



Universidade de Brasília – UnB

IB/CDS/IQ/IG/FACE

Graduação em Ciências Ambientais

THAIS MAMEDE SOARES

**A Influência do Governo Federal no Combate ao
Desmatamento em Municípios da Lista Prioritária
do PPCDAm**

Brasília

2020

THAIS MAMEDE SOARES

**A Influência do Governo Federal no Combate ao
Desmatamento em Municípios da Lista Prioritária do
PPCDAm**

Trabalho de Conclusão de Curso obrigatório para
obtenção do grau de Bacharel
em Ciências Ambientais.

Orientador: Prof. Fabiano Toni

Brasília

2020

Thais Mamede Soares

**A Influência do Governo Federal no Combate ao
Desmatamento em Municípios da Lista Prioritária do
PPCDAm**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Universidade de Brasília
como requisito parcial para a obtenção do título de **Bacharel(a)** em Ciências
Ambientais.

Aprovado em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Arnaldo Lima- Universidade de Brasília

Dr. Gustavo Batista - Universidade de Brasília

Dr. Fabiano Toni - Universidade de Brasília (orientador)

RESUMO

Na segunda fase do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), a Lista de Municípios Prioritários desencadeou processos de descentralização que, de acordo com a literatura, trazem maiores riscos de captura de poder por elites- o que pode ser prejudicial à proteção ambiental, dependendo de interações com outros níveis de governo. A implementação do PPCDAm do governo federal brasileiro teve um relativo sucesso no início de sua missão. Com vista às mudanças recentes na postura do governo federal em relação ao meio ambiente, fica o questionamento se progressos alcançados no nível municipal se mantiveram. Este trabalho analisou a influência do governo federal no combate ao desmatamento em municípios da referida Lista, baseando-se no referencial teórico sobre descentralização e políticas públicas contra o desmatamento. Para obter essa resposta foi feita uma dupla análise: uma análise dos perfis dos prefeitos do atual mandato, e dos candidatos e eleitos à prefeitura nas últimas eleições; e uma análise qualitativa das propostas de governo dos prefeitos e candidatos dos municípios que saíram e regressaram à referida Lista no mesmo período. Os resultados apontaram para um aumento de candidatos que são grandes proprietários de terra, grandes pecuaristas, milionários, e com registro de infrações no Ibama, após o governo do atual Presidente. A análise qualitativa mostrou que as mudanças do governo atual não influenciaram nos discursos encontrados nas propostas de governos dos candidatos à prefeito em municípios já engajados com maior proteção ambiental.

Palavras-chave: Lista de municípios prioritários. Descentralização. Desmatamento. Elites. Amazônia.

ABSTRACT

The implementation of the Brazilian federal government's Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Amazon (PPCDAm) has been relatively successful in its mission. In the second phase of the PPCDAm, the List of priority municipalities triggered decentralization processes that, according to the literature, mean higher risks of power capture by elites, which can be harmful to environmental protection, depending on interactions with other levels of government. In view of the recent changes in the federal government's attitude towards the environment, the question is whether progress achieved at the municipal level has been maintained. This work analyzed the influence of the federal government in the fight against deforestation in the municipalities of the referred List, based on the theoretical framework on decentralization and public policies against deforestation. To obtain this answer, a double analysis was made: an analysis of the profiles of the mayors of the current term (2017-2020), and of the candidates and elected mayors in 2020; and a qualitative analysis of the government proposals of the mayors and candidates of the municipalities that left and returned to the referred List in the same period. The results pointed to an increase in candidates who are big landowners, big cattle ranchers, millionaires, and who possess records of infractions in the federal environmental fiscal agency (Ibama) after the government of the current President. The qualitative analysis showed that the changes in the current government did not influence the discourses found in the government proposals of candidates for mayor in municipalities that were already previously committed to greater environmental protection.

Keywords: List of priority municipalities. PPCDAm. Decentralization. Deforestation. Elites. Amazon.

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| | INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 1 | OBJETIVOS..... | 10 |
| 1.1 | Objetivo geral..... | 10 |
| 1.2 | Objetivos específicos..... | 10 |
| 2 | METODOLOGIA..... | 11 |
| 3 | DESCENTRALIZAÇÃO..... | 13 |
| 3.1 | Tipos de Descentralização..... | 13 |
| 3.1.1 | História..... | 14 |
| 3.2 | Federalismo..... | 15 |
| 3.3 | Benefícios e Riscos da Descentralização | 17 |
| 3.3.1 | Captura de poder pelas elites | 20 |
| 3.3.2 | Elites Rurais | 22 |
| 3.4 | Considerações Finais | 24 |
| 4 | POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 24 |
| 4.1 | Bases | 24 |
| 4.2 | Inserção de Políticas Ambientais | 27 |
| 4.3 | PPCDAm | 28 |
| 4.3.1 | A Lista de Municípios Prioritários | 30 |
| 4.4 | Considerações Finais | 32 |
| 5 | GOVERNO FEDERAL DE JAIR BOLSONARO..... | 32 |
| 6 | ANÁLISES DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS DA LISTA | 43 |
| 6.1 | Perfil dos prefeitos eleitos em 2016 e em 2020 | 43 |
| 6.2 | Municípios que saíram e regressaram da Lista | 44 |
| 6.3 | Análise Qualitativa dos Programas de Governo | 45 |
| 6.3.1 | Discursos dos prefeitos (2017-2020) dos municípios que saíram x regressaram à Lista | 49 |

| | | |
|------------|---|-----------|
| 6.3.2 | Discursos dos candidatos de 2020 dos municípios que saíram da Lista | 52 |
| 6.3.3 | Discursos dos candidatos de 2020 dos municípios que regressaram à Lista..... | 52 |
| 7 | DISCUSSÃO GERAL | 53 |
| 7.1 | Fraquezas e potenciais | 57 |
| | CONCLUSÃO | 58 |
| | REFERÊNCIAS | 59 |
| | APÊNDICE A: Cronograma de Ações do Governo Federal..... | 63 |
| | APÊNDICE B: Tabela de Códigos..... | 75 |

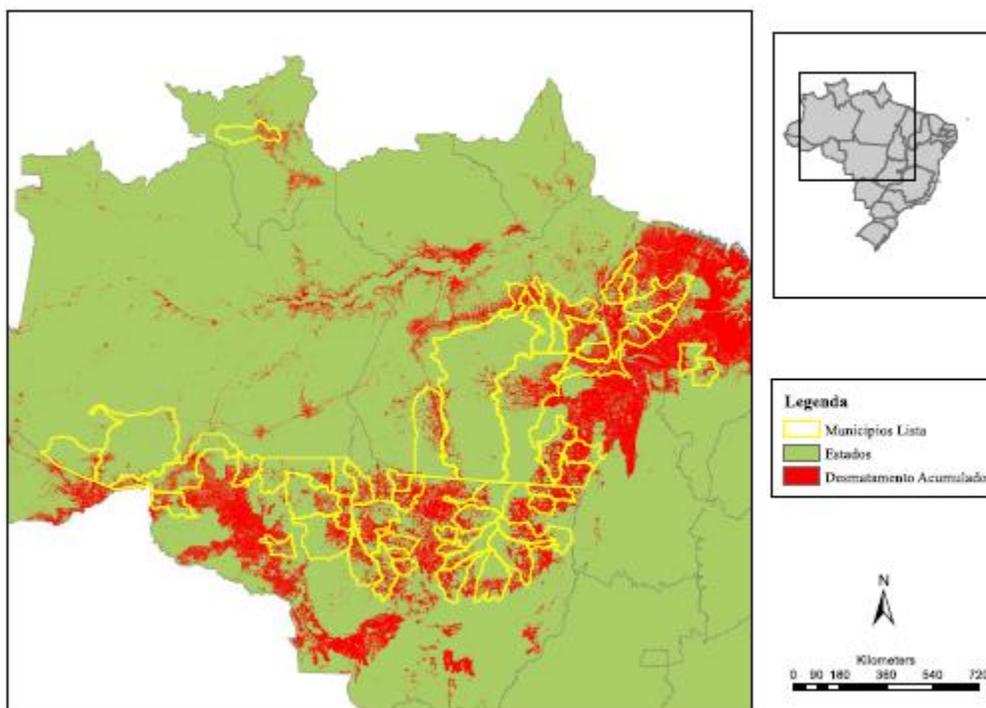
INTRODUÇÃO

Como a floresta tropical mais extensa do mundo, a Amazônia tem importância global com sua rica biodiversidade e serviços ecossistêmicos (SANTOS et al, 2017). A floresta também tem importância local, servindo como lar, fonte de subsistência e renda, entre outros, para povoados indígenas e outros ocupantes da região (VIANA, 2017). A partir de interesses locais e nacionais, a paisagem da Amazônia tem mudado drasticamente, principalmente a partir de 1970, levando a alterações indesejadas no clima da região (SANTOS et al, 2017). O ciclo hidrológico alterado do bioma também leva a supressão de chuva em regiões no sul e sudeste brasileiro, além de afetar outras partes da América do Sul (SANTOS et al, 2017). Mesmo que ainda não haja um consenso sobre o percentual de desmatamento que acarretará em um ponto de inflexão no bioma em qual ele não mais poderá se recuperar, é claro que esse limite existe (AMIGO, 2020).

Levando em consideração que a principal causa de desmatamento está na mudança no padrão do uso do solo para a agropecuária, o governo federal construiu com algum sucesso políticas de combate ao desmatamento. O Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) foi uma política intersetorial que desencadeou diversas outras medidas, e durante o período da implementação de sua primeira fase, entre 2004 e 2007, o desmatamento diminuiu em 59% na Amazônia Legal (VIANA, 2017).

Na segunda fase do PPCDAm foi implementada a Lista de municípios prioritários, uma medida que levou a uma municipalização do combate ao desmatamento. Os municípios prioritários são selecionados por possuir as mais altas taxas de desmatamento e são localizados na fronteira do avanço do desmatamento da Amazônia (figura 1). Os 36 municípios constados na primeira Lista (publicada em 2008) foram responsáveis por mais de 50% do desmatamento de 2007, ainda que só compreendendo 6% da área total do bioma (CASA CIVIL, 2009). A inserção de municípios na Lista significa que eles sofrerão sanções e serão sujeitos à mais alta fiscalização até o momento em que eles se organizarem para diminuir sua área desmatada. Em alguns casos, como no município modelo Paragominas, isso resultou em uma descentralização que obteve êxito no combate ao desmatamento (VIANA et al, 2016).

FIGURA 1: RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS COM O DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA



Fonte: Prodes/INPE (2015).

