

A elite do desmonte: análise de indicações políticas ambientais nos governos Temer e Bolsonaro

Mateus C. M. de Albuquerque – Pesquisador de pós-doutorado júnior no INCT ReDem
Luana Moreira – Pesquisadora de iniciação científica no INCT ReDem

Palavras-chave: Elite política; Política ambiental; Governo Bolsonaro; Análise prosopográfica; Extrema-direita

A presidência de Jair Bolsonaro provocou transformações significativas na política ambiental brasileira, incluindo o desmonte de aparatos regulatórios e a transferência de competências estratégicas. À luz desse fenômeno, cabe se questionar o que há de excepcional nos governos de extrema-direita capitalistas no que se refere ao meio ambiente. Este trabalho investiga se essas mudanças se refletiram no perfil das elites políticas indicadas para cargos ambientalmente sensíveis, comparando as nomeações dos governos Bolsonaro e Temer através da análise prosopográfica e Análise de Correspondência Múltipla de 60 atores do primeiro escalão dos Ministérios do Meio Ambiente, Agricultura e Minas e Energia e dos deputados vinculados ao partido do governo nas comissões relativas a esses temas. Os resultados revelam padrões diferenciados: enquanto a Agropecuária mantém perfis consensuais, Meio Ambiente e Minas e Energia apresentam lógicas inversas de recrutamento entre os governos, revelando que estes são os setores estratégicos no desmonte ambiental promovido pelo governo Bolsonaro.

Introdução

A ascensão de lideranças de extrema-direita de forma global tem sido acompanhada por políticas anti-ambientais sistemáticas, fenômeno que encontrou expressão particular no Brasil durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022). Este movimento representa uma ruptura qualitativa em relação aos governos conservadores tradicionais, que, mesmo priorizando interesses econômicos, mantinham ao menos uma

retórica mínima de compromisso com a sustentabilidade ambiental. O período Bolsonaro se caracterizou pelo desmonte explícito e ideologicamente orientado de instituições e políticas ambientais consolidadas ao longo de décadas em nosso país.

O contexto internacional de negacionismo climático, exemplificado pelas políticas anti-ambientais de Donald Trump nos Estados Unidos e por movimentos similares na Europa nos fornece um plano de fundo para compreender as transformações em terras brasileiras na última legislatura (PEREIRA *et al*, 2024). No entanto, as especificidades do caso brasileiro, marcado pela centralidade da questão ambiental amazônica e pela força do setor do agronegócio, especialmente no Congresso Nacional, conferem características particulares ao processo de desmonte observado no Brasil.

As transformações implementadas durante o governo Bolsonaro incluíram múltiplas dimensões, sendo algumas delas: a esqueletização de aparatos regulatórios através da redução de recursos humanos e financeiros, o desmonte de mecanismos de gestão social participativa, que haviam sido construídos desde a redemocratização, e a transferência de competências estratégicas para áreas tradicionalmente não ambientais (transferência da FUNAI para o Ministério da Agricultura). Paralelamente, pode-se observar o enfraquecimento sistemático de órgãos executivos como IBAMA e ICMBio, além da redução drástica de recursos destinados à fiscalização ambiental e ao combate ao desmatamento (BONELLI *et al*, 2023).

Essas mudanças não ocorreram de forma isolada, mas foram articuladas em conjunto com um projeto político amplo de desconstrução do Estado desenvolvimentista brasileiro e de suas capacidades regulatórias. A política anti-ambiental acabou se tornando assim um componente central da estratégia de desmonte do Estado implementada pelo governo Bolsonaro, alinhando-se com interesses de setores econômicos tradicionalmente críticos às regulamentações ambientais, beneficiando em especial o setor do agronegócio no país (GRACIANO *et al*, 2023).

Este trabalho busca compreender se essas mudanças estruturais se refletiram também na composição das elites políticas nomeadas para posições-chave na área ambiental no país. A literatura sobre sociologia das elites políticas demonstra que as nomeações para cargos de alto escalão constituem indicadores privilegiados das orientações políticas de um governo, uma vez que refletem não apenas preferências ideológicas, mas também compromissos com grupos de interesse específicos.

A pergunta central que orienta a pesquisa é: a política excepcionalmente anti-ambiental de Bolsonaro também se manifestou mediante alterações de cunho qualitativo no perfil das elites políticas indicadas para cargos ambientalmente sensíveis? Essa questão acaba por se desdobrar em indagações específicas sobre os vínculos associativos, trajetórias profissionais e orientações ideológicas dos nomeados.

Para responder essa questão, adotamos uma perspectiva comparativa seguindo o paradigma metodológico de John Stuart Mill, implementando uma "comparação pela diferença" através da seleção de casos semelhantes com desfechos distintos (PERISSINOTTO; NUNES, 2023). Contrastamos as indicações do governo Bolsonaro com as do governo Michel Temer (2016-2018), buscando identificar padrões diferenciais que possam ser atribuídos às orientações políticas específicas de cada período.

