar” vira regra. **Amazônia Real**. Manaus, jan. 2021. Disponível em: <<https://amazoniareal.com.br/a-encomenda-de-um-novo-zoneamento-socioeconomico-ecologico-de-rondonia-quando-desamazonizar-vira-regra/>>. Acesso em: 11 jan. 2024.

GÓES W. **Plano de Governo Caminhos para o Desenvolvimento do Estado do Amapá**. Macapá, 2018. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: 01 out. 2023.

GOMES, C. S. Impactos da expansão do agronegócio brasileiro na conservação dos recursos naturais. **Cadernos do Leste**, v. 19, n. 19, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufmg.br/index.php/caderleste/article/view/13160/10396>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

Governador do Amapá diz que “Brasil não pode virar as costas para o debate”. **Gazeta do Povo**. Paraná, set. 2019. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/breves/governador-amapa-cupula-clima-nova-york/>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

Governador Helder Barbalho considera relevante debater bioeconomia como modelo de desenvolvimento para a Amazônia. **IBRAM Mineração no Brasil**. Disponível em: <<https://ibram.org.br/noticia/governador-helder-barbalho-considera-relevante-debater-bioeconomia-como-modelo-de-desenvolvimento-para-a-amazonia/>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

Governador Wanderlei Barbosa destaca necessidade de financiamento internacional para a preservação ambiental no Tocantins. **O Girassol**. Palmas, nov. 2022. Disponível em: <<https://ogirassol.com.br/geral/governador-wanderlei-barbosa-destaca-necessidade-de-financiamento-internacional-para-a-preservacao-ambiental-no-tocantins>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Governador Wilson Lima recebe presidente da Potássio do Brasil, Adriano Espescht. **Potássio Brasil**. Manaus, jun. 2022. Disponível em: <<https://potassiodobrasil.com.br/governador-wilson-lima-recebe-presidente-da-potassio-do-brasil-adriano-espescht/>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

GREEN-PEDERSEN, C.; HAVERLAND, M. The new politics and scholarship of the welfare state. **Journal of European Social Policy**. v. 12, n. 1, p. 43 – 51, 2002.

HÄUSERMANN, S. **The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe**, Cambridge: Cambridge University Press. 2010.

Helder Barbalho: “A floresta em pé deve ser tratada como ativo econômico”. **Revista Veja**. São Paulo, jul 2022. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/paginas-amarelas/helder-barbalho-a-floresta-em-pe-deve-ser-tratada-como-ativo-economico>>. Acesso em: 09 jan.2024.

HILDEBRAND, A. **Política de ordenación del territorio en Europa**. Sevilla, Universidade de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junda de Andalucía, 1996.

HOWLETT; CASHORE, B. The dependent variable problem in the study of policy change. **Journal of Comparative Policy Analysis**. v. 111, p. 33 – 46, 2009.

INGLEHART, R.; NORRIS, P. Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash. **Harvard JFK School of Government Faculty Working Papers Series**, p. 01 – 52, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sistema de Contas Regionais**: Brasil 2018. Disponível em: <<https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Sist.-Contas-Regionais-Brasil-2018-SCR-IBGE.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS – INPE. Coordenação-Geral de Observação da Terra. **PRODES – Amazônia: Monitoramento do desmatamento da floresta amazônica por satélite**. 03 jun. 2022. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. Acesso em: nov. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipea. **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Adriana Maria Magalhães de Moura (Org.). Brasília: Ipea, 2016

JUCÁ, B. Roraima enfrenta garimpo ilegal e avanço desordenado do agronegócio. **Folha de São Paulo**. Fortaleza, set. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/09/roraima-enfrenta-garimpo-ilegal-e-avanco-desordenado-do-agronegocio.shtml>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

Lei prevê licença ambiental por autodeclaração para mais de 11 mil propriedades rurais com impacto 'mínimo'. G1 Tocantins. Palmas, jul. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2021/07/30/lei-preve-licenca-ambiental-por-autodeclaracao-para-mais-de-11-mil-propriedades-rurais-com-impacto-minimo.ghtml>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

LEME, T. M. Governança Ambiental No Nível Municipal. In: MOURA, A. M. M. (Org.) **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. p. 147 – 174.

LENSCHOW, A. BURNS, C. ZITO, A. Dismantling, disintegration or continuing stealthy integration in European Union environmental policy? **Journal of Public Administration**, p.1–9. 2020.

LEVY, J. D. Welfare retrenchment. In: F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger and C. Pierson (Orgs.). **The Oxford Handbook of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press. p. 552 – 68, 2010.

LIMA, L. Efeito Lula: governadores da Amazônia se tornam “defensores ambientais”. **Brasil de Fato**, nov. 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/11/19/efeito-lula-governadores-da-amazonia-se-tornam-defensores-ambientais>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

LIMA, W. **Programa de Governo**. Manaus, 2018. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: 01 out. 2023.

LOTTA et al. Burocracia na mira do governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia. **NEXO Políticas**, p. 01 – 07, 2022a. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/05/05/burocracia-na-mira-do-governo-gestao-autoritaria-e-ataques-a-funcionarios-publicos>>. Acesso em: 19 mar. 2024.

\_\_\_\_\_. Burocracia na mira do governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia. In: CARDOSO, J. J. C. et al. (Orgs). **Assédio Institucional no Brasil: Avanço do Autoritarismo e Desconstrução do Estado**. Brasília, DF: Associação dos Funcionários do Ipea: EDUEPB, 2022b. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/360397237\\_Burocracia\\_na\\_mira\\_do\\_governo\\_os\\_mecanismos\\_de\\_opressao\\_operados\\_para\\_moldar\\_a\\_burocracia\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/360397237_Burocracia_na_mira_do_governo_os_mecanismos_de_opressao_operados_para_moldar_a_burocracia_publica)>. Acesso em: 19 mar. 2024.

LOTTA et al. A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 40, p. 1 – 36. 2023. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/fcyFtg7C3ZBvPx9hRMHTWXF/>>. Acesso em: 19 mar. 2024.

LOTTA, G; SILVEIRA, M. C. FENANDEZ, M. Ações e Reações: Mecanismos de Opressão à Burocracia e Suas Diferentes Estratégias de Reação. In: GOMIDE, A. A.; SILVA, M. M. S.; LEOPOLDI, M. A. (Orgs.) **Desmonte e Reconfiguração de Políticas Públicas (2016 – 2022)**. Brasília, no prelo. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11963>>. Acesso em: 19 mar 2024.

MAJONE, G. **De-regulation or Re-regulation?** London: Pinter, 1990.

\_\_\_\_\_. The rise of statutory regulation in Europe. In: \_\_\_\_\_ (Org.) **Regulating Europe**. London: Routledge, p. 47 – 60, 1996.

MARANHÃO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Sancionada lei que institui Zoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Cerrado e Sistema Costeiro do Maranhão. Disponível em: <<https://www.al.ma.leg.br/noticias/43704>>, Acesso em: 13 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto estadual nº 29.359, de 11 de setembro de 2013. Institui a Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Maranhão e o Comitê Técnico-Científico do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Maranhão, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Maranhão, São Luís, MA, 11 set. 2013. Disponível em: <<https://www3.ma.gov.br/agenciadenoticias/?p=159406>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 35.177 de 12 de setembro de 2019. Regulamenta o art. 20 , inciso II, da Lei Estadual nº 5.405 , de 8 de abril de 1992, e disciplina as atividades e governança do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Maranhão (ZEE/MA). Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=382428>>. Acesso: 12 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC. [internet]. **IMESC, Maranhão**. Disponível em: <https://imesc.ma.gov.br/portal/Instituto/conhecaoimesc>. Acesso em: 31 out. 2023b.

\_\_\_\_\_. Instituto Maranhense de Estudos Econômicos e Cartográficos – IMESC. Histórico Zoneamento Ecológico-Econômico [internet]. **IMESC, Maranhão**. Disponível em: <<http://zee.ma.gov.br/historico/>>. Acesso em: 13 jul. 2023a.

\_\_\_\_\_. Instituto Maranhense de Estudos Econômicos e Cartográficos – IMESC. **Zonificação do território – etapa Bioma Amazônico**. São Luís, 2019. Disponível em: <[https://sigite.sagrima.ma.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/zonifica%C3%A7%C3%A3o\\_final.pdf](https://sigite.sagrima.ma.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/zonifica%C3%A7%C3%A3o_final.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 5.405 de 08 de abril de 1992 Institui o Código de Proteção de Meio Ambiente e dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e o uso adequado dos recursos naturais do Estado do Maranhão. Disponível em: <<https://legislacao.sema.ma.gov.br/arquivos/1550005020.pdf>>. Acesso: 12 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei estadual nº 10.316, de 17 de setembro de 2015. Institui o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Maranhão e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=303590#:~:text=Institui%20o%20Macr ozoneamento%20Ecol%C3%B3gico%20Econ%C3%B4mico,Maranh%C3%A3o%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias.&text=Art.,do%20que%20esta belece%20o%20art>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 10.595 de 24 de maio de 2017. Institui o Programa Maranhão Verde, destinado a fomentar e desenvolver projetos voltados para apoio à conservação e recuperação ambiental. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=344074#:~:text=Institui%20o%20Progr ama%20Maranh%C3%A3o%20Verde,%C3%A0%20conserva%C3%A7%C3%A3o%20e%20recupera%C3%A7%C3%A3o%20ambiental>>. Acesso em: 01 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 11269 de 28/05/2020. Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Amazônico do Estado do Maranhão e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.sema.ma.gov.br/uploads/sema/docs/1607023038.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 11.734 DE 26 de maio de 2022. Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Cerrado e Sistema Costeiro do Estado do Maranhão, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=432080>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Macrozoneamento Ecológico-Econômico do estado do Maranhão. Relatório Final, Produto 04. Embrapa e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2014. Disponível em: [http://homologacao.zee.ma.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio\\_final\\_prod4\\_macrozee.pdf](http://homologacao.zee.ma.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio_final_prod4_macrozee.pdf). Acesso em: 06 jul. 2023.

MARTINE, G.; ALVES, G.; J. E. D. Economia, sociedade e meio ambiente no século 21: tripé ou trilema da sustentabilidade? **Revista Brasileira de Estudos de População**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 03, p. 433 – 460. 2015. Disponível em <

<https://www.scielo.br/j/rbepop/a/pXt5ZtxqShgBKDJVTDjfWRn/?format=pdf&lang=pt>  
. Acesso em: 04 jul. 2023.

MATO GROSSO (Estado). Lei Estadual Nº 5.993, de 03 de junho de 1992. Define a Política de Ordenamento Territorial e ações para a sua consolidação, objetivando o uso racional dos recursos naturais da área rural do Estado de Mato Grosso, segundo o Zoneamento Antrópico Ambiental, tecnicamente denominado Zoneamento Socioeconômico-Ecológico. Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, Cuiabá, MT, 03 jun. 1992. Disponível em: < <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei-5993-1992.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 1.139/2008. Institui Comissão Estadual do Zoneamento Sócio-Econômico Ecológico - CEZSEE. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mt/decreto-n-1139-2008-mato-grosso-altera-o-decreto-n-1139-de-31-de-janeiro-de-2008-que-institui-comissao-estadual-do-zoneamento-socio-economico-ecologico-cezsee>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.523, de 20 de abril de 2011. Institui a Política de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Mato Grosso. Disponível em: <<https://cpisp.org.br/lei-n-9-523-de-20-de-abril-de-2011/>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Revisão do ZSEE – MT: Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Mato Grosso. 2018. Disponível em: <<http://www.seplag.mt.gov.br/images/files/00seplan-5604-62d0572f0907b.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Minuta de Lei Agosto de 2020. Dispõe sobre o Zoneamento Socioeconômico Ecológico do Estado de Mato Grosso – ZSEE/MT, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/INFORMACOE\\_S\\_SOCIOECONOMICAS/ZSEE/processo\\_2976852020\\_minuta\\_Lei\\_ZSEE\\_18-08-2020.pdf](http://www.seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/INFORMACOE_S_SOCIOECONOMICAS/ZSEE/processo_2976852020_minuta_Lei_ZSEE_18-08-2020.pdf)>. Acesso em: 06 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Ordenamento Territorial. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. [internet]. **SEPLAG, Mato Grosso.** Disponível em: <<http://seplag.mt.gov.br/index.php?pg=ver&id=5604&c=117&sub=true>>. Acesso em: 31 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Primeira Consulta Pública Preliminar do Zoneamento Socioeconômico Ecológico. 2021. Disponível em: <<http://www.seplag.mt.gov.br/index.php?pg=ver&id=6304&c=117&sub=true>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

MATOS, P. F.; PESSÔA, V. L. S.; A apropriação do cerrado pelo agronegócio e os novos usos do território. **Revista Campo-Território**, v. 9, n. 17, p. 6-26, 2014. Disponível em: <<https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/21597/14376>>. Acesso em: 07 nov. 2023.