Descentralização, de forma geral, ou simplificada, é a “efetiva transferência de autoridade para setores, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos do processo decisório” (SOUZA, 1996 p.105). Isso chama atenção para as autoridades subnacionais, como governadores estaduais e prefeitos, e suas influências no combate ao desmatamento. Por exemplo, na última Conferência das Partes (COP) da Convenção Quadro de Mudança Climática da ONU (UNFCCC, sigla em Inglês), a COP-15, um consórcio de governadores de nove estados da Amazônia Legal, procurou contornar a recusa de ajuda financeira estrangeira do governo federal para o fomento de sustentabilidade na região. Eles foram contra a decisão do governo central e procuraram diretamente apoio internacional (FRANÇA, 2019). Por um outro lado, um estudo de 2018 sobre dados eleitorais entre 2002 e 2012, revelou que taxas de desmatamento na Amazônia Legal aumentaram com 8-10% em anos eleitorais (PAILLER, 2018). Essas duas informações indicam que a descentralização pode ter efeitos positivos e negativos no combate ao desmatamento.

Diante do exposto, este trabalho procura entender se a combinação de políticas ambientais e municípios com cada vez mais autoridade se mantém com um relativo sucesso após as mudanças recentes na postura do governo federal em relação ao

meio ambiente. A hipótese inicial é de que as autoridades municipais serão influenciadas pelo governo federal, e que descentralização por si só se provará não ser uma boa medida para combater o desmatamento.

O desenvolvimento deste trabalho começa com a listagem dos objetivos geral e específicos, e o detalhamento da metodologia construída para atingi-los. Em seguida, o referencial teórico sobre descentralização e políticas públicas de combate ao desmatamento servirá como quadro analítico para o restante da pesquisa. Evidências de mudanças de políticas públicas ambientais sob o atual governo federal serão expostas, com o objetivo de traçar um paralelo entre o nível nacional e municipal. A seguir, o nível municipal será analisado, por meio de pesquisas sobre os perfis dos prefeitos e candidatos à prefeituras nos municípios selecionados. Por último, as propostas de governo de políticos selecionados serão analisadas qualitativamente, e todos os resultados serão discutidos com o intuito de responder à pergunta principal.

1 OBJETIVOS

1.1 Geral

O objetivo geral deste trabalho é entender como as mudanças recentes da política federal de combate ao desmatamento afeta os municípios com maiores taxas de desmatamento na Amazônia brasileira.

1.2 Específicos

O primeiro objetivo específico é construir um referencial analítico com base na literatura sobre descentralização e políticas de controle do desmatamento. O segundo objetivo específico é discutir os retrocessos na política ambiental federal por meio da análise de pronunciamentos públicos do Presidente e do Ministro do Meio Ambiente, dados orçamentários, objetos de lei enviados pelo executivo ao Congresso, e normativas do executivo. O terceiro objetivo específico é identificar os principais municípios desmatadores da Amazônia e traçar um perfil de seus prefeitos e candidatos a prefeituras nas eleições de 2020. O quarto e último objetivo específico é analisar o conteúdo dos programas dos candidatos e outros documentos públicos para verificar se e como o desmatamento e temas correlatos são abordados.

2 METODOLOGIA

A metodologia compreende os passos para atingir os objetivos específicos e, por fim, o objetivo geral. Primeiramente foi feita uma pesquisa bibliográfica sobre descentralização e políticas de controle do desmatamento para construir um referencial analítico. O resultado é discutido nas seções 3 e 4. A discussão sobre as políticas de controle do desmatamento Amazônico será limitada para o período anterior ao governo atual de Jair Bolsonaro, pois esse será objeto de estudo do segundo objetivo específico.

Atendendo ao segundo objetivo específico, pronunciamentos públicos, objetos de lei enviados e/ou aprovados pelo executivo ao Congresso, normativas do executivo e dados orçamentários foram expostos para evidenciar o posicionamento do governo federal do momento em que este trabalho é escrito. Os discursos serão posteriormente usados na avaliação do efeito da mudança de governo nos perfis e propostas de governo dos prefeitos eleitos em 2020. Para atingir tal objetivo, foi usado como material principal, o dossiê de “Ações do Governo Bolsonaro Para Desmontar as Políticas de Meio Ambiente no Brasil”, publicado em setembro de 2020 pela Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente (ASCEMA, 2020). Também foi usada a ferramenta *Atlas.ti* para a construção de um mapa de palavras a partir das diversas ações do governo federal listadas.

A identificação dos principais municípios desmatadores da Amazônia, para atender ao terceiro objetivo específico, foi feita a partir da Lista dos Municípios Prioritários (a partir desse momento será chamada de “a Lista”), pois ela foi divulgada justamente para colocar os municípios com mais altos impactos em foco. Ademais, a Lista serve também como ferramenta para analisar o momento em que municípios saem ou regressam a ela, e, portanto, identificar fatores envolvidos nesse movimento. Tanto os requisitos para entrada e saída da Lista como a entrada e saída de municípios deveriam ser atualizados anualmente, publicados em Diário Oficial por meio de portarias. No entanto, a partir de dados coletados no Diário Oficial da União, e VIANA (2017), após 2013 só houve atualizações em 2017, 2018 e 2020. Portanto, o período analisado no presente estudo é de 2016 à 2020- o que compreende o período entre as duas últimas eleições de nível municipal.

Após identificados os municípios que entraram e saíram da Lista no período indicado, os perfis dos prefeitos do atual mandato (2017-2020), dos eleitos em 2020 para o mandato 2021-2025 e dos respectivos candidatos das últimas eleições foram traçados e analisados. A coleta de dados para a construção dos perfis foi feita pela plataforma de divulgação de candidaturas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que armazena informações detalhadas sobre todos os candidatos que pediram registro à justiça

eleitoral. Os perfis foram construídos com base nas informações listadas na fonte: nome, idade, cor/raça, gênero, grau de instrução, ocupação, partido, coligação, patrimônio total, e lista de bens declarados. A partir dessas informações, foram criadas categorias adicionais, para relacionar os dados com o presente estudo. A categoria “envolvimento com indústria pecuária/madeireira/ mineração ou soja” indica quando há menção de envolvimento com uma ou mais das indústrias nas outras categorias, como ocupação, lista de bens ou ‘outros’. A categoria “médio ou grande proprietário de terrenos rurais”, é medida a partir do tamanho dos terrenos rurais declarados, onde o grande proprietário possui 15 ou mais módulos fiscais (cerca de 1100 hectares em média), e o médio proprietário possui entre 4 e 15 módulos fiscais (VIANA, 2017). Na categoria “médio ou grande pecuarista” são considerados “médio pecuarista” aqueles que possuem entre 1.000 e 8.000 cabeças de gado, e “grande pecuarista” aqueles que possuem mais de 8.000 cabeças bovinas. A categoria “possui mais de um milhão em bens” foi colocada para indicar o poder econômico, e a categoria “possui autuações ou embargos do Ibama” foi adicionada com dados do TSE e da plataforma de consulta de autuações ambientais e embargos do Ibama. Os dados foram arquivados e processados no Excel para a análise quantitativa.

Por final, as propostas de governo dos políticos investigados foram analisadas qualitativamente, com o objetivo de encontrar discursos vinculados ao combate ou apoio ao desmatamento e atividades correlatas. Os programas de governo obtidos no site do TSE foram analisados com ajuda da ferramenta *Atlas.ti*, que traça padrões em discursos por meio de um sistema de codificação e comparação de Unidades Hermenêuticas. As Unidades Hermenêuticas, ou objetos de análise, serão os mesmos grupos cujos perfis foram analisados: os prefeitos do atual mandato (2017-2020) dos municípios que saíram e dos que regressaram à Lista, os prefeitos eleitos para o próximo mandato (2021-2025) e os candidatos à prefeitos nas últimas eleições.

Dos programas de governo foram destacadas citações de seções relevantes para a pesquisa (geral, agricultura, meio ambiente, infraestrutura, desenvolvimento e geração de renda). Cada citação destacada obteve um ou mais códigos que representam a citação, sinalizando a relação entre o discurso e o objeto de pesquisa (desmatamento e correlatos). Por exemplo, para a seguinte citação foram conectados os códigos “Proteção ambiental” e “Fortalecimento Institucional”:

“Reestruturação da logística e recursos técnicos e humanos da Secretaria de Meio Ambiente, para melhor desempenhar as atividades de campo de proteção ao meio ambiente”

A partir do agrupamento de códigos e ocorrência de grupos de códigos nos

documentos analisados, foram desenvolvidos Diagramas de Sankey que evidenciam as diferenças entre as unidades hermenêuticas. Os resultados e sua discussão levaram a resposta da pergunta principal, atendendo ao objetivo geral.

3 DESCENTRALIZAÇÃO

Descentralização possui definições diferentes ao longo da história e de acordo com pesquisadores diferentes. Ademais, definições diferentes produzem resultados diferentes tanto na análise teórica quanto nas pesquisas empíricas (RODDEN, 2004; MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). Diversos autores recomendam a cautela com o uso desse termo, pois seu significado pode trazer confusão, assumindo formas e dimensões diferentes (LITVACK, AHMAD & BIRD, 1998). Portanto, é importante se orientar na literatura e conhecer melhor os conceitos por trás do termo, o que é útil não só para estabelecer parâmetros metodológicos de pesquisa, mas também para analisar e explicar processos de descentralização que não geram resultados óbvios (SOARES e MACHADO, 2018).

3.1 Tipos de Descentralização

Entender processos de desconcentração, delegação e devolução é de importância para a distinção entre diferentes ocorrências de descentralização (LITVACK, AHMAD & BIRD, 1998). **Desconcentração** é quando não há de fato descentralização, mas apenas escritórios locais sem autoridade ou autonomia que tem a responsabilidade de executar serviços de forma mais eficiente e eficaz do que a partir de um governo central distante (LITVACK, AHMAD & BIRD, 1998).

Delegação é a transferência de parte da tomada de decisão e de responsabilidades administrativas para agências locais, em uma relação de agente-principal com o governo central (LITVACK, AHMAD & BIRD, 1998). Isso significa que os oficiais locais são os agentes que são responsáveis por representar e respondem ao governo central que é o principal (LITVACK, AHMAD & BIRD, 1998). Nesse caso é possível que os agentes locais atuem com seus próprios interesses, mas terão que responder por esse comportamento (prestação de contas), o que na literatura é chamado de *accountability* (LITVACK, AHMAD & BIRD, 1998).

Devolução é a forma mais desenvolvida de descentralização. Nesse caso o poder é *devolvido* do centro para o local. Governadores eleitos localmente, como prefeitos e conselhos, têm alta autonomia administrativa, financeira e de tomada de decisão.

Estes e outros conceitos ajudam a entender melhor os diferentes tipos possíveis

de descentralização. Como já foi mencionado, diferentes autores têm suas próprias definições e tipificações. Entretanto algumas tipificações são geralmente reconhecidas. Quatro tipos conhecidos que podem existir ou não ao mesmo tempo em uma forma de governo são:

Descentralização política é a devolução de autoridade política e representatividade para atores subnacionais (por meio de eleições) (SOARES e MACHADO, 2018).

Descentralização legislativa é a atribuição de competências legislativas a unidades subnacionais (SOARES e MACHADO, 2018).