A escolha de Temer como termo de comparação justifica-se por múltiplos fatores. Seu governo ocorreu em período histórico similar, caracterizado por crise econômica e polarização política intensa. Além disso, o governo Temer foi identificado com a direita política brasileira, apoiado por setores tradicionalmente interessados na flexibilização de regulamentações ambientais, especialmente o agronegócio. Logo, a comparação entre dois elementos similares é mais eficiente para demonstrar qual seria a excepcionalidade do governo Bolsonaro.

Metodologia

A pesquisa emprega uma estratégia metodológica híbrida que combina análise prosopográfica com técnicas de análise multivariada, especificamente a Análise de Correspondência Múltipla (ACM). Esta abordagem permite examinar tanto as características individuais dos agentes políticos quanto os padrões estruturais de diferenciação entre os perfis de recrutamento dos governos analisados.

A análise prosopográfica constitui a primeira etapa da investigação, fundamentando-se no método consolidado nas ciências sociais que permite examinar as características coletivas de grupos através do estudo sistemático de trajetórias individuais. Esta abordagem metodológica, desenvolvida inicialmente pela historiografia francesa e posteriormente incorporada pela ciência política, mostra-se particularmente adequada para investigar elites políticas, permitindo identificar padrões

de recrutamento, socialização e vínculos associativos que caracterizam grupos dirigentes específicos.

O banco de dados prosopográfico foi construído seguindo as diretrizes metodológicas estabelecidas por Codato e Heinz (2015) para este tipo de análise. O banco incorpora tanto variáveis objetivas (formação educacional, trajetória profissional, cargos ocupados) quanto variáveis relacionais (vínculos partidários, associativos e corporativos), permitindo uma análise multidimensional dos perfis investigados. O universo de análise foi definido considerando a centralidade de determinados setores nas disputas ambientais contemporâneas, compreendendo o primeiro escalão ministerial (ministros e secretários executivos) dos Ministérios do Meio Ambiente, Agricultura e Minas e Energia, além dos dois deputados federais do partido do governo com maior tempo de atuação nas comissões temáticas correspondentes: Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Comissão de Agricultura e Comissão de Minas e Energia.

A seleção desses três setores ministeriais fundamenta-se em sua importância estrutural para as políticas ambientais brasileiras. O Ministério do Meio Ambiente constitui o órgão central da política ambiental federal, responsável pela formulação e coordenação das políticas de proteção, conservação e uso sustentável dos recursos naturais. O Ministério da Agricultura representa historicamente os interesses do setor produtivo rural, frequentemente em tensão com as regulamentações ambientais. O Ministério de Minas e Energia articula políticas energéticas e de exploração mineral que impactam diretamente os ecossistemas brasileiros. A inclusão de deputados federais nas comissões temáticas justifica-se pelo papel crucial do Poder Legislativo na definição das políticas ambientais, especialmente através da aprovação de marcos regulatórios e do controle das ações governamentais. A escolha dos dois deputados com maior tempo de atuação em cada comissão permite capturar não apenas os posicionamentos partidários, mas também a expertise técnica desenvolvida através da especialização parlamentar.

Os dados foram coletados mediante múltiplas fontes documentais oficiais. Para os cargos ministeriais, utilizaram-se os Decretos de Nomeação publicados no Diário Oficial da União, complementados por informações biográficas disponíveis nos websites institucionais. Para os deputados federais, empregaram-se os dados abertos da Câmara dos Deputados, incluindo informações sobre composição das comissões, tempo

de atuação e dados biográficos dos parlamentares. O banco de dados prosopográfico final compreendeu 18 variáveis organizadas em diferentes dimensões analíticas: variáveis de identificação (nome, cargo, órgão de lotação, governo de nomeação e partido político), variáveis sociais (gênero dos indicados), variáveis educacionais (formação de graduação, correspondência entre formação e área de atuação e instituição de ensino superior frequentada), variáveis profissionais (trajetória profissional completa e caracterização predominante da trajetória) e variáveis associativas (vínculos com think tanks e associações de classe, e propriedade de empresas registradas em nome do indicado, incluindo o setor de atuação empresarial). Essas informações foram coletadas através de consulta a *websites* institucionais, declarações públicas, análise de trajetórias profissionais documentadas e consulta a bases de dados empresariais.

A segunda etapa metodológica consistiu na aplicação da Análise de Correspondência Múltipla, técnica estatística multivariada especialmente adequada para analisar dados categóricos e identificar padrões de associação entre variáveis qualitativas. A ACM permite reduzir a dimensionalidade dos dados prosopográficos e visualizar graficamente as relações entre as diferentes categorias de variáveis, facilitando a identificação de perfis típicos de recrutamento. Para a aplicação da ACM, as variáveis prosopográficas foram binarizadas, transformando as categorias qualitativas em variáveis dummy (0/1). Esta transformação resultou em 13 variáveis binárias que capturam as principais dimensões de diferenciação dos perfis analisados: OUTCOME (governo de nomeação: 0=Temer, 1=Bolsonaro), POLITICO (trajetória profissional predominantemente política), CARREIRA_PRIVADA (passagem por empresas privadas), CARREIRA_PUBLICA (carreira predominantemente no setor público), GRAD_ASSOC (graduação associada à área de nomeação), EM_THINK_TANK (vínculos com think tanks ou associações), TEM_EMPRESA (propriedade de empresas registradas), MINAS_ENERGIA (nomeação na área de Minas e Energia), MEIO_AMBIENTE (nomeação na área de Meio Ambiente), AGROPECUARIA (nomeação na área de Agropecuária), DEPUTADO (cargo de deputado federal) e MINISTRO (cargo ministerial - ministro ou secretário executivo).