MELLO, P. **Qualitative Comparative Analysis: An Introduction to Research Design and Application**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2021.

MELLO, P. C. Bolsonaro atacou imprensa 87 vezes no primeiro semestre de 2021, aumento de 74%, diz entidade. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 jul. 2021. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/bolsonaro-atacou-imprensa-87-vezes-no-primeiro-semester-de-2021-aumento-de-74-diz-entidade.shtml>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

MP recomenda que governo vete projeto que altera zoneamento em RO: 'ameaça mecanismos de proteção ambiental'. **G1 Notícias**. Porto Velho, out. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2021/10/18/mp-recomenda-que-governo-vete-projeto-que-altera-zoneamento-em-ro-ameaca-mecanismos-de-protacao-ambiental.ghtml>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

MENDES, E. Governador Carlesse propõe investimento conjunto em tecnologia para monitoramento ambiental e eficiência da gestão pública. **Página Governo do Tocantins**. Palmas, nov. 2019. Disponível em: <<https://www.to.gov.br/noticias/governador-carlesse-propoe-investimento-conjunto-em-tecnologia-para-monitoramento-ambiental-e-eficiencia-da-gestao-publica/2beji00zb6er>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MENDES, M. **Plano de Governo**. Cuiabá, 2018. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#>/>>. Acesso em: 01 out. 2023.

MENEZES, R G. Jr.; BARBOSA, R. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. **Z Vgl Polit Wiss**. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12286-021-00491-8>. Acesso em: Jul 2022.

MERCADANTE, M. Zoneamento Ecológico Econômico. In: GANEN, R. S. (Org.) **Legislação Brasileira sobre Meio Ambiente**. Caderno 2, Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Edições Câmara.

MIGUEL, J. C. H. A “meada” do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 37, n, 1, p. 293 – 315. Janeiro/Abril 2022.

MORAES, A. C. R. Ordenamento territorial: uma Conceituação para o Planejamento Estratégico. In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 13 e 14 nov. 2003. **Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: 2005, Ministério da Integração Nacional, p. 43 – 48. Disponível em: <<https://doceru.com/doc/nssexvne>>. Acesso em: 01 set. 2023.

\_\_\_\_\_. Bases da formação territorial do Brasil: O território colonial brasileiro no “longo” século XVI. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2011. Disponível em: <<https://doceru.com/doc/xcness5>>. Acesso em: 01 set. 2023.

MOTTA, C. Decreto de Bolsonaro extingue canais de participação social em políticas públicas. **Rede Brasil Atual**, São Paulo, 12 abr. 2019. Disponível em: < <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/decreto-de-bolsonaro-extingue-orgaos-de-participacao-popular/> >. Acesso em: 30 ago. 2023.

MOURA, A. M. M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016a, p. 15 – 43.

MOURA, A. M. M. Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: Avanços e Desafios. In: \_\_\_\_\_. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016b, p. 111 – 145.

MOURA, A. S.; BEZERRA, M. C. Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016, p. 92 – 110.

MUDDE, C; KALTWASSER, C. R. **Populism: A very short introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

MÜLLER, J. W. **What is Populism?** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

NEIMARK, B. et al. Speaking Power to “Post-Truth”: Critical Political Ecology and the New Authoritarianism. **Annals of the American Association of Geographers**. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/24694452.2018.1547567>. Acesso em: 04 dez 2022.

Nova Economia: Amapá apresenta relatório preliminar do Zoneamento Ecológico-Econômico. **Governo do Estado do Amapá**. Macapá, dez. 2022. Disponível em: <<https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2712/nova-economia-amapa-apresenta-relatorio-preliminar-do-zoneamento-ecologico-economico>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. A conta chegou: O terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro. 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/02/A-conta-chegou-HD.pdf>. Acesso em: 03 dez 2022.

OANA, I.; SCHNEIDER, C.; THOMANN, E. **Qualitative Comparative Analysis Using R**. Cambridge, Cambridge University Press. 2021.

OFFE, K. **Disorganised Capitalism**. Cambridge MA: MIT Press, 1985.

OMETTO, J. P.; AGUIAR, A. P. D.; MARTINELLI, L. A. Amazon deforestation in Brazil: effects, drivers and challenges. **Carbon Management**, v. 2, n. 5, p. 575-585, 2011.

OTERO, F. Governo e mineradoras assinam protocolo de intenções para verticalizar a produção mineral aurífera no Pará. **Agência Pará**. Belém, fev. 2021. Disponível em: <<https://agenciapara.com.br/noticia/24887/governo-e-mineradoras-assinam-protocolo-de-intencoes-para-verticalizar-a-producao-mineral-aurifera-no-para>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

PAES, C. F. Mato Grosso: crime ambiental financiou metade da atual legislatura. **Mongabay**, set. 2022. Disponível em: <<https://brasil.mongabay.com/2022/09/mato-grosso-crime-ambiental-financiou-metade-da-atual-legislatura/>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

PACHECO, B. Governador Wilson Lima pretende discutir regularização do garimpo no Amazonas. **Revista Cenarium Amazonas**. Manaus, nov. 2021. Disponível em: <<https://revistacenarium.com.br/governador-wilson-lima-pretende-discutir-regularizacao-do-garimpo-no-amazonas/>>. Acesso em: 08 jan. 2021.

Países ricos precisam ajudar o Brasil a pagar a conta da preservação das florestas, diz Mauro Mendes. **Jovem Pan**. São Paulo, nov. 2021. Disponível em: <<https://jovempan.com.br/programas/jornal-da-manha/paises-ricos-precisam-ajudar-o-brasil-a-pagar-a-conta-da-preservacao-das-florestas-diz-mauro-mendes.html>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

PAJOLLA, M. Rondônia recusa carta em defesa da Amazônia entregue por governadores a Lula na COP27. **Brasil de Fato**, nov. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/11/22/rondonia-recusa-carta-em-defesa-da-amazonia-entregue-por-governadores-a-lula-na-cop27>. Acesso em: 09 jan. 2024.

PAPUDO, R. M. Ordenamento do território – conceitos, princípios e objetivos. 2007. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/454/12/16338\\_1\\_0\\_Conceito.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/454/12/16338_1_0_Conceito.pdf)>. Acesso em: 03 dez. 2022.

PARÁ (Estado). Decreto Estadual nº1026 de 05 de junho de 2008. Institui o Comitê Supervisor do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Pará (ZEE-PA), o Comitê Técnico Científico e o Grupo de trabalho, responsáveis pela coordenação e execução do ZEE-PA e dá outras providências. Disponível em: <https://www.ioepa.com.br/pages/2008/2008.06.06.DOE.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Ordenamento, Educação e da Descentralização da Gestão Ambiental. [internet]. **SEMAS, Pará**. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/diretorias/planejamento-ambiental/>>. Acesso em: 31 out. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 6.745, de 06 de maio de 2005. Institui o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Para e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Belém, PA, 12 mai. 2005. Disponível em: <<https://www.ioepa.com.br/pages/2005/2005.05.12.DOE.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 7.243, de 9 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Influência das Rodovias BR-163 (Cuiabá Santarém) e BR-230 (Transamazônica) no Estado do Pará - Zona Oeste. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/104132.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº7398 de 16 de abril de 2010. Dispõe sobre o ZEE da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará. Disponível em: <<https://www.ioepa.com.br/pages/2010/2010.04.22.DOE.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.064, de 25 de maio de 2020. Institui a Política Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC/PA). Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/6556.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 9.334, de 25 de outubro de 2021. Instituição do dia estadual do garimpeiro. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/pa/lei-ordinaria-n-9334-2021-para-institui-o-dia-do-garimpeiro-no-estado-do-para>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

PARAGUASSU, L. Estados da Amazônia Legal negociam investimentos contra desmatamento. **CNN Brasil**. São Paulo, jul 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/estados-da-amazonia-legal-negociam-investimentos-contradesmatamento/>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

PEREIRA, A. K. et al. Governance Arrangements for socio-environmental sustainability in the implementation of large infrastructure projects in the Brazilian Amazon. *Cadernos Ebape (early view)*. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/88216>>. 2022.

PEREIRA, A. K. et al. Populismo e Desmantelamento da Política de Fiscalização do Desmatamento em um Contexto Federalista. No prelo.

PEREIRA, A. K. et al. P. **Brazilian Political Science Association**. v. 18, n. 1, p. 1 – 38. 2024. Disponível em: <[scielo.br/j/bpsr/a/w5mSSWPx7hZ4tPV9Dnk7LhK/?lang=en](https://scielo.br/j/bpsr/a/w5mSSWPx7hZ4tPV9Dnk7LhK/?lang=en)>. Acesso em: 12 mar. 2024.

PIERSON, P. **Dismantling the Welfare State?** Cambridge: Cambridge University Press. 1994.

\_\_\_\_\_. Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in the affluent democracies. In \_\_\_\_\_ (org.), **The New Politics of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, p. 410 – 56, 2001.

PINHEIRO, P. S. Governo Bolsonaro é o único que tem a sociedade civil como inimiga, diz cientista político. Entrevista concedida ao Programa Roda Viva. **TV Cultura**, São Paulo, 30 mai. 2022. Disponível em: <[https://cultura.uol.com.br/noticias/49425\\_governo-bolsonaro-e-o-unico-que-tem-a-sociedade-civil-como-inimiga-diz-cientista-politico.html](https://cultura.uol.com.br/noticias/49425_governo-bolsonaro-e-o-unico-que-tem-a-sociedade-civil-como-inimiga-diz-cientista-politico.html)>. Acesso em: 30 ago. 2023.

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

PONCIANO, N. J.; SOUZA P. M.; MATA, H. T. Análise das externalidades negativas no meio ambiente e sustentabilidade na agropecuária. In: XLVI CONGRESSO DA PRIZIBISCZKI C. Governo de Mato Grosso propõe norma que limita criação de áreas protegidas no estado. **O Eco**, dez. 2022. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/governo-de-mato-grosso-propoe-norma-que-limita-criacao-de-areas-protegidas-no-estado/>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

PRIZIBISCZKI C. Governo de Mato Grosso propõe norma que limita criação de áreas protegidas no estado. **O Eco**, dez. 2022a. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/governo-de-mato-grosso-propoe-norma-que-limita-criacao-de-areas-protegidas-no-estado/>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Rondônia tenta enfraquecer proteção ambiental mudando lei do zoneamento no estado. **O Eco**, jul. 2022b. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/rondonia-tenta-enfraquecer-protacao-ambiental-mudando-lei-do-zoneamento-no-estado/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

REHBEIN, A. P.; CAMARGO, I. FALCÃO, M. STJ determina afastamento do governador do Tocantins Mauro Carlesse por 6 meses. **G1 Tocantins**. Belém, out. 2021. Disponível: <<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2021/10/20/policia-federal-cumpre-mandados-de-busca-na-casa-de-mauro-carlesse-governador-do-tocantins.ghtml>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

RIHOUX, B.; REZSÖHAZY, I.; BOL, D. Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Public Policy Analysis: an Extensive Review. **German Policy Studies**, v. 7, n. 3, p. 09 – 82. 2011.