Descentralização fiscal admite um grau de autonomia financeira para as unidades subnacionais, como na própria arrecadação e no gasto de impostos ou na geração e contração de empréstimos (SOARES e MACHADO, 2018).

Descentralização administrativa é a delegação de competências administrativas em relação a bens e serviços prestados, e às vezes de tomadas de decisão às unidades subnacionais que ainda respondem ao governo central (SOARES e MACHADO, 2018).

3.1.1 História

Descentralização foi amplamente divulgada, especialmente em países em desenvolvimento, como como mecanismo de reforma de Estado a partir da década de 80. No entanto, diferentes graus e tipos de descentralização existem desde que existem sociedades (WIDMALM, 2008). Os motivos de sua implementação variam de luta bruta por poder à agenda política de melhoria estatal. WIDMALM (2008) explora exemplos históricos de arranjos de sociedades e os coloca em um espectro de não-centralização a centralização, como pode ser visto no quadro 1.

QUADRO 1: ESTADOS NÃO-CENTRALIZADOS À CENTRALIZADOS

| Não-centralizados | Descentralizados e/ou Estados Federais | Centralizados |
|--|--|--|
| Grécia Antiga (Liga Peloponesa) Europa Medieval União Europeia (antes de Maastricht) | Império Romano (após Diocletian) Índia (após independência) Estados Unidos União Europeia (após Maastricht e EMU) Brasil | Império Maurya Império Romano (antes de Diocletian) União Soviética China |

Fonte: adaptado de WIDMALM (2008).

No século 6 A.C., a Liga Peloponesa já dava um exemplo de não-centralização: reinos e cidades-Estado eram ligados por um tipo de aliança (militar) que não tinha um

governo central (WIDMALM, 2008). Já o Império Romano tinha um sistema complexo em que o governo central delegava responsabilidades administrativas, entre outras, aos comandantes e administradores de subunidades (WIDMALM, 2008). Transferências de responsabilidades como a do Império Romano pode ser explicada como uma forma de manter as periferias livres de revoltas, mas também como uma simples decisão prática pela dificuldade de controle administrativo advinda da expansão territorial (WIDMALM, 2008). O feudalismo europeu também exemplifica descentralização com as relações entre os reis e as elites nobres, ou os suseranos e vassallos. Os suseranos teriam um contrato com os vassallos que, por troca de favores militares, entre outros, tinham poder e alto grau de autonomia dentro de seus feudos. Em outro nível hierárquico, os vassallos ofereciam proteção aos plebeus que eram submetidos ao seu governo. WIDMALM (2008) argumenta que, nesse caso, pode ser que o centro não cedesse seu poder, mas que a descentralização era resultado de uma barganha de poderes, assim como pode se observar em outros casos na história. O caso do Império Britânico, com seu modelo colonial de administração indireta, teve o objetivo específico de manter seu poder nas colônias, evitando revoltas. Governantes dos 'estados principados' mantinham autoridade, mas não podiam questionar ordens superiores ocasionais vindas do Império. WIDMALM (2008) chega a comparar o sistema de governança das colônias da Índia a uma forma de federalismo. O quadro 1 resume de forma simplificada a variação histórica de (des)centralização encontrada pelo autor. A forma de descentralização mais conhecida atualmente é a que ocorre em governos federais, que será discutida na seção seguinte.

3.2 Federalismo

Federalismo e descentralização são às vezes usados como termos equivalentes, embora isso não seja uma abordagem precisa (RODDEN, 2004). Federalismo é um processo em que diferentes unidades federativas se organizam de forma contratual. O nome se origina de *foedus*, do latim, que significa pacto. Isso quer dizer que em suas atividades e tomadas de decisão, o governo central tem que obter algum tipo de aprovação ou cooperação dos estados pactuados (RODDEN, 2004). Dessa forma, a autoridade é distribuída e redistribuída como no processo de descentralização (RODDEN, 2004). Historicamente, estados formaram pactos para se defender de um inimigo em comum, tornar o comércio mais fácil com uma mesma moeda, ou algum outro propósito, como no caso da Liga Peloponesa, que foi discutido anteriormente. Isso quer dizer que os demais estados já possuíam autoridade e poder de barganha, ao invés de terem sido concedidos por um governo central pré-existente (RODDEN, 2004).

RODDEN (2004) também identifica outro processo de federalismo, em que estados com culturas e línguas diferentes são mantidos juntos primeiro por serem colonizados, e posteriormente por uma união federal, como foi o caso do Canadá. De toda forma, adjacente os estados federais está um contrato, ou constituição, que fundamenta toda a futura interação entre o governo central e unidades federativas. Como via de regra, as unidades que cedem sua autoridade no processo, garantem constitucionalmente uma segurança contra exploração pelo governo central ou outros estados federais (RODDEN, 2004). Unidades federativas com população pequena pleiteiam por mudanças em políticas (policies) baseadas em maioria territorial para se protegerem de unidades federais com maior população (RODDEN, 2004). Os Estados Federais podem ser classificados em um continuum de Estados que são governados pela maioria da população e não pela maioria territorial até Estados que são governados pela maioria territorial (RODDEN, 2004).

STEPAN (1999) explica que esses arranjos diferentes de Estados Federais pode ser *demos-repressor* ou *demos-capacitador* (tradução própria), sendo que *demos* vem do Grego antigo e significa povo. Estados federais em que as decisões são tomadas baseando em maioria de representação territorial são *demos-repressores*, pois ocorre uma super-representação de território vis à vis de população (STEPAN, 1999). De acordo com o autor, o Brasil é o país federativo mais *demos-repressor* do mundo:

“A Constituição Brasileira, inspirada na ideologia da representação territorial, dita que nenhum estado pode ter mais de 70 assentos na câmara dos deputados (privando, portanto, São Paulo parcialmente do direito de voto) e que nenhum estado pode ter menos de oito.” (tradução própria, STEPAN, 1999, p.24)

Isso significa que o voto de uma pessoa em Roraima para a posição de Senador tem um peso 144 vezes mais que o voto de uma pessoa em São Paulo. Outro fator que daria mais poder ao povo (*demos-capacitador*) é a quantidade de competências do Senado vis à vis da câmara dos deputados. Aqui, novamente, o Brasil é *demos-repressor*, pois não existe nenhuma área em qual o Senado não vota, além de existir 12 áreas de sua exclusiva competência, incluindo competência sobre os limites de empréstimos de estados (STEPAN, 1999).

Além das diferenças entre *demos-repressor* e *demos-capacitador*, STEPAN (1999) identifica um fator que também é determinado constitucionalmente e que varia entre as diferentes federações, o poder que o *demos* tem com sua representatividade no centro contra o poder dos estados. No Brasil, a Constituição que fundamenta a super-representatividade territorial (e várias outras provisões estatais e municipais) só pode ser mudada a partir de uma *super-maioridade* (STEPAN, 1999). Isso significa

que 60% dos membros de ambos Senado e Câmara dos Deputados (os presentes e ausentes) precisam votar em favor da emenda constitucional duas vezes. Em um país do tamanho do Brasil isso é quase impossível de se alcançar.

Uma última diferenciação feita por STEPAN (1999) é a de estados federativos simétricos e assimétricos. Na condição em que os estados têm os mesmos direitos e seus direitos são baseados em direitos individuais, o Estado Federal é simétrico. Existem, porém, situações em que direitos coletivos são necessários para que certos grupos possam garantir todos seus direitos, o que é o caso de Estados Federais assimétricos.

3.3 Benefícios e Riscos da Descentralização

Os pontos até então discutidos demonstram que descentralização e federalismo são processos que envolvem múltiplas variáveis e que podem significar coisas muito diferentes dependendo do contexto. É, portanto, equivocado alegar que descentralização é uma melhoria de governo que leva necessariamente a um aumento de democracia ou eficácia e eficiência na resolução de problemas como o desmatamento. A polêmica desse assunto já começa nas teorias diferentes sobre o processo, e os parâmetros definidos na teoria influenciam nos resultados de pesquisas empíricas (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). Não é o objetivo do presente trabalho produzir uma lista exaustiva de causas e consequências de descentralização. Apenas apresentaremos as correntes teóricas mais relevantes e as principais polêmicas acerca do assunto, necessárias para fundamentar o questionamento central deste estudo.

Como já foi mencionado, desde os anos 80, uma onda de reformas de Estado do tipo descentralizador correu sobre países em desenvolvimento, advinda de uma decepção com modelos centralizados de governo (ARRETCHE, 1996; MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). ARRETCHE (1996) argumenta que ao invés de haver um debate analítico sobre o tema, a descentralização foi proposta de forma normativa por meio de um consenso que foi construído em torno de mitos.

O maior mito é que descentralização seria por definição uma medida democratizadora, até mesmo para correntes de pensamento diferentes (ARRETCHE, 1996). Para o ideal de radicalização democrática e política de esquerda na América Latina, descentralização aumentaria representação e participação popular ao criar ou fortalecer instituições na base territorial que estariam mais próximas aos cidadãos, e tirariam a tirania *top-down* do Estado centralizador (ARRETCHE, 1996). Essa ideia foi promovida por doadores internacionais (WONG, 2013). e representava, por exemplo, a esperança depositada nos municípios de solução do problema de desmatamento,

exposta na introdução deste trabalho.

Para os ideais do liberalismo e do modelo administrativo norte-americano, a descentralização arrancaria a dependência dos cidadãos em relação ao governo central hierárquico, estimulando a participação cívica e a iniciativa privada (ARRETCHE, 1996). Esses exemplos de pensamentos políticos opostos servem para mostrar que independentemente da visão de democracia, recai sobre a descentralização a expectativa teórica de viabilização de democracia pela escala em qual as tomadas de decisão são feitas, mas não é a escala e sim as instituições políticas que determinam a concretização dos ideais democráticos (ARRETCHE, 1996). A história mostra que estados centralizados conseguiram concretizar ideias democráticas (ARRETCHE, 1996). Por um outro lado, quando um estado centralizado apresenta dominação de recursos e de poder decisório, a realocação dessa dominação não se traduz em poder ao povo, mas em uma transferência de poder interna (o que mais a frente será discutida como captura de poder por elites) (ARRETCHE, 1996).

Outro mito é o aumento da eficiência que resultaria em um maior bem-estar da população. Essa é outra suposição teórica que não tem embasamento empírico (ARRETCHE, 1996; RODDEN, 2004). Diversos países com maior centralização de poder, como Inglaterra e França, apresentam uma alta eficiência na prestação de serviços (ARRETCHE, 1996). Além disso, com medidas descentralizadoras o governo central não perde suas funções, como seria pressuposto (ARRETCHE, 1996). O próprio caso do Brasil mostra que em seu processo de descentralização, o governo central tem o papel regulatório e condutor das políticas setoriais nos governos subnacionais, para atuar nas diferenças entre as regiões (ARRETCHE, 1996). Um último mito que ARRETCHE (1996) desbanca com um exemplo Brasileiro é que descentralização iria reduzir *rent-seeking*, ou clientelismo, mas esse tópico será discutido mais extensivamente à frente.