A ACM foi implementada considerando diferentes níveis de análise. Primeiramente, realizou-se uma análise geral incluindo todos os 60 casos simultaneamente para identificar os padrões gerais de diferenciação entre os governos. Posteriormente, conduziram-se análises específicas por área temática (Meio Ambiente, Minas e Energia e Agropecuária) para verificar se os padrões de diferenciação variam

conforme o setor de política pública. A técnica permite a construção de mapas perceptuais bidimensionais onde a proximidade entre pontos indica similaridade de perfis, enquanto a distância sugere diferenciação. As elipses de confiança foram calculadas para cada grupo (governo Temer e governo Bolsonaro) permitindo avaliar estatisticamente o grau de sobreposição ou separação entre os perfis de recrutamento. A interpretação dos resultados da ACM baseia-se na análise dos eixos fatoriais, que capturam as principais dimensões de variação dos dados. O primeiro eixo representa a dimensão que mais contribui para a diferenciação entre os casos, seguido pelo segundo eixo. A contribuição de cada variável para a formação dos eixos permite identificar quais características mais distinguem os perfis de recrutamento entre os governos analisados. Adicionalmente, foram calculados índices quantitativos de separabilidade entre os grupos e as distâncias entre os centroides das elipses de confiança, fornecendo medidas objetivas do grau de diferenciação entre os padrões de recrutamento dos dois governos em cada área temática.

Resultados e Discussão

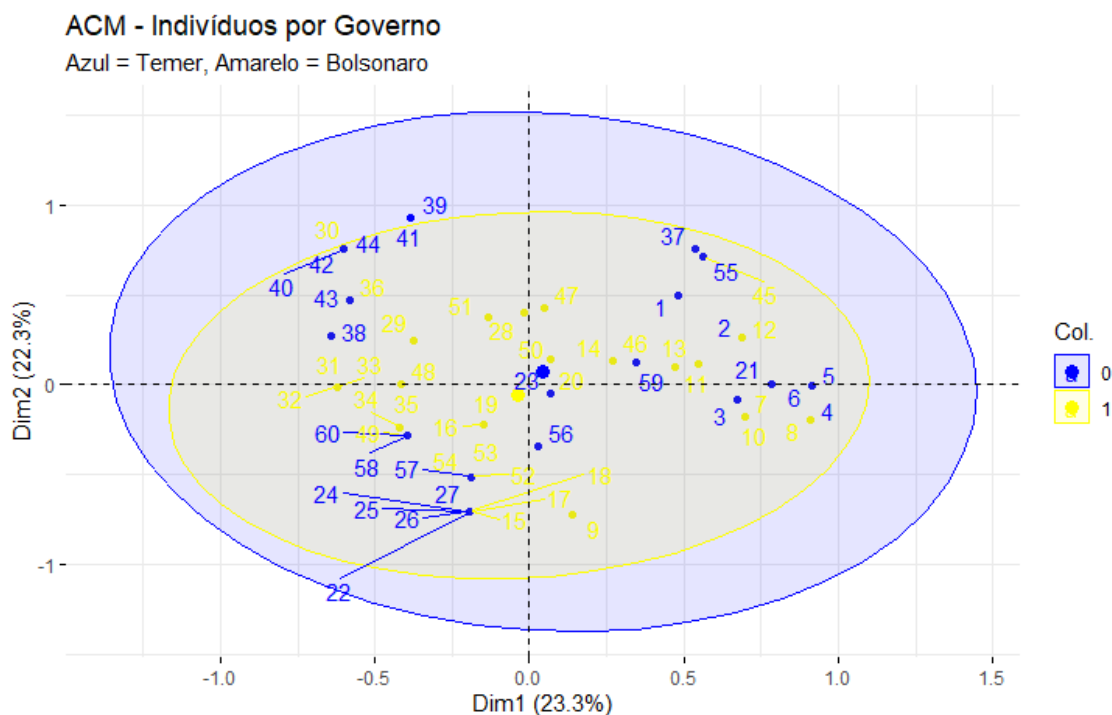
Ao todo, o nosso banco de dados compreendeu 60 indicações, em um total de 58 indivíduos analisados. O corpus é majoritariamente masculino, 88,3% ao todo. Em termos de carreira, 41,7% possuem carreira com perfil exclusivamente público e 28,3% passaram por empresas privadas em algum momento. O restante de 30% compreendem indivíduos com carreira política. Apenas um terço dos analisados possui um curso de graduação associado à área de nomeação, Agropecuária, Minas e Energia e Meio Ambiente. Do ponto de vista associativo, 28,3% possuem vínculos públicos com *think tanks* ou associações de classe. Por fim, 35% possuem empresas em seu nome no período anterior à nomeação.