ROCHA, M. **Plano de Governo 2019 – 2022**. Porto Velho, 2018. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: 11 out. 2023.

RODRIGUES, L. “Queremos estar juntos para construir uma política ambiental baseada na sustentabilidade”, afirma Mauro Mendes. **SECOM-MT**. Cuiabá, abr. 2021. Disponível em: <<https://www.marcelandia.mt.gov.br/Noticias/-queremos-estar-juntos-para-construir-uma-politica-ambiental-baseada-na-sustentabilidade--afirma-mauro-mendes-506/>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

ROMEIRO, A. R. Meio ambiente e produção agropecuária na Amazônia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. v. 37, n. 01, p. 09 – 34. 1999. Disponível em <<https://www.revistasober.org/article/5d962b6d0e8825a0072bac33>>. Acesso em: 04 ago. 2023.

ROMERO, G.; GURGEL, L. Zoneamento ecológico-econômico: instrumento de gestão ambiental. **Revista Ibradim de Direito Imobiliário**. Fortaleza: Instituto Brasileiro de Direito Imobiliário – IBRADIM, Abr. 2022. Disponível em: <<https://cbpce.org.br/zoneamento-ecologico-economico-instrumento-de-gestao-ambiental/>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

RONDÔNIA (Estado). Assessoria de Comunicação da Secretaria de Estado Desenvolvimento Ambiental. Governo de Rondônia aponta atualização do zoneamento como iniciativa essencial para impulsionar desenvolvimento

rondoniense. Porto Velho, ago. 2019. Disponível em: <<https://www.sedam.ro.gov.br/governo-de-rondonia-aponta-atualizacao-do-zoneamento-como-iniciativa-essencial-para-impulsionar-desenvolvimento-rondoniense/>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Assessoria de Comunicação da Secretaria de Estado Desenvolvimento Ambiental. Plano de manejo da Estação Ecológica Serra dos Três Irmãos é apresentado durante reunião do Conselho Consultivo. Porto Velho, nov. 2021. Disponível em: <<https://www.sedam.ro.gov.br/plano-de-manejo-da-estacao-ecologica-serra-dos-tres-irmaos-e-apresentado-durante-reuniao-do-conselho-consultivo/>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 52, de 20 de dezembro de 1991. Dispõe sobre o Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico de Rondônia, e dá outras providências. Disponível em: <<http://cotel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/LC52.doc>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar Estadual nº 233 de 06 de junho de 2000. Dispõe sobre o zoneamento socioeconômico-ecológico do estado de Rondônia - ZSEE e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rondonia:estadual:lei.complementar:2000-06-06;233#:~:text=Lei%20Complementar%20n%C2%BA%20233%2C%20de,2000%20\(Estadual%20%2D%20Rond%C3%B4nia\)%20%3A%3A&text=DISP%C3%95E%20S OBRE%20O%20ZONEAMENTO%20SOCIOECON%C3%94MICO,ZSEE%20E%20 D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS](https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;rondonia:estadual:lei.complementar:2000-06-06;233#:~:text=Lei%20Complementar%20n%C2%BA%20233%2C%20de,2000%20(Estadual%20%2D%20Rond%C3%B4nia)%20%3A%3A&text=DISP%C3%95E%20S OBRE%20O%20ZONEAMENTO%20SOCIOECON%C3%94MICO,ZSEE%20E%20 D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS)>. Acesso em: 07 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar Estadual nº312 de 06 de maio de 2005. Acrescenta e revoga dispositivos da lei complementar nº 233, de 6 de junho de 2000. Disponível em: <<https://sapl.al.ro.leg.br/norma/445>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar 85/2020. Dispõe sobre o Zoneamento Socioeconômico-Ecológico do Estado de Rondônia e revoga a Lei Complementar nº 233, de 6 de junho de 2000. Disponível em: <[https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/22585/msg\\_227\\_-\\_plc\\_085.pdf](https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2020/22585/msg_227_-_plc_085.pdf)>. Acesso em: 07 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Comunicação. Governador Marcos Rocha recebe homenagem no Acre e reforça compromisso conjunto de mudar a história da região amazônica. Porto Velho, jul. 2019. Disponível em: <<https://rondonia.ro.gov.br/governador-marcos-rocha-recebe-homenagem-no-acre-e-reforca-compromisso-conjunto-de-mudar-a-historia-da-regiao-amazonica/>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental (SEDAM) [internet]. **SEDAM, Rondônia**. Disponível em: <https://www.sedam.ro.gov.br/coordenadorias/>. Acesso em: 30 out. 2023.

RORAIMA (Estado). Lei Complementar Estadual nº 143, de 15 de janeiro de 2009. Institui o Sistema de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Roraima

e dá outras providências. 2009. Disponível em: <<https://faolex.fao.org/docs/pdf/bra175198.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar Estadual nº 144, de 06 de março de 2009. Dá nova redação ao §3º do art. 16 e ao §3º do art. 17 da Lei Complementar nº 143, de 15 de janeiro de 2009, que institui o Sistema de Planejamento e Ordenamento Territorial do Estado de Roraima e dá outras providências. 2009b. Disponível em: <[https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/LeisComplementaresEstaduais/2009/Lei\\_Comp\\_Est\\_144-2009.pdf](https://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/LeisComplementaresEstaduais/2009/Lei_Comp_Est_144-2009.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 323, de 2 de agosto de 2022. Dispõe sobre a criação do Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Roraima – ZEE-RR e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/leis-complementares/188-leis-complementares-2022/2635-lei-complementar-n323-de-2-de-agosto-de-2022-dispoe-sobre-a-criacao-do-zoneamento-ecologico-economico-do-estado-de-roraima-zee-rr> Acesso em: 08 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 1.453 de 08 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre o Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rr/lei-ordinaria-n-1453-2021-roraima-dispoe-sobre-o-licenciamento-para-a-atividade-de-lavra-garimpeira-no-estado-de-roraima-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 1.701 de 05 de julho de 2022. Dispõe sobre a proibição aos órgãos ambientais de fiscalização e à Polícia Militar do Estado de Roraima de destruir e inutilizar bens particulares apreendidos nas operações/fiscalizações ambientais no estado e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=433727>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento do estado de Roraima. **Plano de Trabalho para consolidação do Zoneamento Ecológico-Econômico**. Boa Vista, mar. 2021. Disponível em: <[https://zee-rr.institutopiatam.org.br/wp-content/uploads/2021/10/PT\\_ZEE-RR\\_25.10.21.pdf](https://zee-rr.institutopiatam.org.br/wp-content/uploads/2021/10/PT_ZEE-RR_25.10.21.pdf)>. Acesso em: 08 jul. 2023.

RR autoriza garimpo com uso de mercúrio e ignora riscos aos rios e indígenas. **Redação Hypeness**, fev. 2021. Disponível em: <<https://www.hypeness.com.br/2021/02/ro-autoriza-garimpo-com-uso-de-mercuroio-e-ignora-riscos-aos-rios-e-indigenas/>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

RÜCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 13 e 14 nov. 2003. **Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: 2005, Ministério da Integração Nacional, p. 31 – 39. Disponível em: <<https://doceru.com/doc/nssexvne>>. Acesso em: 01 set. 2023.

SAAVEDRA, A. Política Estadual de Gerenciamento Costeiro do Pará completa dois anos. **SECOM, Pará**. Belém, mai. 2022. Disponível em:

<<https://agenciapara.com.br/noticia/37353/politica-estadual-de-gerenciamento-costeiro-do-para-completa-dois-anos>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, Carolina. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1. 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/irpp/799>

Saiba quem é Wanderlei Barbosa, vice que assume o governo do Tocantins durante o afastamento de Carlesse. **G1 Tocantins**. Palmas, out. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2021/10/20/saiba-quem-e-wanderlei-barbosa-vice-que-assume-o-governo-do-tocantins-durante-o-afastamento-de-carlesse.ghtml>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: Impactos, políticas públicas e desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília. 2012. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1050/1/TD\\_1782.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1050/1/TD_1782.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2023.

SANFORD, C. Governador defende desmatamento ilegal zero: “1% irregular está causando prejuízo enorme para MT”. **SECOM-MT**. Cuiabá, nov. 2022. Disponível em: <<https://www.pge.mt.gov.br/web/mt/w/22989716-governador-defende-desmatamento-ilegal-zero-1-irregular-esta-causando-prejuizo-enorme-para-mt->>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

SANFORD, C. e RODRIGUES, L. Em Sinop, governador afirma que MT será o Estado com maior investimento em infraestrutura do país. **SECOM-MT**. Disponível em: <<https://www.sinfra.mt.gov.br/-/15446911-em-sinop-governador-afirma-que-mt-sera-o-estado-com-maior-investimento-em-infraestrutura-do-pais>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

SANTOS, M. Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo. In: **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. 2009. p. 139-139.

SANTOS, T. C. Algumas considerações preliminares sobre Ordenamento Territorial. In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 13 e 14 nov. 2003. **Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília: 2005, Ministério da Integração Nacional, p. 49 – 54. Disponível em: <<https://doceru.com/doc/nssexvne>>. Acesso em: 01 set. 2023.

SATO, C. Y.; Meio ambiente e agronegócio no Brasil. **Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, 2023. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/wp-content/uploads/2023/04/145-Texto-do-artigo-507-1-10-20230408.pdf#page=141>. Acesso em: 06 nov. 2023.

SCHNEIDER, C.; WAGEMAN, C. Set-Theoretic Methods for the Social Sciences A Guide to Qualitative Comparative Analysis. 2012.

SCHUBART, H. O. R. A Amazônia e os temas ecológicos globais: mitos e realidade. Brasília, Instituto Sociedade, População e Natureza, Documento de Trabalho 1991.

n: 6: 3-24. Disponível em: < file:///C:/Users/Marcela/Downloads/10D00612.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

\_\_\_\_\_. O Zoneamento Ecológico-Econômico e o Ordenamento Territorial: Aspectos Jurídicos, Administrativos e Institucional. In: Workshop Zoneamento Ecológico-Econômico: Instrumento para o Desenvolvimento Sustentável dos Recursos da Amazônia, 25 – 29 abr. 1994, Manaus, AM. **Acervo do Instituto Socioambiental**. Disponível em: < <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/o-zoneamento-ecologico-economico-e-o-ordenamento-territorial-aspectos-juridicos>>. Acesso em: 11 set. 2023.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de administração pública, v. 43, p. 347-369, 2009. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?lang=pt>>. Acesso em: 08 nov. 2023.

SIAGEO AMAZÔNIA - SISTEMA INTERATIVO DE ANÁLISE GEOESPACIAL DA AMAZÔNIA LEGAL. (Brasília, DF). **MacroZEE da Amazônia Legal**. 2023. Escala: 1:1.000.000. Disponível em: <[https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee\\_aml/interface\\_ol.htm](https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee_aml/interface_ol.htm)>. Acesso em: 14 set. 2023.

\_\_\_\_\_. (Brasília, DF). **ZEE Estaduais: Acre**. 2023. Escala: 1: 250.000. Disponível em: <[https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee\\_aml/interface\\_ol.htm](https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee_aml/interface_ol.htm)>. Acesso em: 15 set. 2023.

\_\_\_\_\_. (Brasília, DF). **ZEE Estaduais: Amapá**. 2023. Escala: 1: 250.000. Disponível em: <[https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee\\_aml/interface\\_ol.htm](https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee_aml/interface_ol.htm)>. Acesso em: 15 set. 2023.