Diversos outros autores revisaram a literatura para comparar os riscos e benefícios da descentralização. Autores como RODDEN (2004) e MOOKHERJEE & BARDHAN (2005) afirmam que não há como apontar conclusões em termos absolutos, seja em análises teóricas, análises de regressão cross-country ou estudos empíricos. Efeitos desse fenômeno difere entre países e até mesmo dentro dos países (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). Descentralização fiscal e federalismo não necessariamente levam a maior eficiência e *accountability* (prestação de contas), pois existem muitos outros fatores envolvidos, sendo que alguns são desconhecidos ou ainda não comprovados empiricamente (RODDEN (2004) e MOOKHERJEE & BARDHAN (2005); LITVACK, AHMAD & BIRD, 1998) . O papel de instituições e

condições pré-existentes é sempre ressaltado (RODDEN (2004) e MOOKHERJEE & BARDHAN (2005); LITVACK, AHMAD & BIRD, 1998). Ademais, descentralização não significa per se uma transferência de recursos ou autoridade do governo central ao local, mas um entrelaçamento e sobreposição de esferas dinâmicas (RODDEN, 2004). O mesmo vale para federalismo, que não resulta em uma distribuição de autonomia permanentes entre unidades federativas e centro (RODDEN, 2004). Nessas relações complexas, muitas vezes há disputas interjurisdicionais (VIANA, 2017), e as avaliações de governadores subnacionais pelos eleitores estão relacionadas às avaliações de governadores centrais e vice-versa (RODDEN, 2004).

A mesma conclusão vale para os riscos e benefícios da descentralização em relação à corrupção e à prestação de contas (*accountability*) do governo, embora foram encontrados alguns fatores dignos de atenção nos estudos de MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005. O primeiro ponto é que descentralização leva à uma competição externa com outros governos regionais e o governo central, o que foi posto como benéfico no combate à corrupção. Subjacente a esse argumento está a visão de historiadores econômicos que acreditam que a corrupção nos Estados Unidos diminuiu graças à expansão da fronteira interna e à construção ferroviária, o que trouxe mobilidade aos fatores de produção (trabalhadores, indústrias, etc) e mais competição entre os governos regionais. A competição supostamente faz com que os governos regionais prestam mais serviços à população ao invés de olhar para os próprios interesses. O problema é que sem homogeneidade entre as jurisdições, e com mobilidade livre de capital, a competição não será justa, e o capital sairá das regiões mais fracas para as mais fortes, exacerbando a desigualdade, e aumentando a corrupção nessas regiões (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). Outro argumento é que com descentralização administrativa e autonomia fiscal, governos locais poderão atrair investidores de longe ao oferecer a chance de sonegação de impostos e regulamentações (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). Esse comportamento também dependerá da existência de outras maneiras (mais benéficas) para atrair investidores privados, e será condicionado pelas instituições pré-existentes à descentralização.

No contexto de países em desenvolvimento, há também o risco de conflito entre os interesses de fatores imóveis domésticos -trabalhadores, fazendeiros e consumidores- com os interesses de fatores produção móveis, como os investidores estrangeiros, ou investidores de outras regiões (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). Os líderes políticos locais têm que reagir a todas essas demandas, e muitas vezes os investidores de fora são mais bem organizados e mais numerosos do que os investidores internos (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). Uma observação interessante é que se os governos regionais fossem mais bem financiados pelos governos federais ou por outros mecanismos, os governadores não seriam obrigados a depender de mecanismos

corruptos para atrair investidores (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). Governantes regionais também podem ter incentivos para agir de acordo com um interesse nacional e se comportar de forma protecionista e clientelista (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005). Nesse caso, o benefício seria de um grupo de interesse em detrimento de outros que pagariam pelos custos (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005).

Um outro mecanismo para a prestação de contas de governantes é a pressão democrática interna. O público pode punir os governantes corruptos ao simplesmente não os eleger novamente. De acordo com MOOKHERJEE & BARDHAN (2005), a dificuldade que surge é quando acontece a captura de poder por elites (que será discutida mais extensivamente na subseção 3.3.1), que é mais comum em governos locais. A falta de competição política local, eleitores indiferentes e baixos custos para prover proteção contra o governo federal são fatores que facilitam a captura de poder por elites e que invalidam a pressão democrática interna. Os eleitores indiferentes podem ser eleitores sem conscientização política, o que significa que fatores de conscientização política podem ser determinantes para a diminuição de captura de poder e corrupção. Os autores investigaram esses fatores em estudos de casos, e concluíram que:

“captura está relacionada ao mal funcionamento de democracia local associada com assimetrias de alfabetismo, riqueza, status social, e padrões de participação política, e competição política desigual [...] disponibilização de informação aos cidadãos a respeito de seus direitos, o monitoramento por governos de níveis mais altos e pela mídia externa [...] salvaguardas institucionais [...]: reserva de posições para minorias nos governos locais, campanhas de mídia informativa, encontros municipais obrigatórios, mecanismos de participação cívica, e monitoramento por governos de nível superior.” (MOOKHERJEE & BARDHAN, 2005, p.41, tradução própria)

3.3.1 Captura de poder pelas elites

Captura pelas elites se refere ao processo em que elites mantêm para si a maior parte dos benefícios e recursos políticos, sociais e econômicos que deveriam ser distribuídos entre o resto da população. Elites são grupos de indivíduos com características específicas que lhe conferem poder e status, como riqueza, etnia, família, educação, afiliação a um partido político ou associação, status de emprego (médico, advogado, etc) e ou status religioso (PERSHA & ANDERSSON, 2014; WONG, 2013). O risco de captura de poder pelas elites como consequência de descentralização é frequentemente mencionado na literatura, mas o embasamento empírico dessa premissa teórica tem sido testado apenas recentemente.

PERSHA & ANDERSSON (2014) fizeram um estudo com um grande número

de comunidades para procurar entender o efeito de descentralização no setor florestal em arranjos institucionais de comunidades locais. WONG (2013) fez um estudo comparativo sobre inclusão ou exclusão de elites em caso de captura de poder local. Os autores partem da abordagem neoinstitucionalista. Design institucional é definido por como a

“concepção e realização de regras, procedimentos e estruturas organizacionais que permitirão e restringirão o comportamento e a ação de modo a concordar com os valores mantidos, atingir os objetivos desejados ou executar determinadas tarefas” (ALEXANDER, 2002, p. 1, tradução própria)

No caso de dominação de elites, ocorre um tipo de favoritismo ou viés nos arranjos institucionais que colocam obstáculos para não-elites (PERSHA & ANDERSSON, 2014; WONG, 2013). Uma forma de design ou correção é por exemplo a abertura de espaços participativos para negociar novas regras e normas, e a implementação de monitoramento e sanções de comportamentos caroneiros (WONG, 2013).

PERSHA & ANDERSSON (2014) obtiveram resultados significativos que apontaram para um risco maior de captura de benefícios no setor florestal por elites em todos os níveis de descentralização. O risco também aumentava na medida em que o tempo passava. O risco só diminuiu no caso de envolvimento de uma agência externa vigilante. A captura pode ocorrer quando por conta da autoridade ser concentrada nos governantes locais, eles não precisam ser tão transparentes e tem que prestar menos contas para autoridades de níveis superiores. Assim, as elites locais podem fortalecer suas redes de clientelismo (PERSHA & ANDERSSON, 2014). A população local costuma não oferecer resistência por depender dessas relações de clientelismo (WONG, 2013).

O mecanismo de agência externa que monitora a implementação de políticas públicas pode ajudar a diminuir os riscos, apesar de que os resultados apontaram para uma melhoria apenas no começo, quando as agências externas têm mais controle do processo. Esta não é, portanto, uma remediação total para o problema (PERSHA & ANDERSSON, 2014). A natureza da agência externa, seja ela uma ONG ou nível superior de governo, também influenciou nos resultados, o que aponta para a importância de arranjos institucionais equitativos e eficientes. Um resultado final do estudo a ser discutido é o *tradeoff* entre melhoria ambiental e de qualidade de vida por um lado e maior desigualdade socioeconômica do outro lado. As desigualdades podem levar a um mal-funcionamento das políticas públicas no longo prazo (PERSHA & ANDERSSON, 2014).

Community-based resource management (CBRM) foi largamente difundido por doadores e agências de desenvolvimentos internacionais, com o Banco Mundial e Nações Unidas (WONG, 2013). Sua atuação e benefícios são equivalentes ao da descentralização que teoricamente produziria mais eficiência e democracia, promovendo melhorias na governança ambiental. Um estudo feito por WONG (2013) compilou evidências de que CBRM não trouxe necessariamente melhorias, mas uma redistribuição de poder e responsabilidades, com a facilitação da captura por elites. O estudo então comparou as respostas dadas a esse desafio e propôs uma visão não-binária. As respostas institucionalistas para o problema de elites oferecia duas opções que possuem suas limitações. O problema dessa solução é que nem sempre se obtém sucesso na detecção de corrupção, e quando se obtém, o conflito pode gerar uma hostilidade das elites que por vezes chega a resultar em sabotagem de projetos (WONG, 2013). Já a inclusão de elites propõe a aceitação de sua influência na esperança do efeito "*trickle down*", que quer dizer que com o tempo os benefícios capturados pelas elites irão beneficiar o resto da população. Nesse caso a sugestão é de um aumento da transparência e mecanismos de *accountability*, porém pode ser que os agentes externos monitores também sejam corrompidos com subornos e favores (WONG, 2013).

O cerne dos problemas dessas abordagens é a visão de que "poder é um jogo de soma zero" (WONG, 2013, p. 385). Processos de negociação e competição por autoridade, ocorrem o tempo todo, fazendo com que instituições 'velhas' não sejam superadas por 'novas', mas se sobreponham umas às outras (WONG, 2013). Ademais, elites não existem apenas no nível local, o que significa que a rede de clientelismo se estende até atores no centro. Olhando por esse lado, fica fácil entender que descentralização e centralização são interdependentes, não processos antagônicos. Para além do centro, a influência de doadores internacionais pode fazer com que líderes locais busquem sua legitimidade ainda mais longe de seu povo (WONG, 2013).

3.3.2 Elites Rurais

Na América Latina é comum que elites obtenham seu status por meio de controle sobre recursos naturais e pela função de direcionar a região para a exportação, por motivos históricos (BULL, 2013). Isso significa que a sobre-exploração ambiental é diretamente vinculada a elites regionais que são ligadas a elites nacionais e estrangeiras, com o Estado como intermediador desses interesses (BULL, 2013).