Essa análise de frequência compreende um corpo de analisados formado majoritariamente pela burocracia pública, mas com presença relevante de indivíduos que possuem e/ou trabalharam em empresas privadas, além de um número de mais de um quarto dos indicados com vínculos associativos privados. Outro dado que diminui as conclusões de que o caráter dos analisados é técnico-burocrático, inferência que pode aparecer devido ao perfil majoritário de carreira, é o fato de que apenas uma minoria dos indivíduos aqui estudados possui formação na área em que está trabalhando. Quando discriminamos por área, esse dado fica mais latente: dos 20 que possuem

formação deste tipo, 13 (65%) são da área de Minas e Energia, demonstrando que esse é um perfil próprio dos formuladores de políticas públicas desta área.

Nas imagens a seguir, representaremos o teste de nossa Análise de Correspondência Múltipla (ACM). Ela evidenciará se existe de fato diferença de recrutamento entre os governos e em qual pasta essa diferença está localizada.

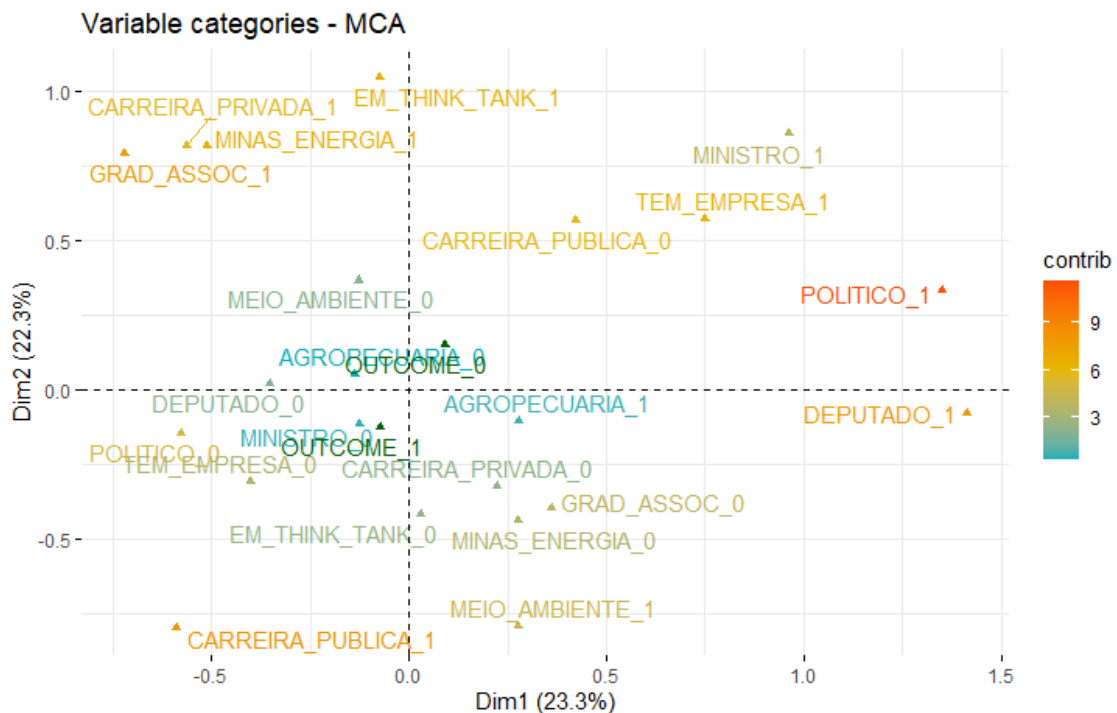
Imagem 1 – Perfil de recrutamento de indivíduos por governo



Elaborado pelos autores.

A primeira análise, considerando todos os casos simultaneamente, revela uma separação moderada entre os indivíduos indicados pelos dois governos no espaço bidimensional da ACM. O governo Temer concentra seus indicados predominantemente na região esquerda do primeiro eixo, enquanto Bolsonaro apresenta maior dispersão, com concentração na região central-direita. As elipses de confiança demonstram sobreposição parcial entre os grupos, indicando que, embora existam diferenças, há também características compartilhadas entre os perfis de recrutamento dos dois governos.