\_\_\_\_\_. (Brasília, DF). **ZEE Estaduais: Amazonas**. 2023. Escala: 1: 1.000.000. Disponível em: <[https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee\\_aml/interface\\_ol.htm](https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee_aml/interface_ol.htm)>. Acesso em: 15 set. 2023.

\_\_\_\_\_. (Brasília, DF). **ZEE Estaduais: Maranhão**. 2023. Escala: 1: 000.000. Disponível em: <[https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee\\_aml/interface\\_ol.htm](https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee_aml/interface_ol.htm)>. Acesso em: 15 set. 2023.

\_\_\_\_\_. (Brasília, DF). **ZEE Estaduais: Pará**. 2023. Escala: 1: 250.000. Disponível em: <[https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee\\_aml/interface\\_ol.htm](https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee_aml/interface_ol.htm)>. Acesso em: 15 set. 2023.

\_\_\_\_\_. (Brasília, DF). **ZEE Estaduais: Rondônia**. 2023. Escala: 1: 250.000. Disponível em: <[https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee\\_aml/interface\\_ol.htm](https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee_aml/interface_ol.htm)>. Acesso em: 15 set. 2023.

\_\_\_\_\_. (Brasília, DF). **ZEE Estaduais: Roraima**. 2023. Escala: 1: 250.000. Disponível em: [https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee\\_aml/interface\\_ol.htm](https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee_aml/interface_ol.htm). Acesso em: 15 set. 2023.

\_\_\_\_\_. (Brasília, DF). **ZEE Estaduais: Tocantins**. 2023. Escala: 1: 250.000. Disponível em: [https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee\\_aml/interface\\_ol.htm](https://www.amazonia.cnptia.embrapa.br/i3geo/uzee_aml/interface_ol.htm). Acesso em: 15 set. 2023.

SILVA, O. M. A. Amazonas concentra esforços na implantação do ZEE. **Portal Amazônia**. Manaus, jan. 2022. Disponível em: <https://portalamazonia.com/economia-na-amazonia/amazonas-concentra-esforcos-na-implantacao-do-ZEE>. Acesso em: 10 jul. 2023.

SIRVINSKAS, L. P. (2018). Manual de direito ambiental. (16a ed.), Saraiva educação. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2018/Bol09\\_06.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2018/Bol09_06.pdf). Acesso: 12 set. 2023.

SOBRAL, A. COP 27: Helder Barbalho lança Plano de Bioeconomia do Pará. **G1 Pará**. Belém, nov. 2022a. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2022/11/16/cop-27-helder-barbalho-lanca-plano-de-bioeconomia-do-para.ghtml>. Acesso em: 09 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. COP 27: Helder Barbalho entrega carta de compromisso comum de transição climática para Amazônia a Lula. **G1 Pará**. Belém, nov. 2022b. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2022/11/16/lula-recebe-carta-clima-bioeconomia-amazonia-helder-barbalho-cop-27.ghtml>. Acesso em: 09 jan. 2024.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, Rio Branco, 2008. Disponível em: <https://ageconsearch.umn.edu/record/107855/>. Acesso em: 04 ago. 2008

SOUZA, L. B.; CHAVEIRO, E. F. Território, ambiente e modos de vida: conflitos entre o agronegócio e a Comunidade Quilombola de Morro de São João, Tocantins. **Sociedade & Natureza**, v. 31, p. e42482, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/QF4CmkFCBTkYRGNK6J4Vwbw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 nov. 2023.

STRAUCH, M. Instrumentos da política ambiental. In: STRAUCH, M; ALBUQUERQUE, P. P. (Org.). **Resíduos: como lidar com recursos naturais**. São Leopoldo: Oikos, 2008. p. 191-212

TEIXEIRA, B. S., MOLLETA, D. G.; LUEDEMANN, G. Brasil: esforços nacionais sobre as mudanças climáticas. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016, p. 287 – 309.

THOMANN, E., EGE, J. e PAUSTYAN, E. Approaches to Qualitative Comparative Analysis and good practices: A systematic review. **Swiss Polit Sci Rev**, v. 28, p. 557 – 580. 2022. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/358789050\\_Approaches\\_to\\_Qualitative\\_Comparative\\_Analysis\\_and\\_good\\_practices\\_A\\_systematic\\_review](https://www.researchgate.net/publication/358789050_Approaches_to_Qualitative_Comparative_Analysis_and_good_practices_A_systematic_review)>. Acesso em: 30 jul. 2023.

TOCANTINS (Estado). Decreto nº 5562 de 30 de abril de 1992. Institui a Comissão coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do estado do Tocantins e dá outras providências. Disponível em: <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/portazee/biblioteca/experiencias-de-outros-estados/>. Acesso em: 08 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.559, de 9 de janeiro de 2017. Institui a Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Tocantins – CEZEE, e adota outras providências. Disponível em: <<http://servicos.casacivil.to.gov.br/decretos/dbcreto/5559>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.183, de 12 de novembro de 2020. Altera o Decreto 5.559, de 9 de janeiro de 2017, que institui a Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do **Tocantins** – CEZEE. Disponível em: <<http://servicos.casacivil.to.gov.br/decretos/decreto/6183>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 2.656, de 06 de dezembro de 2012. Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Tocantins - ZEE, e adota outras providências. Disponível em: <<https://www.al.to.leg.br/legislacaoEstadual?pagPaginaAtual=77#:~:text=LEI%20N%C2%BA%202.656%2C%20DE%206,ZEE%2C%20e%20adota%20outras%20provid%C3%Aancias>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 3.804, de 29 de julho de 2021. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental no âmbito do Estado do Tocantins, e adota outras providências. Disponível em: [https://sapl.al.to.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/223/lei\\_3804-2021.pdf](https://sapl.al.to.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/223/lei_3804-2021.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

\_\_\_\_\_. Zoneamento ecológico-econômico do estado do Tocantins plano de zoneamento ecológico-econômico – síntese. Disponível em: <<https://zee.seplan.to.gov.br/produtos-zee-to/>>. Acesso em: 08 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda e Planejamento. **Plano se Zoneamento Ecológico-Econômico do estado do Tocantins**. Palmas, 2021. Disponível em: <<https://central.to.gov.br/download/253270>>. Acesso: 09 jul. 2023.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento. [internet]. **SEPLAN, Tocantins**. Disponível em: <<https://www.to.gov.br/seplan>>. Acesso em: 31 out. 2023.

'Toda ajuda é fundamental', diz Barbalho sobre incêndios na Amazônia. **Uol Notícias**. São Paulo, ago. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/27/helder-barbalho-reuniao-governadores-com-bolsonaro.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2024.

TORTELLA, T. Relembre vezes em que Jair Bolsonaro questionou o sistema eleitoral. **CNN Brasil**, 26 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/relembre-vezes-em-que-jair-bolsonaro-questionou-o-sistema-eleitoral/>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

TRAVESSO, E. **The New Faces of Fascism**. Londres: Ed. Verso. 2019. Disponível em: <<https://doceru.com/doc/nn88nsvc>>. Acesso em: 03 ago. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleição Geral Federal 2018. Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais. Apresenta informações detalhadas sobre todos os candidatos que pediram registro à Justiça Eleitoral e sobre suas contas eleitorais e as dos partidos políticos. 2018. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO. **Governador Flávio Dino sancionou a Lei que institui o Zoneamento Ecológico Econômico do Bioma Amazônico do Estado do Maranhão (ZEE-MA)**. São Luiz, jun. 2020. Disponível em: <<https://www.uema.br/2020/06/uema-participa-de-lei-do-zoneamento-ecologico-economico-do-bioma-amazonico/>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

VALADÃO, M. B. X. et al. Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: como se encontram após 40 anos da promulgação? **Research, Society and Development**, v. 11, n. 3. 2022. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/download/26262/23104/308878>>. Acesso em: 12 set. 2023.

VAGULA, P. R.; ULIANA, M. R.; ARANA, A. R. A. Panorama do Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil. Vitória da Conquista, Geopauta. Volume 5, nº. 2, 2021. Disponível em: <<https://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/8431>> Acesso em: 02 jul. 2023.

VIEIRA FILHO, J. E. R. Nota Técnica: Indicadores de Produtividade e Sustentabilidade do Setor Agropecuário Brasileiro. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea**, Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, jun. 2022. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/portal/publicacoes](http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes)>. Acesso em: 10 fev. 2024.

VITAL, E. Justiça suspende lei do zoneamento ambiental de Mato Grosso. **G1 Mato Grosso**. Cuiabá, fev. 2012. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2012/02/justica-suspende-lei-do-zoneamento-ambiental-de-mato-grosso.html>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

Wilson diz que irá ‘até as últimas consequências’ contra reserva no rio Manicoré. **Estado Político**. Manaus, jun. 2022. Disponível em: <<https://www.estadopolitico.com.br/wilson-diz-que-ira-ate-as-ultimas-consequencias-contrareserva-no-rio-manicore/>>. Acesso em: 08 jan. 2024.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004a. 1 v.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília Ed. Universidade de Brasília, 2004b. 2 v.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1982

ZEE será colocado em prática após publicação de decreto normativo. **Folha Boa Vista**. Boa Vista, ago. 2022. Disponível em: <https://www.folhabv.com.br/cotidiano/zee-sera-colocado-em-pratica-apos-publicacao-de-decreto-normativo/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

Zoneamento Socioeconômico de Mato Grosso é suspenso e movimentos sociais começaram-se organizar para “nova” disputa. Fórum Popular Socioambiental de Mato Grosso – FORMAD. Cuiabá, fev. 2012. Disponível em: <<https://formad.org.br/arquivos/1106>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

ZUK, P.; SZULECKI, K. Unpacking the right-populist threat to climate action: Poland's pro-governmental media on energy transition and climate change. **Elsevier**. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101485> Acesso em: 04 dez. 2022.

## APÊNDICE A – Calibração da condição causal ‘C’

Quadro A.1 – valores do VBP e do PIB dos estados brasileiros em 2018.

<b>Estado</b>	<b>VBP</b>	<b>PIB</b>	<b>Parcela PIB/VBP</b>	<b>Calibração</b>
<b>AC</b>	1.659.720.586	15.331.000.000	10,83%	0,75
<b>AL</b>	2.482.898.440	54.413.000.000	4,56%	0,25
<b>AP</b>	113.548.741	16.795.000.000	0,68%	0
<b>AM</b>	2.042.530.117	100.109.000.000	2,04%	0,25
<b>BA</b>	27.919.352.023	286.240.000.000	9,75%	0,75
<b>CE</b>	3.008.696.112	155.904.000.000	1,93%	0
<b>DF</b>	926.141.159	254.817.000.000	0,36%	0
<b>ES</b>	8.463.358.406	137.020.000.000	6,18%	0,25
<b>GO</b>	45.037.474.275	195682.000.000	23,02%	1
<b>MA</b>	7.646.458.268	98.179.000.000	7,79%	0,75
<b>MG</b>	58.631.985.178	614.876.000.000	9,54%	0,75
<b>MT</b>	85.687.269.761	137.443.000.000	62,34%	1
<b>MS</b>	32.146.333.973	106.969.000.000	30,05%	1
<b>PA</b>	12.713.343.105	161.350.000.000	7,88%	0,75
<b>PB</b>	1.239.629.336	64.374.000.000	1,93%	0
<b>PE</b>	5.024.913.496	186.352.000.000	2,70%	0,25
<b>PI</b>	4.562.541.427	50.378.000.000	9,06%	0,75
<b>PR</b>	69.644.819.183	440.029.000.000	15,83%	1
<b>RJ</b>	2.226.751.462	758.859.000.000	0,29%	0
<b>RN</b>	1.289.235.834	66.970.000.000	1,93%	0
<b>RO</b>	9.382.972.880	44.914.000.000	20,89%	1
<b>RR</b>	745.334.314	13.370.000.000	5,57%	0,25
<b>RS</b>	53.876.142.149	475.294.000.000	11,78%	0,75
<b>SC</b>	18.945.345.761	298.227.000.000	6,35%	0,5
<b>SE</b>	1.239.163.101	42.018.000.000	2,95%	0,25
<b>SP</b>	71.768.045.718	2.210.652.000.000	3,25%	0,25
<b>TO</b>	6.824.068.990	35.666.000.000	19,13%	1

<b>TOTAL BRASIL</b>	<b>569.841.894.540</b>	<b>7.004.141.000.000</b>		
-------------------------	------------------------	--------------------------	--	--

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ministério da Agricultura e Pecuária e do IBGE.