ADAMS (2010) estudou elites rurais na região da Amazônia Brasileira. Ele percebeu uma aliança entre dois grupos de grandes proprietários de terra: os

pecuaristas locais e os produtores de soja que vieram do Sul. Ele percebe que ao invés do agronegócio da soja globalizado prevalecer sobre os interesses da elite local, os fazendeiros do Sul flexibilizam seus interesses e tomam para si responsabilidades sociais para se acomodar na região. Ao se aliar, os grandes proprietários de terra dividem uma visão de desenvolvimento, instituições, inimigos em comum (ambientalistas e ativistas sociais), e relações pessoais.

O impacto de grandes proprietários pode ser visto quando considerado que, por exemplo, em 2001 quase metade das terras rurais da Amazônia se concentravam em 1% das propriedades que têm mais de 20.000 hectares (KENNETH & TIMOTHY, 2001, p. ii). Em seu estudo, ADAMS (2010) considera como elite rural proprietários com terrenos de mais de 1.000 ha.

HOELLE (2012) também analisa as elites, por um outro ângulo. Ela faz uma descrição etnográfica dos fazendeiros associados ao desmatamento no Acre. HOELLE considerou fazendeiros com ca. 5.000 cabeças de gado para sua pesquisa, e os descreve como:

“Eles são um grupo exclusivo que cumprem com as características locais de uma classe de elite com sua branquidão, origem sulina, mãos suaves e expectativa de deferência de classes socioeconomicamente subordinadas. Também é pressuposto que os fazendeiros têm poder político e econômico, características centrais do status de elite,”
HOELLE, 2012, p 63

Nos anos 70, o governo militar incentivou e subsidiou a colonização de espaços da Amazônia (ver seção 4.1). ADAMS (2010) também falou da imigração de nordestinos para região. Mas de acordo com HOELLE (2012), não só os sem-terra ou pequenos proprietários de terras agarraram a oportunidade, mas também grandes proprietários vindos do centro-sul do Brasil. Esse processo foi marcado por uma ideologia centrada no trabalho e transformação da floresta em áreas cultivadas. HOELLE (2012) afirma que para grupos rurais da Amazônia o trabalho é o esforço traduzido em produção de alimento e outros produtos. A visão de que o trabalho é o meio para chegar ao “progresso” e “desenvolvimento” faz parte de uma ideologia desenvolvimentista e colonialista unida a discursos de terras vazias e “atraso tecnológico”. Já a falta de trabalho é mal vista, como preguiça e falta de civilização equalizada a animais e índios. Como desmatamento é mal visto e politicamente incorreto, o discurso de fazendeiros contra ambientalistas é nacionalista: trabalho voltado à produção que é importante para o resto da nação.

3.4 Considerações Finais

A primeira observação importante a ser levada desse referencial teórico, é que existem diferentes tipos e graus de descentralização, o que significa que a municipalização das políticas públicas de combate ao desmatamento não necessariamente 'devolve' autoridade plena aos prefeitos. Será interessante voltar nesse ponto após a pesquisa da seção seguinte.

Segundamente, processos de descentralização envolvem uma barganha constante de poder entre as unidades federais e o governo central (WIDMALM, 2008; RODDEN, 2004). Mesmo que no caso brasileiro não houvessem estados independentes antes do federalismo, os estados ainda garantiram poder por meio de representação territorial que é protegida constitucionalmente (STEPAN, 1999). É interessante notar que as escolhas eleitorais de cidadãos da Amazônia Legal pesam mais, no caso do Senado (STEPAN, 1999). No caso das eleições municipais, essas escolhas podem resultar em maior ou menor desmatamento, caso ocorra captura de poder pelas elites, o que também se traduz em um peso maior na escolha- pois o desmatamento afeta toda a nação, e também outras partes do mundo.

De todo modo, o governo central e as unidades subnacionais estarão sempre em processo de negociação de autoridade, o que resulta em parcerias e conflitos em diferentes áreas. A seção seguinte irá se aprofundar mais nessas questões no âmbito de políticas de combate ao desmatamento na Amazônia.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 Bases

Como foi assinalado por WONG (2013) na seção anterior, instituições "novas" não superam, mas sobrepõem e competem com instituições "velhas". Assim, é importante mencionar a influência de instituições que antecedem as políticas de combate ao desmatamento na Amazônia.

A Amazônia já era região de expansão de fronteira desde o período colonial, mas na ditadura militar, a colonização da região teve maior eficiência, sob o lema "integrar para não entregar" (VIANA, 2017). O desenvolvimento idealizado aparecia em propagandas (figuras 2 e 3) e foi incentivado por diversos planos e projetos, como a "construção de rodovias, incentivos fiscais, projetos de assentamento, polos de desenvolvimento" (VIANA, 2017, p. 43), que foram concretizados com recursos internacionais.

FIGURA 2: Propaganda da construtora Andrade Gutierrez publicada na Edição Especial Amazônia da Revista Realidade de 1972.



**PARA UNIR
OS BRASILEIROS NOS
RASCAMOS O
INFERNO
VERDE**

O Brasil progride.
O Brasil quer seu povo
unido, trabalhando
e confiante.
O governo federal
promove o
fortalecimento dos
homens e de
seus ideais.
A Construtora Andrade
Gutierrez S. A.
participa deste
esforço de afirmação
nacional: é a pioneira
nas grandes obras
rodoviárias de
integração da Amazônia.

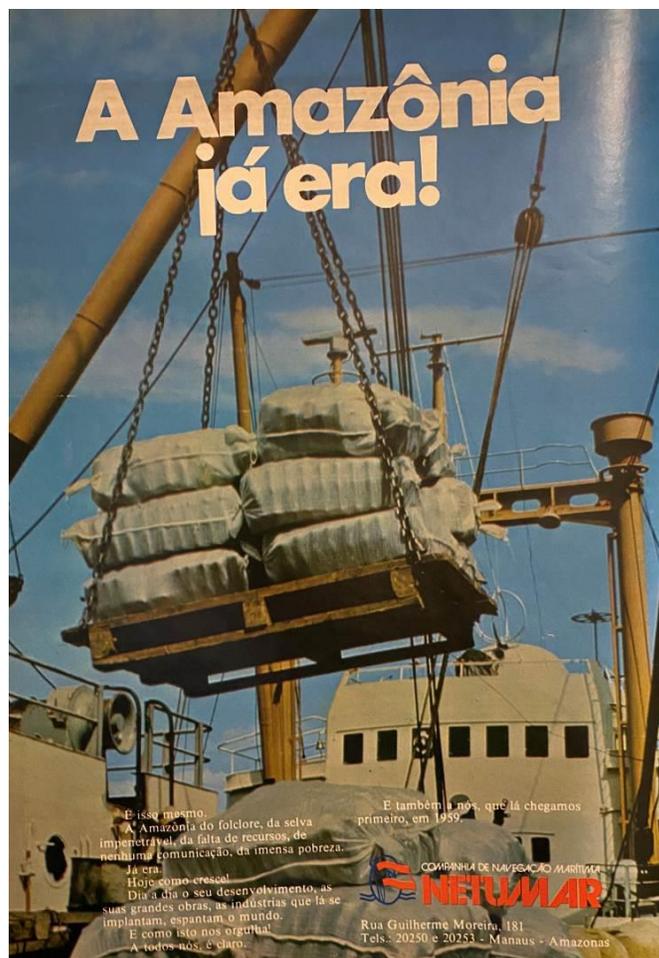

ANDRADE-GUTIERREZ

CONSTRUTORA
ANDRADE
GUTIERREZ S. A.
* Belo Horizonte
* Rio de Janeiro
* São Paulo * Manaus
* Belém * Curitiba
* Recife

Rodovia Manaus—Pôrto Velho
(BR-319) — Do Amazonas à
Rorônia, em 850 quilômetros,
dos quais 470 já concluídos
— O maior contrato
rodoviário firmado por uma
única empreiteira.

Fonte: WENZEL (2020)

FIGURA 3: Propaganda da companhia de navegação marítima Netumar.



Fonte: WENZEL (2020)

Um outro fator que pode ter estimulado a migração para a região foi a intensificação agrícola no Sul, associada a políticas do governo federal. Os incentivos à intensificação agrícola com o uso de maquinário e insumos químicos tornou a competição inviável para pequenos produtores sem poder de investimento. Ao mesmo tempo pôde-se observar uma migração desses pequenos produtores para o Norte (VIANA, 2017).

Após a queda da ditadura houve um vácuo de poder institucional. Migrantes, fazendeiros, mineradores e oportunistas em geral, mas também ONGs e cientistas aliados a atores internacionais, passaram a disputar as visões e tomadas de decisões sobre o futuro da região (VIANA, 2017). O Governo federal foi ambíguo ou incoerente em sua participação, pois ao mesmo tempo que criava diversas áreas protegidas, apoiava a construção de grandes hidrelétricas e projetos de mineração (VIANA, 2017). Ademais, ao mesmo tempo que foram implementadas as políticas públicas ambientais descritas nas seguintes subseções, políticas de incentivo ao desenvolvimento econômico e de ocupação da Amazônia permaneceram em vigência.

4.2 Inserção de Políticas Ambientais

Em 1981 foi desenvolvida a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que já previa uma gestão descentralizada de recursos ambientais por meio do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Porém, o planejamento não ocorreu em conjunto com os estados e municípios, e, portanto, não obteve muito sucesso (VIANA, 2017).

Na Constituição de 1988, o município se tornou um ente federado com suas próprias atribuições. Outras atribuições eram compartilhadas e/ou concorridas com os outros entes federados. A proteção do meio ambiente se tornou uma responsabilidade compartilhada e concorrente da União, estados e municípios. A legislação da proteção ambiental, particularmente a respeito de fauna e flora, conservação do solo e recursos naturais, controle de poluição e danos ambientais, ficou como competência da União, estados e Distrito Federal. Os municípios devem complementar essas leis a partir da realidade local e legislar sobre temas de importância local (BRASIL, 1988). No entanto, essa divisão de competências e responsabilidades foi muito ampla e indefinida. A falta de clareza sobre a real responsabilidade de danos ambientais de cada ente federativo levou à cooperação interfederativa, mas também causou conflitos, competições por poder, sobreposições de leis e competências, e no geral falhas de coordenação entre os entes federativos (TONI, 2006).

Em 1992, um programa de cooperação multilateral entre o governo federal brasileiro e agências internacionais, chamado “Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais” (PPG7), realizou projetos para fortalecer o institucional de órgãos estaduais e municipais de meio ambiente para promover cooperação interfederativa nessa área. Enquanto no nível estadual o programa teve alguns sucessos, no nível municipal os impactos foram fragmentados e desprezíveis (VIANA, 2017).

Em 1997, foi atribuído aos municípios o papel de licenciar empreendimentos de impacto local, por meio da Resolução Conama nº 237 sobre Licenciamento Ambiental (instrumento da PNMA). No entanto, a definição de “impacto ambiental” ficou como responsabilidade dos estados, gerando um atraso burocrático, como foi o caso no estado do Pará, que lançou suas definições somente em 2009 (VIANA, 2017).