Imagem 2 – Variação nas categorias de perfil de recrutamento

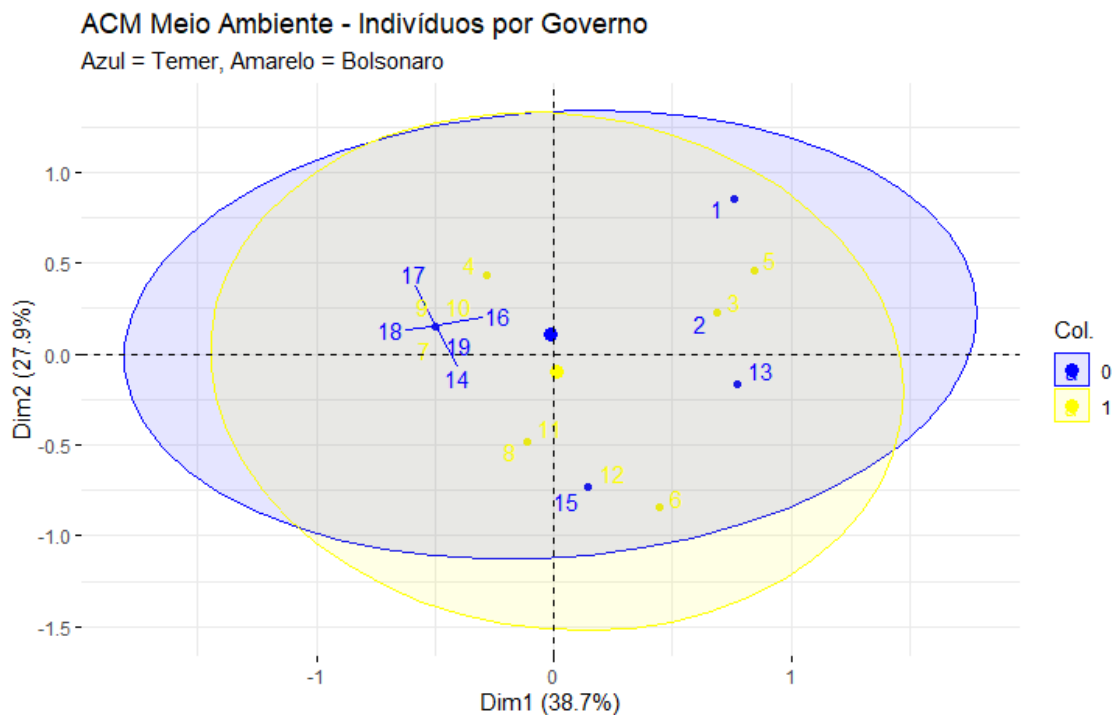


Elaborado pelos autores.

O mapeamento das categorias de variáveis no espaço da ACM apresentada na imagem acima revela quais características mais contribuem para a diferenciação entre os perfis. O primeiro eixo (23,3% da variância) é estruturado principalmente pela oposição entre perfis políticos (POLITICO_1, DEPUTADO_1) na região direita e perfis técnico-burocráticos (CARREIRA_PUBLICA_1) na região esquerda. O segundo eixo (22,3% da variância) opõe características empresariais (TEM_EMPRESA_1, CARREIRA_PRIVADA_1) na região superior a vínculos com think tanks (EM_THINK_TANK_1) na região superior.

Para verificar se essas diferenças se manifestam de forma distinta por área temática, conduzimos análises específicas por pasta. Os resultados demonstram variações significativas na intensidade da diferenciação entre os governos.

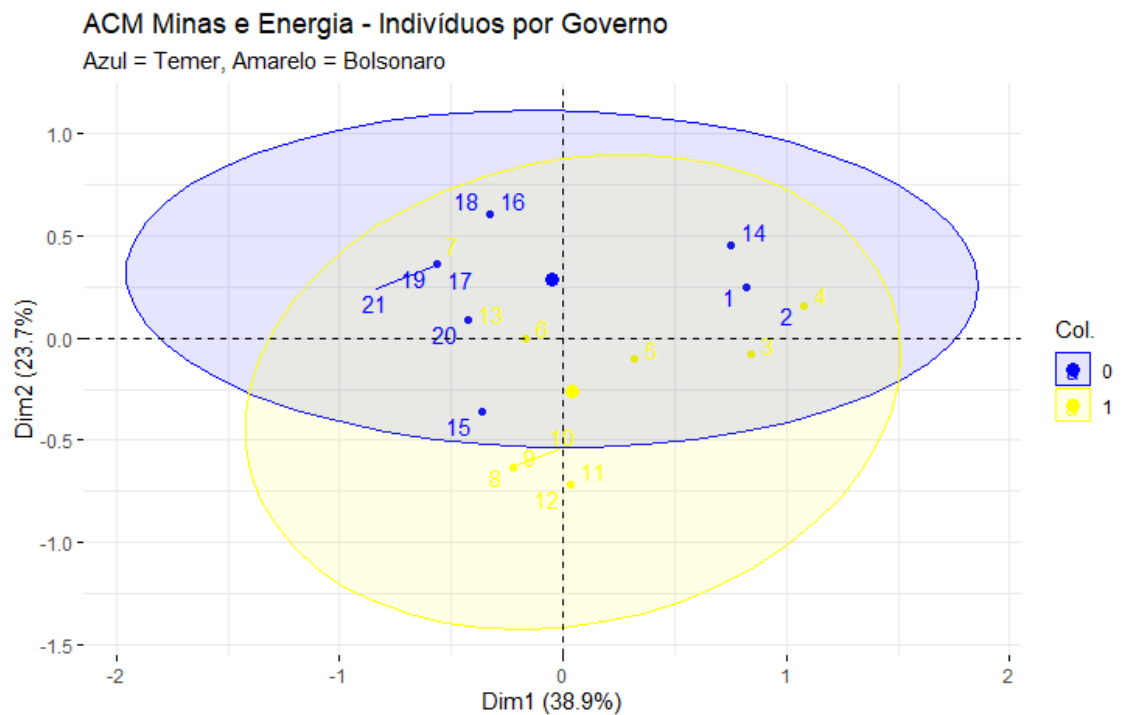
Imagem 3 – Perfil de recrutamento de indivíduos por governo na área de meio ambiente



Elaborado pelos autores.

Na área de Meio Ambiente, observamos a separação mais nítida entre os dois governos. As elipses de confiança apresentam sobreposição mínima, com Temer concentrando seus indicados na região superior do espaço bidimensional e Bolsonaro na região inferior.