## APÊNDICE B – Script dos comandos do RStudio

### a) *Modelo Analítico 01: populismo e agronegócio e preferência eleitoral (A e B e C)*

Análise de necessidade para produção do resultado:

```
pof(setms = "A+B+C+A*B*C+~A*B*C+A*~B*C+A*B*~C+~A*~B*C+~A*B*~C+A*~B*~C+~A*~B*~C", outcome = "Y", data = matrizdesmant, relation = "necessity")
```

Produção gráfico de necessidade:

- Configuração causal A\*B\*C

```
XYplot(A*B*C, Y, data = matrizdesmant, jitter = TRUE, relation = "necessity", labels = rownames(matrizdesmant))
```

- Condição B

```
XYplot(B, Y, data = matrizdesmant, jitter = TRUE, relation = "necessity", labels = rownames(matrizdesmant))
```

Análise de suficiência para produção do resultado:

```
pof(setms = "A+B+C+A*B*C+~A*B*C+A*~B*C+A*B*~C+~A*~B*C+~A*B*~C+A*~B*~C+~A*~B*~C", outcome = "Y", data = matrizdesmant, relation = "sufficiency")
```

Produção gráficos de suficiência:

- Configuração causal A\*B\*C

```
XYplot(A*B*C, Y, data = matrizdesmant, jitter = TRUE, labels = rownames(matrizdesmant))
```

- Condição C

```
XYplot(C, Y, data = matrizdesmant, jitter = TRUE, labels = rownames(matrizdesmant))
```

Tabela verdade para resultado:

```
truthTable(matrizdesmant, outcome = "Y", conditions = "A, B, C", complete = TRUE, show.cases = TRUE)
```

Análise de necessidade para ausência do resultado:

```
pof(setms = "A+B+C+A*B*C+~A*B*C+A*~B*C+A*B*~C+~A*~B*C+~A*B*~C+A*~B*~C+~A*~B*~C", outcome = "~Y", data = matrizdesmant, relation = "necessity")
```

Análise de suficiência para ausência do resultado:

```
pof(setms = "A+B+C+A*B*C+~A*B*C+A*~B*C+A*B*~C+~A*~B*C+~A*B*~C+A*~B*~C+~A*~B*~C", outcome = "~Y", data = matrizdesmant, relation = "sufficiency")
```

Tabela verdade para ausência de resultado:

```
truthTable(matrizdesmant, outcome = "~Y", conditions = "A, B, C ", complete = TRUE, show.cases = TRUE)
```

*b) Modelo Analítico 02: populismo e agronegócio e órgão ambiental especializado (A e B e D)*

Análise de necessidade para produção do resultado:

```
pof(setms = "A+B+D+A*B*D+~A*B*D+A*~B*D+A*B*~D+~A*~B*D+~A*B*~D+A*~B*~D+~A*~B*~D", outcome = "Y", data = matrizdesmant, relation = "necessity")
```

Análise de suficiência para produção do resultado:

```
pof(setms = "A+B+D+A*B*D+~A*B*D+A*~B*D+A*B*~D+~A*~B*D+~A*B*~D+A*~B*~D+~A*~B*~D", outcome = "Y", data = matrizdesmant, relation = "sufficiency")
```

Produção gráficos de suficiência:

- Condição D

```
XYplot(D, Y, data = matrizdesmant, jitter = TRUE, relation = "necessity", labels = rownames(matrizdesmant))
```

- Configuração causal  $A*B*D$

```
XYplot(A*B*D, Y, data = matrizdesmant, jitter = TRUE, labels = rownames(matrizdesmant))
```

- Configuração causal  $\sim A*B*D$

```
XYplot(~A*B*D, Y, data = matrizdesmant, jitter = TRUE, labels = rownames(matrizdesmant))
```

Tabela verdade para resultado:

```
truthTable(matrizdesmant, outcome = "Y", conditions = "A, B, C ", complete = TRUE, show.cases = TRUE)
```

Minimização conservadora:

```
minimize(TVmodelo2, details = TRUE)
```

Minimização parcimoniosa:

```
minimize(TVmodelo2, include = "?", details = TRUE)
```

Análise de necessidade para ausência do resultado:

```
pof(setms = "A+B+D+A*B*D+~A*B*D+A*~B*D+A*B*~D+~A*~B*D+~A*B*~D+A*~B*~D+~A*~B*~D", outcome = "~Y", data = matrizdesmant, relation = "necessity")
```

Análise de suficiência para ausência do resultado:

```
pof(setms = "A+B+D+A*B*D+~A*B*D+A*~B*D+A*B*~D+~A*~B*D+~A*B*~D+A*~B*~D+~A*~B*~D", outcome = "~Y", data = matrizdesmant, relation = "sufficiency")
```

Tabela verdade para ausência de resultado:

```
truthTable(matrizdesmant, outcome = "~Y", conditions = "A, B, D", complete = TRUE, use.letters = TRUE, show.cases = TRUE, sort.by = "out, incl, n")
```

### *c) Modelo Analítico 03: populismo e preferência eleitoral e órgão ambiental especializado (A e C e D)*

Análise de necessidade para produção do resultado:

```
pof(setms = "A+C+D+A*C*D+~A*C*D+A*~C*D+A*C*~D+~A*~C*D+~A*C*~D+A*~C*~D+~A*~C*~D", outcome = "Y", data = matrizdesmant, relation = "necessity")
```

Análise de suficiência para produção do resultado:

```
pof(setms = "A+C+D+A*C*D+~A*C*D+A*~C*D+A*C*~D+~A*~C*D+~A*C*~D+A*~C*~D+~A*~C*~D", outcome = "Y", data = matrizdesmant, relation = "sufficiency")
```

Produção gráficos de suficiência:

- Configuração causal  $A^*C^*D$

```
XYplot(A*C*D, Y, data = matrizdesmant, jitter = TRUE, labels = rownames(matrizdesmant))
```

- Configuração causal  $\sim A^*C^*D$

```
XYplot(~A*C*D, Y, data = matrizdesmant, jitter = TRUE, labels = rownames(matrizdesmant))
```

Tabela verdade para resultado:

```
truthTable(matrizdesmant, outcome = "Y", conditions = "A, C, D", complete = TRUE, show.cases = TRUE)
```

Minimização conservadora:

```
minimize(TVmodelo3, details = TRUE)
```

Minimização parcimoniosa:

```
minimize(TVmodelo3, include = "?", details = TRUE)
```

Análise de necessidade para ausência do resultado:

```
pof(setms = "A+C+D+A*C*D+~A*C*D+A*~C*D+A*C*~D+~A*~C*D+~A*C*~D+A*~C*~D+~A*~C*~D", outcome = "~Y", data = matrizdesmant, relation = "necessity")
```

Análise de suficiência para ausência do resultado:

```
pof(setms = "A+C+D+A*C*D+~A*C*D+A*~C*D+A*C*~D+~A*~C*D+~A*C*~D+A*~C*~D+~A*~C*~D",  
outcome = "~Y", data = matrizdesmant, relation = "sufficiency")
```

Tabela verdade para ausência do resultado:

```
truthTable(matrizdesmant, outcome = "~Y", conditions = "A, C, D ", complete = TRUE, show.cases = TRUE)
```

d) *Modelo Analítico 04: agronegócio e preferência eleitoral e órgão ambiental especializado (B e C e D)*

Análise de necessidade para produção do resultado:

```
pof(setms = "B+C+D+B*C*D+~B*C*D+B*~C*D+B*C*~D+~B*~C*D+~B*C*~D+B*~C*~D+~B*~C*~D",  
outcome = "Y", data = matrizdesmant, relation = "necessity")
```

Análise de suficiência para produção do resultado:

```
pof(setms = "B+C+D+B*C*D+~B*C*D+B*~C*D+B*C*~D+~B*~C*D+~B*C*~D+B*~C*~D+~B*~C*~D",  
outcome = "Y", data = matrizdesmant, relation = "sufficiency")
```

Produção de gráfico de suficiência:

- Configuração  $B^*C^*D$

```
XYplot(B*C*D, Y, data = matrizdesmant, jitter = TRUE, labels = rownames(matrizdesmant))
```

Tabela verdade para produção do resultado:

```
truthTable(matrizdesmant, outcome = "Y", conditions = "B, C, D ", complete = TRUE, show.cases = TRUE)
```

Minimização conservadora:

```
minimize(TVmodelo4, details = TRUE)
```

Minimização parcimoniosa:

```
minimize(TVmodelo4, include = "?", details = TRUE)
```

Análise de necessidade para ausência de resultado:

```
pof(setms = "B+C+D+B*C*D+~B*C*D+B*~C*D+B*C*~D+~B*~C*D+~B*C*~D+B*~C*~D+~B*~C*~D",  
outcome = "~Y", data = matrizdesmant, relation = "necessity")
```

Análise de suficiência para ausência de resultado:

```
pof(setms = "B+C+D+B*C*D+~B*C*D+B*~C*D+B*C*~D+~B*~C*D+~B*C*~D+B*~C*~D+~B*~C*~D",  
outcome = "~Y", data = matrizdesmant, relation = "sufficiency")
```

Tabela verdade para ausência do resultado:

```
truthTable(matrizdesmant, outcome = "~Y", conditions = "B, C, D ", complete = TRUE, show.cases =  
TRUE)
```

## ANEXO A – Guia das etapas analíticas e de boas práticas (GPs) no QCA

Quadro A.2 – Guia das etapas analíticas e de boas práticas (GPs) no QCA.

<b>Passo analítico</b>	<b>Boas práticas</b>
<i>Antes da análise da tabela verdade</i>	a) A terminologia QCA deve ser a apropriada.
Fundamentação teórica	b) QCA deve ser utilizado para seus objetivos [analíticos] originais.
Desenho de pesquisa	c) Em uma pesquisa, o QCA deve ser aplicado com outras técnicas de análise.
	d) Deve-se ter familiaridade com os casos antes, durante e depois do momento analítico.
	e) Deve sempre haver justificativas explícitas e detalhadas para a seleção (ou não) de casos.
	f) O número de condições deve ser mantido moderado.
	g) Tanto as condições quanto o resultado devem ser selecionados e conceituados com base em conhecimento teórico e em dados empíricos obtidos durante a pesquisa.
Mensuração e calibração	h) A calibração do grau de associação aos conjuntos deve ser discutida detalhadamente.
<i>Durante a análise</i>	i) A escolha de níveis de consistência e cobertura são específicos da pesquisa e precisam ser justificados com argumentos.
	j) O resultado e a ausência do resultado devem ser objetos de duas análises independentes.
Análise de necessidade	k) Condições necessárias e suficientes devem ser analisadas separadamente, com a análise de necessidade vindo primeiro.
Análise de suficiência	l) Linhas contraditórias da tabela verdade devem ser resolvidas antes da minimização.