Apenas em 2011, com a Lei Complementar (LC) nº 140, ficaram definidas as competências e responsabilidades de cada ente federativo no âmbito de proteção e preservação do meio ambiente e recursos naturais. A responsabilidade pelo licenciamento ambiental depende do tamanho do impacto: caso seja local, seria do

município; caso sejam áreas ou atividades que ocupem dois ou mais estados, seria do governo federal; os demais casos seriam do estado (BRASIL, 2011). No entanto, somente municípios que possuem órgão ambiental capacitado e Conselho de Meio ambiente podem realizar licenciamento ou autorização ambiental (VIANA, 2017). A referida LC também determina que o ente que possui competência para autorizar manejo e supressão de vegetação para atividades rurais, usos alternativos e exploração de madeira. No Pará, o município pode exercer essa função, através de um convênio determinado na Resolução COEMA nº120/2015, Art.15.

A LC não proíbe que outros entes federativos atuem na fiscalização ambiental. Assim, o Ibama, que é órgão federal, atua de forma supletiva na fiscalização do desmatamento que seria em sua grande maioria responsabilidade dos estados. Os estados não são atribuídos recursos específicos para realizar a fiscalização e sancionamento (VIANA, 2017). Por mais que os estados poderiam arrecadar recursos por meio da aplicação de multas, o estabelecimento institucional competente para essa finalidade é um trabalho oneroso e mal visto pela população local (VIANA, 2017). Juntando esses fatores e o fato de que as normas estaduais são comumente mais flexíveis que as federais, é fácil concluir que os infratores preferam ser punidos pelo órgão estadual (VIANA, 2017).

4.3 PPCDAm

Em 2004 iniciou-se o mandato do governo federal de Luís Inácio Da Silva e sua Ministra do Meio Ambiente Marina Silva, o que significou uma mudança nas forças políticas nacionais. Ao mesmo tempo, as taxas de desmatamento na Amazônia eram alarmantes, e assim a conservação da Amazônia ganhou mais espaço no governo federal, saindo de um aspecto mais normativo de pouca eficácia (aumentando a área de Reserva Legal de 50% para 80%) e pauta exclusiva do MMA, para ser trabalhada por uma equipe interministerial (VIANA, 2017). O então criado Grupo de Trabalho Permanente Interministerial lançou o Plano de Prevenção de Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm), em março de 2004, visando integrar políticas de diferentes setores para um combate mais eficaz ao desmatamento.

O plano tinha quatro eixos: (1) ordenamento fundiário e territorial, (2) monitoramento e controle, (3) fomento às atividades sustentáveis, e (4) infraestrutura ambientalmente sustentável. O quarto eixo foi mais tarde transferido para o Programa Amazônia Sustentável (PAS) que lançou orientações para fomentar o desenvolvimento sustentável, mas que não foi diretamente traduzido em ações.

Diversos autores analisados por VIANA (2017) concordam que o eixo de

monitoramento e controle foi o que mais obteve sucesso. Isso foi devido à inovação tecnológica e ao investimento em recursos humanos. O Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) desenvolveu sistemas de monitoramento de cobertura vegetal por satélite, como o DETER e o usado no Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES). O DETER possui alta resolução temporal, sendo útil para alertas urgentes de desmatamento de no mínimo 25 hectares. O PRODES funciona ao contrário; possui baixa resolução temporal e alta resolução espacial, podendo detectar cortes rasos à partir de 6,25 hectares. O Sistema de Alerta de Desmatamento SAD, desenvolvido pela Imazon do Pará, funciona com o mesmo satélite do DETER (MODIS), e serve para alcançar maior precisão através da sobreposição dos dois sistemas. Com o auxílio do DETER, o Ibama pode prevenir 59% do desmatamento que aconteceria entre 2007 e 2011 (Assunção, Gandour, & Rocha, 2013).

A partir de 2006, o desmatamento começou a ocorrer em polígonos menores e mais esparsos, o que dificultou a detecção imediata pelo DETER. Para exemplificar a magnitude do problema, entre 2008 e 2013, apenas 45% da área desmatada detectada pelo PRODES foi detectada pelo DETER (VIANA, 2017).

Em segundo lugar ficou o eixo de ordenamento fundiário e territorial, no que tange à criação de Unidades de Conservação (UCs) no Arco do Desmatamento para barrar a expansão da fronteira agrícola. As UCs criadas a partir de 2002, unindo 25 milhões de hectares a 10 milhões de hectares Terras Indígenas (TIs) reduziram com 37% o desmatamento entre 2004 e 2006 (SOARES-FILHO et al., 2010).

O Terceiro eixo apresentou dificuldades na implementação por falta de consenso no planejamento de ações. Entretanto, teve como produtos a

“aprovação da lei de Gestão de Florestas Públicas [Lei 11.284/06, que declarou que a gestão das florestas seria de competência estadual], a implantação do Serviço Florestal Brasileiro, a criação do Distrito Florestal Sustentável da BR-163 e a primeira licitação pública de concessão florestal na Floresta Nacional (Flona) do Jamari (RO)” (VIANA, 2017, p.84)

VIANA (2017) destaca que os eixos do PPCDAm que obtiveram mais sucesso foram os que não necessitavam de grandes inovações sociais ou mudanças, mas que mesmo assim foram eficazes no combate ao desmatamento entre 2004 e 2007. Um aumento significativo no desmatamento a partir do final de 2007, porém, deu início a segunda fase do Plano.

4.3.1 A Lista de Municípios Prioritários

Em 2007 foi criada a Lista de Municípios Prioritários (a Lista, mencionada na seção Metodologia), publicada pelo Decreto nº 6.321, parte da segunda fase do PPCDAm. Os 36 municípios que integravam a primeira Lista, publicada em 2008, eram responsáveis por mais de 50% do desmatamento de 2007 (CASA CIVIL, 2009).

A entrada de municípios na Lista é baseada em três critérios: (1) área total de floresta desmatada no último ano, (2) área total de floresta desmatada nos últimos três anos, e (3) aumento da taxa de desmatamento em pelo menos três dos últimos cinco anos. Os municípios inseridos na Lista estão sujeitos a uma fiscalização mais rigorosa em campo, à exigência de recadastramento de imóveis rurais pelo INCRA, ao embargo de atividades em áreas desmatadas ou queimadas irregularmente, e à proibição de concessão de crédito pelas agências oficiais federais aos imóveis irregulares (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

A saída da Lista é dada pelos seguintes critérios: (1) possuir ao menos 80% de seu território (excetuando áreas públicas) com imóveis rurais cadastrados e monitorados pelo INCRA, e (2) manter a taxa de desmatamento abaixo de 40 km² nos últimos 4 anos. Tanto os critérios de entrada quanto de saída, além da Lista em si, deveriam ser atualizados anualmente por portarias do MMA. Entretanto, entre 2013 e 2017, e em 2019 não houve atualização da Lista ou critérios de entrada e saída. Os critérios mencionados neste trabalho são os mais atuais, de 2020.

Originalmente os imóveis deveriam ser cadastrados pelo INCRA com a adesão do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR), instrumento de política fundiária, mas sua baixa adesão levou a sua substituição pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR), que se tornou mais aceitável pela divulgação de diversos casos de sucesso em nível municipal e estadual (VIANA, 2017). O CAR é baseado no princípio de cadastro de propriedades rurais para fins de licenciamento e fiscalização, a partir de mapeamento por georreferenciamento de seu perímetro, Áreas de Proteção Permanentes (APP) e Reservas Legais (RL). A política da Lista então adotou o CAR, pois a regularização ambiental não podia esperar a resolução do problema de regularização fundiária (VIANA, 2017).

Como as multas do instrumento de comando e controle não funcionavam bem, devido à falta de pagamento e identificação do real infrator, em 2008 foi lançado Decreto que permitia o embargo da atividade e apreensão de bens. A apreensão de bens tem suas próprias dificuldades, como a detecção imediata da infração e a falta de local para guardar os bens. Por isso, agentes do IBAMA poderiam inutilizar os bens

em loco.

Em 2008, o Manual do Crédito Rural modificou suas exigências de concessão de crédito para o bioma Amazônia com a Resolução nº 3.545 do Banco Central. Para ter acesso ao crédito, o produtor teria que cumprir com a legislação ambiental, respeitar as normas do zoneamento estadual e possuir regularidade fundiária de sua propriedade.

Em 2009, o Programa Terra Legal foi lançado para fomentar a regularização de pequenas áreas, de até 15 módulos fiscais (equivalentes a aproximadamente 1100 hectares), que pertenciam à União e foram ocupadas por posseiros. Enquanto se esperava 300 mil títulos do programa, somente 611 foram produzidos, pois o programa exigia conformidade com a legislação ambiental comprovada pelo CAR.

No mesmo ano do lançamento da segunda fase do PPCDAm, foi publicado um Decreto que acarretaria em uma série de consequências. O Decreto 6.321 adicionou à Lei de Crimes Ambientais a responsabilização da “pessoa física ou jurídica que adquirir, intermediar, transportar ou comercializar produto ou subproduto de origem animal ou vegetal produzido sobre área objeto do embargo” (Decreto 6.321 de 21 de dezembro de 2007, Art.13.). Isso significa que todas as empresas da cadeia produtiva de produtos agropecuários se tornaram responsáveis criminalmente pela origem de produtos de áreas ilegais. Esse Decreto pode ter sido impulsionado pelo que ficou conhecido como a Moratória da Soja (2006), compromisso de empresas de não comprar soja produzida em áreas desmatadas, por sua vez impulsionada por protestos do Greenpeace contra a Cargill (VIANA, 2017).

Por consequência do referido Decreto, o MPF estadual do Pará processou 21 fazendas, 13 empresas processadoras, e 69 empresas que compravam dessas processadoras teriam que deixar de comprar dessas processadoras (VIANA, 2017). Para evitar o colapso econômico do estado, o MPF veio com a solução criativa dos frigoríficos assinarem os Termos de Ajuste de Conduta (conhecido desde então como o TAC da Carne), que significa comprar produtos de fazendas em cumprimento com o CAR. O Papel de ONGs e do MPF se destacaram nesse momento, em que 4 dos principais frigoríficos assinaram um acordo voluntário com Greenpeace de não comprar carne de áreas desmatadas ilegalmente (VIANA, 2017). Graças à esse impasse, o número de fornecedores com CAR foi de 2% para 96% em apenas quatro anos (VIANA, 2017).

4.4 Considerações Finais

A partir das discussões desta seção, é possível afirmar que, embora houve um processo de descentralização, o governo federal esteve sempre presente no papel de fiscalização ambiental e na instituição e coordenação de políticas públicas em nível subnacional. O envolvimento do governo federal em todas as etapas das políticas públicas de combate ao desmatamento foi decisório no sucesso de sua implementação. Ademais, a mudança de governo federal em 2004 é um forte indício das influências que mudanças no nível nacional tem sobre a proteção ambiental em nível local. É importante se atentar a esses fatos ao observar as mudanças no governo federal a partir do governo Bolsonaro.