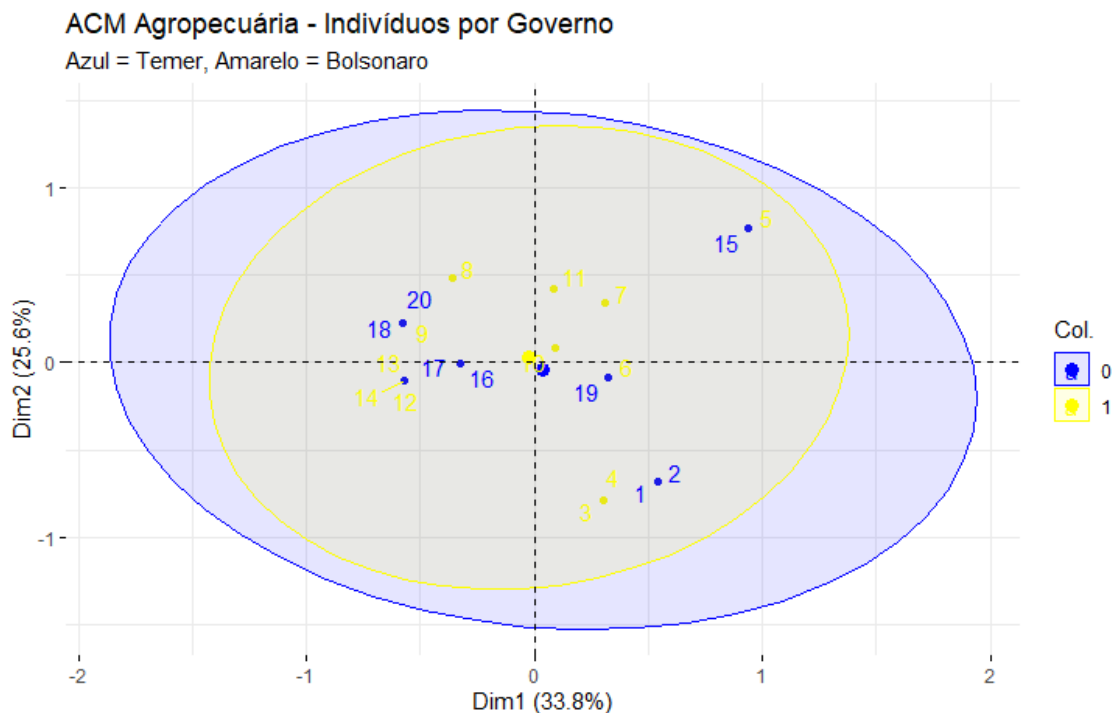
Imagem 4 – Perfil de recrutamento de indivíduos por governo na área de Minas e Energia



Elaborado pelos autores

A área de Minas e Energia apresenta um padrão intermediário de diferenciação. Embora as elipses de confiança demonstrem sobreposição considerável, é possível identificar tendências distintas: Temer concentra seus indicados na região superior, enquanto Bolsonaro apresenta maior dispersão, com leve concentração na região inferior-central. Esta configuração sugere uma diferenciação moderada, onde ambos os governos combinam critérios técnicos e políticos, mas com ênfases distintas. A maior sobreposição comparativamente ao Meio Ambiente indica que Minas e Energia constitui um domínio onde a competência técnica específica exerce maior peso na seleção, reduzindo a influência de considerações puramente ideológicas.

Imagem 5 – Perfil de recrutamento de indivíduos por governo na área de agropecuária



Elaborado pelos autores.

Em contraste, a área de Agropecuária apresenta o menor grau de diferenciação entre os governos. As elipses de confiança demonstram sobreposição substancial, indicando que ambos os governos recorrem a perfis similares para esta pasta. Esta homogeneidade sugere que a área agropecuária possui uma lógica de recrutamento mais consolidada e consensual, possivelmente relacionada à importância estratégica do setor e à necessidade de conhecimento técnico específico independentemente da orientação política do governo.

Na tabela abaixo, podemos visualizar as diferenças quantitativas das três Análises:

Tabela 1 - Distâncias encontradas nas Análises de Correspondência Múltipla

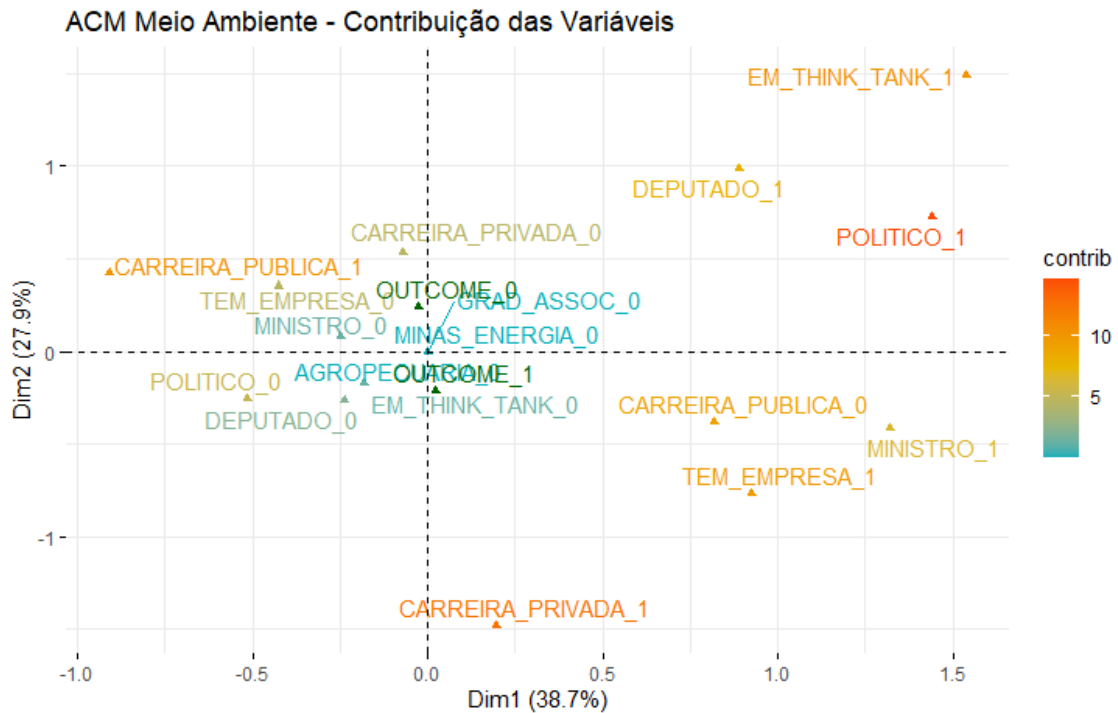
Temática	Dist_Centroides	Dispersao_Intra	Indice_Separacao	Inercia_2D
Minas e Energia	0,562	0,606	0,927	62,5
Meio Ambiente	0,203	0,647	0,313	66,6
Agropecuária	0,094	0,64	0,146	59,5

Elaborado pelos autores.

A tabela de comparação apresenta quatro métricas fundamentais para avaliar a diferenciação entre os padrões de recrutamento dos governos Temer e Bolsonaro por área temática. A Distância entre Centroides (0,562 para Minas e Energia; 0,203 para Meio Ambiente; 0,094 para Agropecuária) mede a separação espacial entre os pontos médios dos dois grupos governamentais no espaço bidimensional da ACM, indicando o quão distantes estão os perfis típicos de cada governo. A Dispersão Intra-grupos (variando entre 0,606 e 0,647) quantifica a variabilidade média dos perfis dentro de cada governo, revelando a homogeneidade interna das escolhas. O Índice de Separação (0,927; 0,313; 0,146) constitui a métrica-chave, calculada como a razão entre distância e dispersão, onde valores superiores indicam diferenciação mais nítida entre os padrões de seleção. Por fim, a Inércia 2D (62,5%; 66,6%; 59,5%) representa a porcentagem da variância total dos dados explicada pelas duas primeiras dimensões da ACM, indicando a qualidade da representação bidimensional. Os resultados confirmam que Minas e Energia apresenta a maior diferenciação (índice 0,927), seguida por Meio Ambiente (0,313) e Agropecuária (0,146).

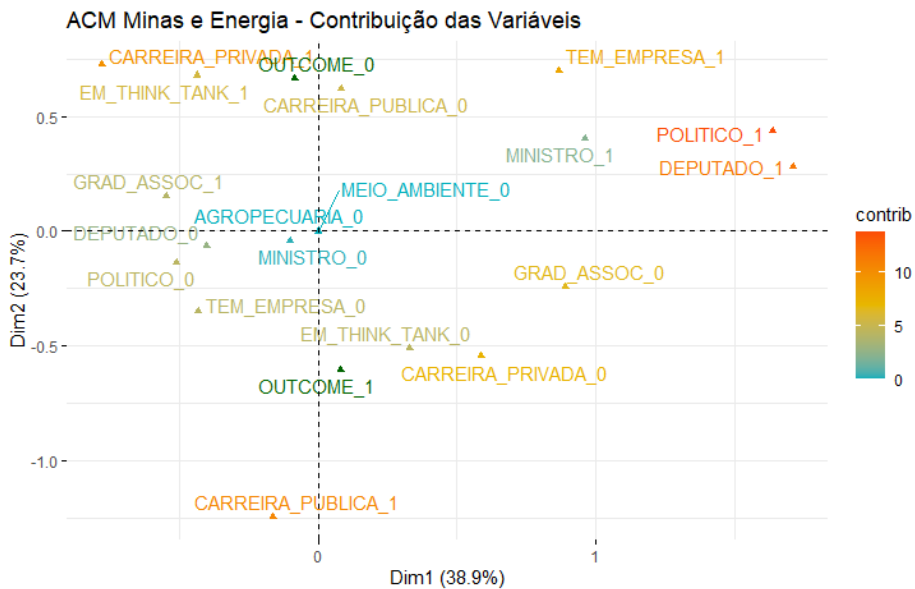
Vamos agora conferir a análise categorial da área de meio ambiente para compreender onde residem as diferenças.

Imagem 6 – Variação nas categorias de perfil de recrutamento na área de Meio Ambiente



Elaborado pelos autores.