	<p>m) A tabela verdade deve ser minimizada por meio de um software apropriado.</p>
	<p>n) O tratamento de condições contraditórias (no csQCA) e de linhas inconsistentes na tabela verdade (fsQCA) deve ser tratada com transparência durante o processo de minimização.</p>
	<p>o) O tratamento de condições restantes deve ser transparente.</p>
	<p>p) Com base na tabela verdade, devem ser produzidas e apresentadas fórmulas de solução de diferente complexidade.</p>
<i>Depois da análise da tabela verdade</i>	<p>q) A matriz de dados deve ser publicada.</p>
	<p>r) A tabela verdade deve ser divulgada.</p>
	<p>s) Todo QCA deve conter fórmulas de solução (fórmulas minimizadas).</p>
	<p>t) A consistência e a cobertura sempre devem ser divulgadas.</p>
Relacionando os resultados (outcome) aos casos e à teoria	<p>u) Devem ser utilizadas diferentes formas de apresentação para os resultados do QCA com o intuito de descrever as características tanto dos casos quanto das condições consideradas.</p>
	<p>v) QCA deve sempre evocar os casos estudados, ao invés de ser aplicado apenas de maneira mecânica.</p>
	<p>w) Fórmulas de solução (minimização) devem sempre evocar os casos, preferencialmente em representações gráficas.</p>
Interpretação	<p>x) Condições individuais de uma solução conjuntural e equifinal não devem ser demasiadamente interpretadas.</p>
	<p>y) O pesquisador deve sempre oferecer justificativas explícitas quando um (ou mais) dos caminhos que levam ao resultado são considerados mais importantes que outros.</p>
	<p>z) A fórmula de solução (da minimização) por si só não deve ser vista como uma demonstração de uma relação causal entre condições e resultado.</p>

Diagnóstico e robustez	aa) Teste de robustez: garantir que todas as configurações que estão dentro dos padrões de consistência e cobertura sejam divulgados.
------------------------	---

Fonte: Thomann, Ege e Paustyan, 2022, p. 565 – tradução minha.

## ANEXO B – LIVRO DE CODIFICAÇÃO

### Instruções gerais:

Este livro de códigos é ferramenta auxiliar para análise de enquadramento e classificação dos discursos dos governadores dos nove estados da Amazônia Legal no que se refere à temática ambiental.

### Amostra:

Como fontes de dados, foram trabalhadas quarenta e três manifestações discursivas obtidas através de busca na ferramenta Google a partir dos comandos “Amazônia + nome do governador” e “meio ambiente + nome do governador”.

### Regras de codificação:

- Foram utilizadas manifestações discursivas que apresentam um sentido completo referente às categorias de análise: ceticismo; polarização; conspiração; defesa do crescimento econômico.
- Não foram consideradas manifestações discursivas de sentido incompleto.
- Foram consideradas apenas manifestações discursivas relativas à questão ambiental.
- Podem ser identificadas mais de uma categoria em um só discurso (por exemplo, em uma só entrevista ou em um só pronunciamento).
- A análise discursiva se deu por meio do exame de falas como um todo, inclusive tendo em vista seu contexto.
- Toda seleção de manifestações discursivas deve ser acompanhada da fonte de onde foi obtido.

Quadro B.1 – Resumo do livro de codificação.

Hipótese	Categoria	Descrição	Exemplo
Pode-se observar identificação com o populismo por parte do governador amazônico adotou que tratou da questão ambiental com ceticismo	Ceticismo	Descrença ou negação com relação à crise ambiental global; a dados técnico-científicos oficiais referentes à preocupantes indicadores de devastação do meio ambiente; ou ainda a à capacidade das estruturas de administração pública brasileira de lidarem com este problema.	“A conversa desses europeus é uma conversa que a gente precisa analisar bem, porque o estado de Mato Grosso é a região do planeta que mais produz alimento e respeita o meio ambiente” – Mauro Mendes,

			governador do MT <sup>128</sup> .
Pode-se observar identificação com o populismo por parte do governador amazônico que buscou polarizar a discussão sobre a questão ambiental.	Polarização	Construção de narrativas que antagonizam atores que defendem a proteção ambiental e o “povo brasileiro”.	Disse para todos os agricultores que “não precisava pagar multa nenhuma do senhor Imac <sup>129</sup> ”. Em sua campanha, [...] Gladson bradou que ia “dar um terçado e uma enxada para os fiscais do Imac” – Gladson Camelo, governador do AC <sup>130</sup> .
Pode-se observar identificação com o populismo por parte do governador amazônico retratou a questão ambiental como se fosse uma conspiração	Conspiração	Atribuição da culpa pela crise ambiental aos defensores da agenda ambientalista, que atuavam deliberada e secretamente.	Esta categoria de manifestação discursiva não foi observada em nenhum discurso.
Pode-se observar identificação com o populismo por parte do governador amazônico que colocou a questão defesa ambiental como prejudicial ao crescimento econômico	Defesa do crescimento econômico	Condicionamento do desenvolvimento econômico à devastação ambiental; defesa de políticas públicas que acarretariam em intensas externalidades ambientais.	[Em defesa da exploração do garimpo no Rio Madeira] “Há uma urgência da gente começar a discutir a legislação para exploração, de forma racional, da mineração que a gente tem em nossa região [...] Estou disposto a sentar com a Câmara Federal, com o Senado e com o governo federal para que a gente possa

<sup>128</sup> Fonte: <https://infoamazonia.org/2022/10/27/bolsonaro-mauro-mendes-mato-grosso/>

<sup>129</sup> Imac é o Instituto de Meio Ambiente do Acre, gerido pelo próprio governador, responsável por emitir licenças e fiscalizar.

<sup>130</sup> Fonte: Fonte: <https://brigada.midianinja.org/30-anos-apos-chico-mendes-acre-quer-renovar-a-alianca-dos-povos-da-floresta/>

			encontrar esse caminho". – Wilson Lima, governador do AM <sup>131</sup>
--	--	--	---

---

<sup>131</sup>Fonte: <https://revistacenarium.com.br/governador-wilson-lima-pretende-discutir-regularizacao-do-garimpo-no-amazonas/>

## ANEXO C – Manifestações Discursivas Governadores da Amazônia Legal

### **Acre: Gladson Cameli (Progressistas)**

Disse para todos os agricultores que “não precisava pagar multa nenhuma do senhor Imac”. Imac é o Instituto de Meio Ambiente do Acre, gerido pelo próprio governador, responsável por emitir licenças e fiscalizar. Em sua campanha, em frente ao Palácio Rio Branco, no meio de uma multidão, Gladson bradou que ia “dar um terço e uma enxada para os fiscais do Imac”.<sup>132</sup> – *Polarização*.

“E um país só se solidifica quando diminui suas diferenças e propõe que o desenvolvimento seja partilhado por todos (...) Não estamos aqui para pedir benefícios ou privilégios. Pelo contrário, estamos habituados aos sacrifícios, muitas vezes para satisfazer discursos vazios criados em gabinetes confortáveis ao redor do mundo. Abrimos mão de utilizar nossos recursos naturais, que poderiam minimizar o sofrimento de uma população que ainda carece de cuidados básicos”.<sup>133</sup> – *Defesa do crescimento econômico; polarização; ceticismo*.

É tempo de vacas gordas para os ruralistas do Acre. Um decreto de 10 de fevereiro reduziu em 80% a base de cálculo do ICMS nas operações interestaduais com gado bovino. O benefício fiscal é válido para saídas destinadas aos Estados do Amazonas, Rondônia e Roraima. No fim das contas, a carga tributária resultante será o equivalente a 2,4% sobre o valor da operação. Nas palavras do governador Gladson Cameli (PP), a margem de lucro mais gorda para os pecuaristas é “o cumprimento de uma promessa de campanha”.<sup>134</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

Um decreto do governador do Acre, Gladson de Lima Cameli, promete engrossar a fiscalização para “coibir o desmatamento, queimadas, incêndios florestais ilegais e ilícitos ambientais”, especialmente nas Unidades de Conservação. O texto cita a invasão de terras públicas e o aumento do desmatamento na região como embasamento para maior presença do Estado na defesa das Áreas Naturais Protegidas. O documento institui o Grupo Operacional de Comando e Controle que

---

<sup>132</sup>Fonte: <https://brigada.midianinja.org/30-anos-apos-chico-mendes-acre-quer-renovar-a-alianca-dos-povos-da-floresta/>

<sup>133</sup>Fonte: <http://www.rosiene.blog.br/veio-do-acre-a-melhor-defesa-da-zfm-na-reuniao-com-bolsonaro-e-paulo-guedes/>

<sup>134</sup>Fonte: <https://politicaporinteiro.org/2022/03/04/foco-amazonia-3-mensal-fevereiro-2022/>

será coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG e vice coordenado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e das Políticas Indígenas – SEMAPI.<sup>135</sup> – *Pró-meio ambiente*.

No Acre, estado que governo, temos milhares de hectares de terras degradadas que, se bem aproveitadas, podem impulsionar o nosso agronegócio. Falando de maneira mais direta, não precisamos derrubar nenhuma árvore da nossa floresta para plantar soja, milho e uma infinidade de outras culturas agrícolas. Quero destacar ainda que, quando o meio ambiente é tratado com atenção e cuidado, o agronegócio, que depende do regime de chuvas e outros fatores naturais, também é beneficiado”.<sup>136</sup> – *Pró-meio ambiente*.

“Devemos realizar as nossas ações práticas nesse sentido através de um diálogo constante com as nossas comunidades indígenas, ribeirinhas e rurais, para despertarmos as consciências para ações que gerem produção e preserve o meio ambiente”.<sup>137</sup> – *Pró-meio ambiente*.

“Nós, governadores da Amazônia, temos a responsabilidade de criarmos as melhores condições de vida para o povo que habita essa região. Temos que garantir o sustento para as famílias e gerarmos as condições sociais necessárias para que haja produção e emprego para toda essa gente. Ao mesmo tempo, temos a responsabilidade de preservarmos essa imensa floresta tropical que nos cerca e é uma dádiva, que recebemos do criador”<sup>138</sup>. – *Pró-meio ambiente*.

## **Amazonas: Wilson Lima**

Defesa da exploração do garimpo no Rio Madeira

“Há uma urgência da gente começar a discutir a legislação para exploração, de forma racional, da mineração que a gente tem em nossa região [...] Estou disposto a sentar

---

<sup>135</sup>Fonte: <https://politicaporinteiro.org/2022/03/04/foco-amazonia-3-mensal-fevereiro-2022/>

<sup>136</sup>Fonte: <https://agencia.ac.gov.br/em-evento-internacional-governador-gladson-cameli-reafirma-compromisso-com-povos-indigenas-e-o-meio-ambiente/>

<sup>137</sup>Fonte: <https://agencia.ac.gov.br/em-evento-internacional-governador-gladson-cameli-reafirma-compromisso-com-povos-indigenas-e-o-meio-ambiente/>

<sup>138</sup>Fonte: <https://agencia.ac.gov.br/bioeconomia-e-tema-de-24-reuniao-do-forum-de-governadores-da-amazonia-legal/>

com a Câmara Federal, com o Senado e com o governo federal para que a gente possa encontrar esse caminho”.<sup>139</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

Contra a criação da UC de Manicoré:

“Quem está aqui em Manicoré só quer ter a condição de trabalhar e sustentar sua família. Por isso, meus amigos, tem uma situação que eu faço questão de esclarecer aqui e que está acontecendo lá no Rio Manicoré. Tem gente dizendo, levantando a ideia, de que será criada uma reserva ali. Esqueça, porque não há a menor possibilidade de acontecer. Eu vou lutar contra quem quiser fazer isso. Eu vou até as últimas consequências”.<sup>140</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

“Nós temos riquezas naturais – nós temos madeira, temos mineral, temos outro e muitas outras riquezas. Sabe o que que eu digo pras outras pessoas que dizem que querem defender a Amazônia e que levantam a bandeira de defesa da Amazônia? Eu digo seguinte: meu amigo, antes de falar de defesa da Amazônia e da floresta, primeiro tem que defender o povo que mora lá. Como é que a gente defende e protege o povo que mora em Manicoré? Dando oportunidade desse povo trabalhar. Dando oportunidade de explorar de forma sustentável, claro, os recursos naturais. Porque as riquezas que nós temos tem que ser revertidas em forma de defesa pra nossa população”.<sup>141</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

Exploração de potássio:

“A questão mineral é algo que é fundamental para o estado do Amazonas. É o que vai fazer frente também à Zona Franca de Manaus. É importante a gente ter a Zona Franca, mas é necessário que a gente encontre outras atividades que possam ser complementares ao modelo, porque a Zona Franca não é eterna”, disse Wilson Lima.