5 GOVERNO FEDERAL DE JAIR BOLSONARO

Esta seção tem o objetivo de descrever o cenário político nacional que está sendo construído sobre o histórico de políticas públicas descrito na seção anterior. Mais especificamente, aqui serão discutidos os retrocessos na política ambiental federal por meio da análise de pronunciamentos públicos do atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, e do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, dados orçamentários, e objetos de lei enviados pelo executivo ao Congresso, entre outras ações relevantes.

Conforme foi mencionado na metodologia, a maior fonte dessa pesquisa foi o dossiê de “Ações do Governo Bolsonaro Para Desmontar as Políticas de Meio Ambiente no Brasil” da ASCOM (2020), que reuniu diversas fontes em um cronograma de pronunciamentos públicos e ações do governo federal. Para os objetivos do presente estudo, exemplos de ações e pronunciamentos foram organizados por assunto e estão apresentadas em no quadro 2 para mais fácil visualização e compreensão da agenda do governo federal.

Quadro 2: Pronunciamentos e Ações do Governo Federal relacionados ao Combate ao Desmatamento da Amazônia

| Assunto | Pronunciamentos públicos ou ações do Governo Federal |
|--|--|
| Encolhimento do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e migração de atribuições para o | - Jair Bolsonaro, ainda deputado federal pelo Rio de Janeiro, critica o “excesso” de multas ambientais, e diz que, caso eleito, avalia juntar o MMA à pasta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Isso acontece algumas vezes. 2018 |

| | |
|--|--|
| <p>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).</p> | <p>- No início de seu mandato, Bolsonaro realiza reforma Ministerial (MPV 870/2019): A Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas é extinta, o SFB (Serviço Florestal Brasileiro) e o CAR são transferidos para o MAPA. A competência de demarcação de terras indígenas vai para o MAPA. 01/01/2019</p> <p>-O presidente publica o Decreto 10347/2020, que transfere as competências para a concessão de florestas públicas do MMA para o MAPA. 13/05/2020</p> |
| <p>Exonerações, encolhimento, esvaziamento e silenciamento de órgãos ambientais federais</p> | <p>- Demissão do presidente do Ibama. 07/01/2019</p> <p>- Exoneração de 21 dos 27 superintendentes regionais do Ibama. 28/02/2019</p> <p>- Exoneração do Chefe do Centro de Operações Aéreas da Diretoria e Proteção Ambiental do Ibama, José Morelli. 28/03/2019</p> <p>- Pedido de demissão do ex-presidente Adalberto Eberhard do ICMBio de três diretores; o quarto diretor foi exonerado pelo twitter de Salles. 24/04/2019</p> <p>- MMA perde 17% de seus analistas: vai de 476 servidores para 395. 18/11/2019</p> <p>-O Ministro Salles exonera o Coordenador-geral para o monitoramento do uso da biodiversidade e comércio exterior e o diretor de Proteção Ambiental do Ibama. 10-14/04/2020</p> <p>-Exoneração de dois chefes de fiscalização do Ibama após operação contra garimpeiros e madeireiros ilegais na Amazônia. 30/04/2020</p> <p>- “Lei da mordaza” no Ibama e no ICMBio proíbe que os órgãos atendam diretamente à imprensa. 13/03/2019</p> <p>-Publicado o Decreto 9759/2019 que extingue e estabelece novas regras e limitações para colegiados da administração pública: Extinção do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) e de sua respectiva Comissão (Conaveg), da Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio) e da Comissão Nacional de Florestas (Conaflor). 11/04/2019</p> |

-O Ministro Ricardo Salles e o Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) assinam a Portaria Conjunta 453/2019, que institui a comissão de Planejamento, Coordenação e Supervisão de processos referentes à concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação. O texto limita a autonomia do ICMBio, ou seja, o trabalho dos especialistas em unidades de conservação. **30/07/2019**

-O diretor do INPE, o físico Ricardo Galvão, é exonerado do cargo pelo presidente e é substituído por um militar. **02/08/2019**

-Proposta de Plano Plurianual 2020-2023 (PLN 21/2019): Políticas do MMA, como mudanças climáticas, conservação da biodiversidade, qualidade ambiental urbana ficam com menos de 2% do orçamento, enquanto o resto vai para o MAPA. **30/08/2019**

-O Presidente publica o Decreto 10234/2020, que aprova a estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão. Dos cargos ligados à área ambiental, 48 foram transferidos para a área econômica e, em contra partida, 19 profissionais da economia passaram a atuar no Instituto. Outra mudança fundamental foi a diminuição de onze coordenações regionais (CR) para apenas 5 “gerências regionais” (GR), uma por região do País. **12/02/2020**

-Publicado o Decreto 10455/2020, que altera a estrutura Regimental do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O texto foi construído sem a participação dos servidores da pasta. Dentre as mudanças estão: 1) a criação de uma secretária para cuidar das Unidades de Conservação Federais, retirando as atribuições do ICMBio, órgão federal responsável pela gestão dessas UCs; 2) a recriação de uma secretaria voltada para as questões climáticas e a criação de outras com o destaque para

| | |
|--|--|
| | a Amazônia. 12/08/2020 |
| Indicações duvidosas para cargos importantes na área de proteção ambiental | <p>- O Ministro Ricardo Salles mentiu ao mencionar em seu currículo que era formado pela Universidade de Yale. Ele prestou serviços como advogado para o agronegócio. Além disso, duas semanas antes de assumir o cargo foi condenado em primeira instância pela justiça de São Paulo por Fraude Ambiental. 22/01/2019</p> <p>- São indicados como Presidente quatro novos diretores do ICMBio policiais militares do Estado de São Paulo. 24/04/2019</p> <p>-O oficial da Aeronáutica Darcton Policarpo Damião assume o lugar do exonerado diretor do INPE. 02/08/2019</p> <p>-Nomeado o novo superintendente regional do Ibama do Pará (PA), o coronel da Polícia Militar Evandro Cunha dos Santos. Ele diz que o Ibama vai parar de queimar máquinas de garimpos ilegais. 09/09/2019</p> <p>-O Presidente publica o Decreto 9.985/2019, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para ações subsidiárias nas áreas de fronteiras, nas terras indígenas, em unidades de conservação federais e em outras áreas da Amazônia Legal. O objetivo é combater os incêndios na região da Amazônia. 23/08/2019</p> <p>-O presidente Bolsonaro publica o Decreto 10342/2020, que autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal. Além disso, o texto subordina os órgãos ambientais ao Ministério da Defesa. 07/05/2020</p> <p>-As Forças Armadas abandonam ações contra o desmatamento no Pará (Uruará), deixando agentes do Ibama, Polícia Federal e Força Nacional sem o suporte necessário para continuar o trabalho, em meio a operação Verde Brasil 2. 07/07/2020</p> |

| | |
|-------------------------------------|--|
| | <p>-Bolsonaro publica o Decreto 10239/2020, que dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia. O texto retira o Conselho do MMA e o transfere para a vice-presidência da república, além disso, a nova composição tem forte presença de militares e deixa de fora governadores, Ibama, ICMBio, Funai e a sociedade civil. 11/02/2020</p> <p>-O governo instala o Conselho da Amazônia com 19 militares, 4 delegados da Polícia Federal e sem nenhum representante do Ibama, do ICMBio ou da Funai. 17/04/2020</p> |
| <p>Facilitação e aos Infratores</p> | <p>- Decreto 9760/2019 que dispõe sobre as infrações administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, cria uma burocracia extra na administração federal para fazer conciliação de multas, e cria Núcleos de Conciliação Ambiental. 12/04/2019</p> <p>-Bolsonaro desautoriza operação do Ibama na Floresta Nacional de Jamari, em Rondônia. Os agentes do Ibama queimaram os equipamentos usados pelos infratores em uma operação contra o roubo de madeira. O presidente da república, porém, afirmou que a atual orientação é “não queimar nada”.14/04/2019</p> <p>- Ibama divulga antecipadamente onde realizará suas operações de fiscalização. 24/05/2019</p> <p>-O Governo Federal estudou usar Fundo Amazônia, criado com doações, sobretudo da Noruega e da Alemanha e que possui cerca de R\$ 3,4 bilhões, para pagar indenizações por desapropriações de terras em áreas protegidas, beneficiando invasores. O Ministro Salles confirmou essa intenção e chegou a afirmar: “o dinheiro do fundo seria usado para regularizar a posse da terra”. 25/05/2019</p> <p>-O Executivo edita a Medida Provisória (MPV) 910/2019, que regulariza a grilagem de terras no Brasil. 10/12/2019</p> |

| | |
|---------------------------------|---|
| | <p>-O presidente do Ibama libera a exportação de madeira nativa, contrariando o laudo assinado por cinco técnicos de carreira do órgão. A decisão acaba com a necessidade de que o órgão de fiscalização ambiental autorize a exportação de cargas de madeira retiradas da floresta do país. 04/03/2020</p> <p>-O Ministro do Meio Ambiente assina em 06 de abril despacho implementando o parecer da Advocacia Geral da União que reconhece como áreas consolidadas as APPs (Áreas de Preservação Permanentes) desmatadas e ocupadas até julho de 2008. 06/04/2020</p> <p>-O presidente da FUNAI publica a Instrução Normativa 9/2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. Dessa forma, autoriza a certificação de terras privadas dentro de terras indígenas não homologadas. 22/04/2020</p> <p>-Durante a primeira missão da Operação Verde Brasil 2 em Mato Grosso foram mobilizados 97 agentes, ignorando os alvos prioritários apontados pelo Ibama e realizando vistorias sem punição ou autuações. 20/05/2020</p> <p>-A Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina, afirma que o Governo brasileiro vai iniciar a regularização fundiária de ocupações (até 4 módulos fiscais) na região amazônica, que estão em situação irregular, por meio de sistemas e vistoria a distância. 15/07/2020</p> <p>-O Ministro Ricardo Salles anuncia a paralisação de todas as operações de fiscalização e combate a desmatamentos e incêndios, revelando que a disputa por orçamento entre as Forças Armadas e o MMA chega ao primeiro escalão do governo. 28/08/2020</p> |
| <p>Visão de Desenvolvimento</p> | <p>- Quando deputado federal, Bolsonaro alegava pretender acabar com o “ativismo ambiental xiita” e com a “indústria de demarcação de terras indígenas”, além de considerar tirar o Brasil do Acordo do Clima, afinal “o que está em jogo é a</p> |

soberania nacional, porque são 136 milhões de hectares que perdemos ingerência sobre eles.” **2018**

-A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Secretaria-Geral da Presidência da República realiza reunião em Belém para apresentação para empresários de um esboço do chamado “Projeto Barão do Rio Branco”, que tem por objetivo ocupar parte da Amazônia. A iniciativa lista grandes obras de infraestrutura e investimentos para alavancar as atividades na região, que inclui áreas entre as mais preservadas do bioma. **25/04/19**