Imagem 7 – Variação nas categorias de perfil de recrutamento na área de Minas e Energia



Elaborado pelos autores.

Aqui fica visível onde residem as diferenças. Na área ambiental, o governo Temer (outcome 0) privilegiou a indicação de quadros com carreira pública, mas

concentra uma maior quantidade de indivíduos envolvidos em *think tanks* e associações. Já o governo Bolsonaro (outcome 1) privilegiou indicados próximos ao setor privado e tem uma maior presença de possuidores de empresas registradas em seu nome. Isso indica que a excepcionalidade do bolsonarismo nas indicações para áreas sensíveis ao meio ambiente se localiza prioritariamente na área ambiental, substituindo técnicos com experiência pública por indivíduos com conexões com o meio privado (e com seus interesses).

Já na área de Minas e Energia, o padrão se inverte. Temer indicou, majoritariamente, sujeitos com passagem pelo mercado e com propriedade de empresas, enquanto Bolsonaro privilegiou funcionários públicos com carreira de Estado. A divisão público x privado são as categorias mais importantes. Uma hipótese é que isso pode ser explicado na diferença entre os ministros, com o governo Temer privilegiando um político, Fernando Coelho Filho; enquanto Bolsonaro nomeou um militar, Bento Albuquerque.

Enquanto a área de Agropecuária mantém um padrão de recrutamento similar, padronizado, Bolsonaro alterou o padrão de recrutamento nas áreas de meio ambiente e minas e energia. Está é a base sociológica da elite do desmonte.

Highlights

1. **Diferenciação máxima em setores estratégicos:** Minas e Energia apresenta o maior grau de diferenciação entre os governos (índice de separabilidade de 1.532), seguido pelo Meio Ambiente (1.841), contrastando drasticamente com a homogeneidade da Agropecuária (0.299).
2. **Padrões inversos de recrutamento público-privado:** Meio Ambiente e Minas e Energia exibem lógicas opostas de diferenciação - enquanto no Meio Ambiente Temer privilegiou quadros públicos com vínculos associativos e Bolsonaro indicou perfis empresariais, em Minas e Energia a dinâmica se inverte, com Temer nomeando mais indivíduos do setor privado e Bolsonaro priorizando funcionários de carreira.
3. **Especialização técnica concentrada:** Dos 20 indivíduos com formação associada à área de nomeação, 13 (65%) pertencem a Minas e Energia,

demonstrando que este setor possui lógica própria de recrutamento baseada em competência técnica específica, independentemente da orientação política do governo.

4. **Agropecuária como setor consensual:** A área agropecuária mantém padrões de recrutamento similares entre os governos, com elipses de confiança sobrepostas substancialmente, sugerindo lógica consolidada e consensual de seleção de quadros.
5. **Predominância masculina estrutural:** O corpus analisado revela 88,3% de indicações masculinas, evidenciando padrões persistentes de exclusão de gênero nas elites dirigentes dos setores ambientais, energéticos e agropecuários, com presença relevante de indivíduos com vínculos empresariais (28,3% com empresas registradas e 28,3% com vínculos associativos privados).

Agradecimentos: Agradecemos o apoio da Fundação Araucária através do protocolo nº 5525400000.

Referências:

BONELLI, Francesco; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. The active dismantling of environmental policy in Brazil: paralysis and setbacks of the deforestation inspection and control. *Sustainability in Debate*, v. 14, n.1, p. 58-80, 2023.

BROWN, Wendy. *Nas Ruínas do Neoliberalismo: a Ascensão da Política Antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Politeia, 2019.

CODATO, Adriano; HEINZ, Flávio M. A prosopografia explicada para cientistas políticos. In: CODATO, A.; PERISSINOTTO, R. (Orgs.). *Como estudar elites*. Curitiba: Editora UFPR, 2015.

DEUTSCH, Sierra. Populist authoritarian neoliberalism in Brazil: making sense of Bolsonaro's anti-environment agenda. *Journal of Political Ecology*, v. 28, n. 1, p. 1-22, 2021.

GRACIANO, Monyele Camargo; CARVALHO, Joelson Gonçalves de; BORSATTO, Ricardo Serra; SANTOS, Leandro de Lima. *A força da Bancada do Boi: a Frente*

Parlamentar da Agropecuária na definição da política fundiária. *Revista de Sociologia Política*, v.31, pp. 1-20, 2023.

MARQUES, Luiz. *Capitalismo e colapso ambiental*. Campinas: Editora Unicamp, 2015.

MENEZES, Roberto Goulart; BARBOSA JR, Ricardo. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. *Zeitschrift für vergleichende politikwissenschaft*, v. 15, n. 2, 2021.

PERISSINOTTO, Renato; NUNES, Wellington. *Introdução aos métodos qualitativos*. São Paulo: Edusp, 2023.

QUEIROZ-STEIN, G. D.; GUGLIANO, A. A.; SEIFERT JR, C. A.; LUIZ, A. M. M. T. Climate Change, Denialism, and Participatory Institutions in Brazil: Effects of the Bolsonaro Government's Environmental Strategy (2019-2022). *Brazilian Political Science Review*, v. 17, n. 3, p. e0006, 2023.