O governador afirmou, ainda, que irá mobilizar a equipe técnica do Governo do Estado para, juntamente com os órgãos competentes e a Potássio do Brasil, contribuir para a viabilizar a mineração de potássio na região do município de

---

<sup>139</sup>Fonte: <https://revistacenarium.com.br/governador-wilson-lima-pretende-discutir-regularizacao-do-garimpo-no-amazonas/>

<sup>140</sup>Fonte: <https://www.estadopolitico.com.br/wilson-diz-que-ira-ate-as-ultimas-consequencias-contrareserva-no-rio-manicore/>

<sup>141</sup>Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=x8cFY4qVXCk&t=1s>

Autazes (a 113 quilômetros de Manaus). “Há uma necessidade premente que efetivamente isso aconteça. Eu tenho interesse que as coisas caminhem nesse sentido. E aqui o meu compromisso com o esforço de fazer aquilo que estiver ao nosso alcance”, destacou Wilson Lima.<sup>142</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

No Amazonas, o governador encaminhou à Assembleia Legislativa a proposta para criar o Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil – FEPDEC e abrir crédito adicional na ordem de R\$ 10 milhões. Segundo o documento, o objetivo é atender às necessidades básicas de municípios afetados pelas enchentes, entre outros desastres. Como parte da justificativa, a mensagem do executivo menciona a “constante e ascendente ocorrência de desastres naturais” no estado, em uma menção explícita às mudanças climáticas. O recurso permanente deverá ser empregado na identificação de áreas de risco, além de equipamentos, logística e recursos humanos. Para entrar em vigor, o documento ainda depende de aprovação do plenário, já que atualmente tramita na Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) da ALEM<sup>143</sup>. – *Pró-meio ambiente*.

### **Mato Grosso: Mauro Mendes Ferreira**

“Lá nós vamos defender nada mais que a verdade, e a verdade com relação ao meio ambiente é muito positiva para Mato Grosso e até mesmo para o Brasil. Lamentavelmente, nos últimos anos e décadas, talvez, o Brasil foi muito bombardeado injustamente pela mídia, pelas ONGs e por grandes atores internacionais.”<sup>144</sup> – *Ceticismo e polarização*.

“A conversa desses europeus é uma conversa que a gente precisa analisar bem, porque o estado de Mato Grosso é a região do planeta que mais produz alimento e respeita o meio ambiente” Infoamazonia, out. 2022.<sup>145</sup> – *Ceticismo*.

---

<sup>142</sup>Fonte: <https://potassiodobrasil.com.br/governador-wilson-lima-recebe-presidente-da-potassio-do-brasil-adriano-espeschit/>

<sup>143</sup>Fonte: <https://politicaporinteiro.org/2022/03/04/foco-amazonia-3-mensal-fevereiro-2022/>

<sup>144</sup>Fonte: <https://olivre.com.br/governador-mauro-mendes-diz-que-criticas-ao-meio-ambiente-sao-obsessivas>

<sup>145</sup>Fonte: <https://infoamazonia.org/2022/10/27/bolsonaro-mauro-mendes-mato-grosso/>

“O setor do etanol de milho é extremamente importante e tem muito valor para a economia de Mato Grosso, gerando empregos qualificadas e trazendo tecnologia. O conjunto de fatores de mercado e do Governo fazendo a coisa certa, estão abrindo essas oportunidades no Estado, que deverá ser o maior produtor de etanol de milho dentro de cinco anos”.<sup>146</sup> – *Defesa do desenvolvimento econômico*.

PEC que limitaria criação de áreas protegidas (unidades de conservação no Mato Grosso

“É chegado o momento de revisar essas normativas que somente criaram verdadeiras ‘unidades de papel’, permitindo assim, uma governança ecológica de resultados práticos e não meramente formais” [...] Mauro Mendes argumenta ainda que a falta de previsão de regularização fundiária gera um quadro de “caos econômico, financeiro social e administrativo”, tendo como última via a judicialização, como atualmente acontece com os parques estaduais Serra de Ricardo Franco e Cristalino. Ambas as unidades são alvos de ações que pedem sua extinção.<sup>147</sup> – *Ceticismo*.

No dia 10 de maio, o governador de Mato Grosso, Mauro Mendes, chamou de “lamentável” a lei aprovada pela Assembleia Legislativa do Mato Grosso que proibiu a construção de hidrelétricas no rio Cuiabá, um dos principais rios do Pantanal. “Isso é uma coisa técnica, e acho lamentável a Assembleia Legislativa ter feito esse tipo de lei a toque de caixa. Tem muito deputado querendo ganhar voto nesta eleição. Isso tem que ser feito com estudo técnico e não podia ter feito assim”, afirmou, após o Projeto de Lei (PL) 957/2019 ter sido aprovado. Dois meses depois, em 4 de julho, Mendes vetou o texto.<sup>148</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

“Vimos com bons olhos a nova política americana, que se reaproxima do meio ambiente. Os problemas do clima, problemas ligados ao aquecimento global e acordos outrora firmados voltam a ter importância porque tem a ver com o futuro do planeta e da humanidade”, citou. O governador de Mato Grosso ressaltou que os

---

<sup>146</sup>Fonte: <https://www.sinfra.mt.gov.br/-/15446911-em-sinop-governador-afirma-que-mt-sera-o-estado-com-maior-investimento-em-infraestrutura-do-pais>

<sup>147</sup>Fonte: <https://oeco.org.br/noticias/governo-de-mato-grosso-propoe-norma-que-limita-criacao-de-areas-protegidas-no-estado/>

<sup>148</sup>Fonte: <https://www.brasildefato.com.br/2022/08/01/governador-do-mt-pressionou-agencia-nacional-de-aguas-por-hidreletricas-no-pantanal>

estados que compõem a Amazônia Legal prestam um grande serviço para a preservação ambiental e os interesses da humanidade.<sup>149</sup> – *Pró-meio ambiente*.

Governador defende desmatamento ilegal zero: “1% irregular está causando prejuízo enorme para MT”. Mauro Mendes pontuou que se o país não tomar uma atitude efetiva de combate ao desmatamento ilegal, sofrerá embargos e restrições ainda maiores em vários países.<sup>150</sup> – *Pró-meio ambiente*.

## **Pará: Helder Barbalho**

### Defesa da mineração

“O nosso desafio não é mudar a vocação do nosso Estado, mas sim encontrar soluções que equilibrem a exploração minerária com as relações sociais e ambientais”.<sup>151</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

O Estado do Pará tem por vocação a mineração, mas a mineração é um bem finito. A gente sabe quando inicia e quando termina. Nós queremos que a mineração seja utilizada para produzir riquezas, pra gerar emprego, mas acima de tudo ela tem que deixar um legado para as próximas gerações. Para o dia que acabar a produção de bauxita no Estado e a Hydro for embora para a Noruega, ela sabe que estará deixando um legado para os paraenses que virão”<sup>152</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

“Certamente, viramos a página de sermos apenas um Estado que extrai o ouro e exporta para o mercado nacional e estamos caminhando para o novo status com a instalação da maior refinaria de ouro do país. Sabemos que o Pará tem a maior produção de ouro da federação, estando entre os maiores do planeta, e esse passo estratégico contribuirá para que esse ativo mineral traga geração de emprego, renda e organização da cadeia econômica”.<sup>153</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

---

<sup>149</sup>Fonte: <https://www.marcelandia.mt.gov.br/Noticias/-queremos-estar-juntos-para-construir-uma-politica-ambiental-baseada-na-sustentabilidade--afirma-mauro-mendes-506/>

<sup>150</sup>Fonte: <https://www.pge.mt.gov.br/web/mt/w/22989716-governador-defende-desmatamento-ilegal-zero-1-irregular-esta-causando-prejuizo-enorme-para-mt->

<sup>151</sup>Fonte: <https://infoamazonia.org/2022/09/28/helder-barbalho-mineracao-devastacao-garimpo-ilegal/>

<sup>152</sup>Fonte: <https://terpaz.pa.gov.br/tags/cidadania-e-seguran%C3%A7a>

<sup>153</sup>Fonte: <https://agenciapara.com.br/noticia/24887/governo-e-mineradoras-assinam-protocolo-de-intencoes-para-verticalizar-a-producao-mineral-aurifera-no-para>

### Instalação de projeto de verticalização de mineração Tecnoed

“Esse projeto envolve milhões de reais em investimentos, com a Companhia Vale, e, principalmente, a expectativa de, agora na instalação, estar gerando, no pico da obra, cerca de 2 mil empregos, o que certamente vem para ajudar Marabá a crescer e se desenvolver”.<sup>154</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

“Os números de desmatamento estão sempre aumentando, o que é péssimo para a imagem do país. Temos de tratar a floresta em pé como commodity, um ativo econômico”.<sup>155</sup> – *Pró-meio ambiente*.

"Toda ajuda é fundamental neste momento. Eu defendo que tenhamos a capacidade de convencer aqueles que querem nos ajudar de ampliar as ofertas financeiras partindo do princípio de que os recursos estarão alimentando estratégias do Brasil e dos estados da Amazônia, portanto, sem qualquer interferência internacional que porventura possa ser interpretada no âmbito internacional".<sup>156</sup> – *Pró-meio ambiente*.

### Plano de Bioeconomia do Pará

"Vamos construir esta conciliação destas atividades com a sustentabilidade. Sei que seja necessário, no hoje sem pavimentar o amanhã, que nós tivéssemos que propor um colapso econômico para a reversão e a mudança do uso da terra. Este foi o nosso desafio. E aí chega o plano estadual de bioeconomia. Eu acredito nisto".<sup>157</sup> – *Pró-meio ambiente*.

“Fico feliz em ver a preocupação da mineração com o meio ambiente. A compreensão e o amadurecimento em compreender que o uso do solo precisa estar cada vez mais relacionado à sustentabilidade. E que a mineração, sendo ela conduzida de modo legal, deve se apresentar como uma solução compatível com o bioma, compatível com a estratégia econômica, com a agregação de valor, e com as oportunidades

---

<sup>154</sup>Fonte: <https://dol.com.br/carajas/noticias/para/684578/helder-anuncia-licenca-da-planta-de-tecnored-em-maraba?d=1>

<sup>155</sup>Fonte: <https://veja.abril.com.br/paginas-amarelas/helder-barbalho-a-floresta-em-pe-deve-ser-tratada-como-ativo-economico>

<sup>156</sup>Fonte: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/27/helder-barbalho-reuniao-governadores-com-bolsonaro.htm>

<sup>157</sup>Fonte: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2022/11/16/cop-27-helder-barbalho-lanca-plano-de-bioeconomia-do-para.ghtml>

advindas da implantação do conhecimento, da tecnologia, da ciência”.<sup>158</sup> – *Pró-meio ambiente*.

“Neste momento, Belém está sendo a capital mundial da bioeconomia. Com isso, consolidamos o protagonismo dos estados da Amazônia na construção da bioeconomia, mas, também, reafirmar o compromisso com as pautas do desenvolvimento sustentável, de fiscalização, monitoramento e da agenda climática”.<sup>159</sup> – *Pró-meio ambiente*.

### **Rondônia: Coronel Marcos Rocha**

“É uma grande honra receber essa comenda do estado do Acre. Rondônia e Acre são estados irmãos, sofremos as mesmas dificuldades e vamos vencer juntos e trazer alegria e recursos para nossas populações. O povo de Rondônia clama por emprego e renda e aqui no Acre também. Não é possível que estados que tem tantas riquezas, tenha pessoas sofrendo. A Amazônia foi esquecida, mas com o presidente Bolsonaro isso mudou e nós estamos buscando soluções”, disse o governador.”<sup>160</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

### **Roraima: Antonio Denarium**

“Alinhado à visão ambiental do presidente Jair Bolsonaro (PL) e líder nas pesquisas eleitorais deste ano, o governador de Roraima, Antonio Denarium (PP), sancionou em julho deste ano uma lei que proíbe a destruição de equipamentos apreendidos de garimpeiros ilegais. Na ocasião, justificou que Roraima tem mais de 50 mil famílias que dependem dessa atividade e chamou garimpeiros ilegais de “empreendedores da mineração”<sup>161</sup>. – *Defesa do crescimento econômico*.

---

<sup>158</sup>Fonte: <https://ibram.org.br/noticia/governador-helder-barbalho-considera-relevante-debater-bioeconomia-como-modelo-de-desenvolvimento-para-a-amazonia/>

<sup>159</sup>Fonte: <https://agencia.ac.gov.br/bioeconomia-e-tema-de-24-reuniao-do-forum-de-governadores-da-amazonia-legal/>

<sup>160</sup>Fonte: <https://rondonia.ro.gov.br/governador-marcos-rocha-recebe-homenagem-no-acre-e-reforca-compromisso-conjunto-de-mudar-a-historia-da-regiao-amazonica/>

<sup>161</sup>Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/09/roraima-enfrenta-garimpo-ilegal-e-avanco-desordenado-do-agronegocio.shtml>

Autorização de atividades garimpeiras fora das áreas indígenas com uso de mercúrio no garimpo (Lei 1.453/2021 de Roraima)

O projeto apresentado pelo governo de Roraima afirma que o aumento do garimpo “trará diversos benefícios para a região” e que o objetivo é tirar garimpeiros “da ilegalidade para que o governo possa melhorar a arrecadação.”<sup>162</sup> – Defesa do crescimento econômico.

“Hoje todo o ouro produzido no estado de Roraima sai clandestino e com a mineração regularizada a comercialização deste minério poderá ser feita aqui com emissão de notas fiscais”<sup>163</sup> – Defesa do crescimento econômico.

“Não é só o Zoneamento Ecológico-Econômico do estado de Roraima. É muito importante o Zoneamento Ecológico-Econômico de toda a Amazônia. É através do Zoneamento Ecológico-Econômico que nós vamos fazer o ordenamento do território, onde nós vamos definir as áreas produtivas, as áreas de agricultura, pecuária, de preservação ambiental, as áreas indígenas e também as áreas do INCRA. [...] Inclusive, solicito ao ministro Ricardo Salles e ao presidente Bolsonaro que nos ajudem, nos apoiem para que seja definitivamente efetuado e concluído o Zoneamento Ecológico-Econômico no estado de Roraima. Inclusive, foi concedido ao ministério público federal suspendendo a execução do zoneamento ecológico no estado de Roraima e nós estamos cumprindo todas as etapas. Infelizmente, nós não podemos apresentar o zoneamento aqui no estado de Roraima. Mas, é uma peça fundamental para o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente”.<sup>164</sup> – Defesa do crescimento econômico.

“Nós temos que preservar o meio ambiente também A consciência ambiental é fundamental para a preservação da Amazônia e para preservação da humanidade e do clima em todo planeta. E aqui no estado de Roraima, nós estamos trabalhando

---

<sup>162</sup>Fonte: <https://www.hypeness.com.br/2021/02/ro-autoriza-garimpo-com-uso-de-mercurio-e-ignora-riscos-aos-rios-e-indigenas/>

<sup>163</sup>Fonte: <https://amazoniareal.com.br/justica-exige-retirada-de-garimpeiros-da-terra-yanomami/>

<sup>164</sup>Fonte: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=3ERu1AvM9Qs>

combatendo os incêndios florestais e os desmatamentos ilegais. Ou seja, temos que produzir com sustentabilidade.”<sup>165</sup> – *Pró-meio ambiente*.

“Nós estamos fazendo um trabalho intenso agora junto com o IPAM para recuperação das áreas degradadas no estado de Roraima. Então, nós vamos estar preservando o meio ambiente. Estamos fazendo também 14 mil Cadastro Ambiental Rural para que a gente possa identificar todas essas propriedades e possa ter também passivo ambiental e possa fazer um trabalho em parceria com o estado para recuperação das áreas degradadas”.<sup>166</sup> – *Pró-meio ambiente*.

“Fique bem claro que o Zoneamento Ecológico-Econômico do estado é pra definir as áreas do estado. E o Ministério Público Federal nos solicitou que fossem realizadas também audiências públicas dentro das áreas indígenas, das comunidades indígenas. Mas fique bem claro: que o Zoneamento Ecológico-Econômico é efetuado fora das áreas indígenas, nas áreas pertencentes ao estado. E foi solicitado audiências públicas nas comunidades indígenas e também que fosse traduzido o Zoneamento Ecológico-Econômico para dez etnias diferentes. Nós já fizemos a tradução dos objetivos do zoneamento avançando, fazendo audiências públicas nas comunidades indígenas. Mas é muito importante que o Ministério Público entenda que o Zoneamento Ecológico-Econômico é nas áreas do estado, não é dentro das áreas indígenas. Inclusive, nós respeitamos todas as áreas homologadas no estado de Roraima”.<sup>167</sup> – *Pró-meio ambiente*.

“A preservação da Amazônia é de interesse de toda a humanidade. E nós temos que preservar nosso meio ambiente. Pra isso eu já com o presidente Bolsonaro, já falei com o presidente do Conselho da Amazônia, o vice-presidente Hamilton Mourão: nós temos que fazer urgentemente na Amazônia a regularização fundiária. Só assim nós vamos combater o desmatamento ilegal e os incêndios florestais. Por que? A partir do momento em que aquela propriedade tem um CPF, ou seja, tem um proprietário, se ele fizer qualquer tipo de crime ambiental, ele vai ser multado e vai ser punido pelo IBAMA e pela Fundação Estadual do Meio Ambiente. Como as áreas da Amazônia é de posse, quando o produtor comete algum crime ambiental, chega lá o IBAMA, não

---

<sup>165</sup>Fonte: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=3ERu1AvM9Qs>

<sup>166</sup>Fonte: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=3ERu1AvM9Qs>

<sup>167</sup>Fonte: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=3ERu1AvM9Qs>

tem pra que multar, não tem pra onde penalizar as pessoas. Então, pra nós fazermos o combate ao desmatamento ilegal, é somente com a regularização fundiária. E aqui no estado de Roraima, nós estamos trabalhando pra fazer a regularização fundiária. [...] Então, com a regularização fundiária e com também investimento para manter a floresta em pé, nós vamos manter nossa floresta em pé. Seria injusto que um produtor da floresta amazônica, por exemplo, que tenha 100 hectares só poder utilizar 20 hectares dessa área, porque ele tem que preservar os 80% restantes dessa área. Então, esse produtor tem que ser remunerado para manter esse ativo ambiental que tem no Brasil.”<sup>168</sup> – *Pró-meio ambiente*.

### **Tocantins (2018 – 2021): Mauro Carlesse**

Lei Estadual nº 3.804, de 29 de julho de 2021

Para o governador Carlesse, as novas regras buscam a desburocratização para incentivar que mais empresários se estabeleçam no Tocantins, gerando emprego e renda, mas sem deixar de lado a preservação ambiental. "Esta lei é um desejo antigo que veio para agilizar processos sem gerar qualquer prejuízo ao meio ambiente."<sup>169</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

“O Tocantins precisa conhecer iniciativas de sucesso como essa, são projetos assim que trazem as oportunidades de desenvolvimento que precisamos. Daqui sai proteína de qualidade para o mundo, com um produto de qualidade direto do Tocantins para outros países. Nosso Governo é parceiro do agronegócio e estamos trabalhando para que mais projetos como este possam surgir. O empresário pode contar com o apoio institucional da nossa gestão, estamos empenhados em formar um cenário favorável para que o Tocantins seja líder na produção agropecuária.”<sup>170</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

“Em sua participação durante o debate dos Governadores junto ao Conselho de Administração do Consórcio da Amazônia Legal, o governador Mauro Carlesse reforçou os argumentos do bloco em defesa do desenvolvimento sustentável e geração de

---

<sup>168</sup>Fonte: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=3ERu1AvM9Qs>

<sup>169</sup>Fonte: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2021/07/30/lei-preve-licenca-ambiental-por-autodeclaracao-para-mais-de-11-mil-propriedades-rurais-com-impacto-minimo.ghtml>

<sup>170</sup>Fonte: <https://www.luizarmandocosta.com.br/noticia/carlesse-garante-apoio-a-produtores-e-destaca-cenario-favoravel-ao-agronegocio-no-tocantins/31679>

oportunidades para as pessoas que vivem nos estados da Amazônia Legal. "Essas pessoas de geração de renda. Nem todos vivem do campo, nem na floresta, é preciso gerar empregos, criar oportunidades. O desenvolvimento precisa acontecer, respeitando o meio ambiente, dentro da legalidade, mas também melhorando a condição de vida das pessoas", disse o Governador.<sup>171</sup> – *Pró-meio ambiente*.

"O governador Mauro Carlesse ainda defendeu a utilização de meios tecnológicos como forma de monitoramento e combate às queimadas e ao desmatamento ilegal na região. "Com a tecnologia teremos melhores condições de monitoramento, de controle e também de oferecer melhores condições de vida para o nosso povo, pois poderemos oferecer serviços com melhor eficiência", afirmou o Governador".<sup>172</sup> – *Pró-meio ambiente*,

### **Tocantins (2021 – 2022): Wanderlei Barbosa**

#### Implementação de mineradora no município Almas

"Se nós temos uma proposta de novos empreendimentos e de industrialização não podemos parar dois anos para emitir uma licença e provocar prejuízos para o nosso Estado [...] A nossa determinação é que sejamos rápidos e eficientes, tanto na manutenção do meio ambiente quanto no setor produtivo [...] [O empreendimento] vai levar dividendos aos cofres públicos que serão revertidos em benefícios sociais."<sup>173</sup> – *Defesa do crescimento econômico*.

"O Tocantins quer ser referência internacional em políticas sustentáveis e para isso ocorrer, precisamos de parcerias"<sup>174</sup> – *Pró-meio ambiente*.

"Propuseram diminuir essas áreas [de Proteção Ambiental (APAs) e três parques estaduais] para aumentar o setor produtivo, mas o Governo tem sido resistente. O

---

<sup>171</sup>Fonte: <https://www.to.gov.br/noticias/governador-carlesse-propoe-investimento-conjunto-em-tecnologia-para-monitoramento-ambiental-e-eficiencia-da-gestao-publica/2beji00zb6er>

<sup>172</sup>Fonte: <https://www.to.gov.br/noticias/governador-carlesse-propoe-investimento-conjunto-em-tecnologia-para-monitoramento-ambiental-e-eficiencia-da-gestao-publica/2beji00zb6er>

<sup>173</sup>Fonte: <https://www.to.gov.br/secom/noticias/em-almas-governador-wanderlei-barbosa-entrega-licenca-ambiental-a-mineradora-que-deve-gerar-mais-de-3-mil-empregos/41kf6j8c3f2s>

<sup>174</sup>Fonte: <https://www.brasildefato.com.br/2022/11/19/efeito-lula-governadores-da-amazonia-se-tornam-defensores-ambientais>

Governo do Tocantins tem tido o cuidado com o meio ambiente. Essa parceria com entidades mundiais é para ajudar preservar”<sup>175</sup> – *Pró-meio ambiente*.

---

<sup>175</sup>Fonte: <https://ogirassol.com.br/geral/governador-wanderlei-barbosa-destaca-necessidade-de-financiamento-internacional-para-a-preservacao-ambiental-no-tocantins>