-Em audiência pública na Câmara dos Deputados, o Ministro do Meio Ambiente defende um novo modelo econômico para a Amazônia baseado na “soberania nacional”. **07/08/2019**

-Governo Brasileiro rejeita ajuda de 20 milhões de dólares do G7 para Amazônia. **26/08/2019**

-O ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, que mais cedo disse que a COP25 “não deu em nada”, voltou a ironizar o resultado da Conferência das Partes da Organização das Nações Unidas (ONU) nas suas redes sociais: publicou a foto de um prato de churrasco e sugeriu esta foi a refeição escolhida para a despedida de Madrid para poder compensar as emissões de gases poluentes realizadas pelo Brasil na COP. “Para compensar nossas emissões na COP, um almoço veggie!” **15/12/2019**

-O Executivo Federal envia à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) 191/2020, que libera a mineração e outras atividades de alto impacto ambiental em terras indígenas. **06/02/2020**

--“Esse governo é de vocês”, disse o presidente em café da manhã com deputados da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). “Como deputado, em 100% das vezes votei acompanhando a bancada ruralista. E vocês sabem que votar com a bancada ruralista é quase como parto de rinoceronte, recebendo críticas da imprensa, de organizações não

| | |
|-------------------------------|---|
| | <p>governamentais e de governos de outros países”, afirmou o presidente. “Imaginem o inferno que seria a vida de vocês se tivéssemos um ministro do Meio Ambiente como os anteriores. Tivemos a oportunidade e o bom senso de escolher ministro para Meio Ambiente que casa questão ambiental com desenvolvimento”, enfatizou o presidente. “Eu e Ramos (presidente da Comissão Especial da reforma da Previdência) devemos lealdade a vocês que nos colocaram no Planalto. Continuamos juntos”. 04/07/2019</p> <p>-Ministro Ricardo Salles fala: "Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de covid e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas". Além disso, ele afirma que seu Ministério é o mais difícil de passar qualquer mudança infralegal, porque "tudo que a gente faz é pau no Judiciário, no dia seguinte". 22/05/2020</p> <p>-Presidente Jair Bolsonaro rebateu as críticas sobre as políticas ambientais adotadas por seu governo: “Nossa imagem não está muito boa aí fora por desinformação” e chegou a afirmar que o homem do campo “perdeu o medo” de receber agentes ambientais. 22/06/2020</p> |
| <p>Questões orçamentárias</p> | <p>- Ministro Ricardo Salles corta 24% do orçamento do Ibama, restando apenas R\$ 279,4 milhões. 26/04/2019</p> <p>- Governo Federal corta R\$ 187 milhões do Ministério do Meio Ambiente (MMA). 07/05/2019</p> <p>- O ICMBio perde R\$ 45 milhões do orçamento previsto para o ano de 2019, destinado à criação, gestão e implementação das Unidades de Conservação Federais, numa redução de 26%. A pasta também perde 23% da sua verba para despesas discricionárias. 07/05/2019</p> <p>-De janeiro a setembro o Governo Federal aplicou apenas 7,5% de recurso para políticas de combate ao desmatamento e crimes associados, como grilagem de terras e violência contra comunidades tradicionais. 09/2019</p> <p>-O Congresso Nacional (CN) aprova, em sessão conjunta</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>remota, o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 17/2020, que direciona R\$ 418,6 milhões para o Ministério da Defesa para a continuidade da Operação Verde Brasil 2, que propõe, no âmbito do Ministério da Defesa, recursos para a Operação Verde Brasil 2 na Amazônia Legal, além de outras providências. Especialistas apontam que um mês da GLO equivale a todo o orçamento de fiscalização do Ibama por um ano ou para pagar os salários de 1.000 novos fiscais. 17/07/2020</p> <p>-O projeto de lei do Orçamento para 2021: corta 22,3% dos recursos para o conjunto de ações de combate ao desmatamento, em relação a 2020 (de R\$173,8 milhões para R\$135,1 milhões); o Inpe perde 15,2% da previsão de gastos para o monitoramento por satélites (de R\$3,2 milhões para R\$2,7 milhões); As Operações da GLO tem orçamento previsto de R\$ 1 milhão; 52,7% do orçamento do MMA vai ser destinado ao pagamento de pessoal; o programa Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios dos Biomas (6014) não consta no projeto de lei orçamentária enviada ao Congresso Nacional, e aparece parcialmente no Ibama e ICMBio- nesses órgãos, os recursos tiveram uma queda de 22,3% (R\$173,8 milhões para R\$ 135,1 milhões).</p> <p>-No Inpe, a ação 20V9, principal ação de produção de dados sobre desmatamento, tem queda de 15,2% (de R\$3,2 milhões para R\$2,7 milhões); O Programa Estratégico de Sistema Espaciais, do Ministério da Defesa, receberá uma previsão de gastos quatro vezes maior que a do Inpe (R\$ 12,2 milhões);</p> |
| <p>Remoção da credibilidade de planos e projetos ambientais</p> | <p>- Salles, em coletiva de imprensa, disse que analisou cerca de 25% dos contratos do Fundo Amazônia e verificou inconsistências em 100% dos projetos de ONGs. Contudo, não informou sobre como foram feitas as análises. Após as declarações do Ministro sobre Fundo Amazônia, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) afasta temporariamente a Diretora do Departamento de Meio Ambiente, Daniela Baccas. 17-19/05/2019</p> <p>-Presidente Jair Bolsonaro chama os dados do INPE sobre aumento de 88% de número de alertas de desmatamento e</p> |

| | |
|-------------------------------------|---|
| | <p>degradação em relação ao mesmo mês de 2018 de manipulados e insinua que o diretor Ricardo Galvão possa estar “a serviço de uma ong”. 19/07/2019</p> <p>-O presidente Jair Bolsonaro insinua que ONGs podem ser responsáveis pelas queimadas na Amazônia, pois seria retaliação ao corte de verbas para as organizações. Além disso, afirma que governadores da região norte são coniventes com a situação. 21/08/2019</p> <p>-o Ibama, publica edital para comprar novo sistema de monitoramento da Amazônia. 21/08/2019</p> <p>-Sem provas ou transparência, quatro brigadistas voluntários de combate a incêndio de Alter do Chão, no Pará (PA), são presos e ong Projeto Saúde e Alegria tem documentos e equipamentos apreendidos. Bolsonaro orienta para que ninguém doe dinheiro para ongs e acusa sem provas o ator Leonardo DiCaprio de pagar para que coloquem fogo na Amazônia. 26-29/11</p> |
| <p>Multas, autuações e embargos</p> | <p>- A quantidade de autuações do Ibama é a menor em uma década. Multas caíram em 34% em comparação com janeiro a maio de 2018. 23/05/2019</p> <p>-De acordo com o Ibama e levantamento do portal de notícias Poder 360, de janeiro a setembro de 2019, foram 8909 autuações emitidas pelo Instituto. Em comparação ao mesmo período de 2018, a queda foi de 22%. 05/11/2019</p> <p>-Sanções impostas pelo Ibama caem 60% em um ano. 12/07/2020</p> <p>-O Governo Federal publica a Medida Provisória (MPV) 910/2019, que cria o chamado “fundão do Salles”. Segundo o texto, o Ministro passaria a ter o poder de negociar descontos para R\$ 39 bilhões de multas ambientais, definindo também onde aplicar os recursos. 18/10/2019</p> <p>-Diretoria do ICMBio retira a autonomia e a discricionariedade dos agentes de fiscalização em campo, com o Memorando Circular que estabelece que a destruição e inutilização dos</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>equipamentos utilizados em infrações ambientais dependem de autorização prévia por partes das autoridades superiores. 10/09/2019</p> <p>-Ibama flexibiliza normas para fiscalizar e multar serrarias que compram madeira ilegal que tenha sido comercializada com base em documentos de origem florestal (DOFs) fraudados. 21/11/2019</p> <p>-O Ibama e o MMA seguem omitindo informações sobre áreas embargadas por crimes ambientais. Segundo reportagem da Folha de São Paulo, o Ibama deixou de fornecer informações sobre autuações, multas e apreensões feitas contra os desmatadores da região Amazônica, pois a divulgação caberia à vice-presidência da República. 18/06/2020</p> |
|--|--|

Fonte: adaptado de ASCEMA, 2020; SOB, 2020; BARBOSA, 2019; DUARTE, 2020.

Ao analisar os resultados da pesquisa, resumidos no Quadro X, fica claro que o governo federal tem uma agenda de afrouxamento da proteção ambiental. No âmbito de fiscalização há uma flexibilização de suas normas e operações, além da divulgação antecipada de operações de fiscalização e a desautorização de órgãos fiscais. Isso resultou em uma redução significativa de multas, autuações e embargos, que por sua vez poderão ser negociados, ou, dependendo da situação, as infrações poderão ser regularizadas, como é o caso de grilagem. O governo também tem uma agenda para descredibilizar a forte necessidade de proteção ambiental, o que fica evidente com questionamentos e ações contra os dados de monitoramento do INPE, e ajuda financeira externa para o combate ao desmatamento.

Os resultados também indicam essa mudança de agenda é feita especificamente para corresponder aos interesses da bancada ruralista, além de passar uma visão de crescimento econômico para a região da Amazônia similar à da ditadura militar (“integrar para não entregar”). O que é interessante ressaltar é a mudança em massa de pessoal nos cargos políticos, na qual o governo substituiu peritos da área ambiental por pessoal de outras áreas. Essa substituição é somada à destituição de autoridade de órgãos ambientais, aos cortes orçamentários significativos, e à transferência de competências para outros Ministérios: MAPA, ME, e Ministério da Defesa. O conjunto total das ações e pronunciamentos em ordem cronológica se encontra no Apêndice A.

A repercussão do somatório de todas essas ações tem chegado aos níveis subnacionais, como na instituição do dia do Fogo na região de Novo Progresso, no Pará (MACHADO, 2019), e no aumento de 44 % entre 2018 e 2019 nas invasões de terras indígenas (MENEGASSI, 2020). É também de se esperar que, com todo esse apoio expresso do governo federal, os candidatos das eleições de 2020 estejam mais confiantes para instituir planos econômicos e ações que levem ao aumento de desmatamento na Amazônia. Para a confirmação dessa hipótese, foi conduzida a pesquisa exposta na seção seguinte.

6 ANÁLISES DOS PREFEITOS DOS MUNICÍPIOS DA LISTA

Nesta seção se encontram dois tipos de análises: análises sobre os perfis coletados e processados como descrito na metodologia, e análises qualitativas sobre os programas de governo dos municípios selecionados. Em cada análise há uma comparação do tempo anterior e posterior às mudanças no governo federal, para confirmar se o retrocesso apresentado na seção anterior reflete em mudanças nos perfis e propostas dos prefeitos dos municípios da Lista.

6.1 Perfil dos prefeitos eleitos em 2016 e em 2020

A primeira análise geral recai sobre os perfis dos prefeitos dos municípios das listas prioritárias no mandato 2017-2020 e dos eleitos para o mandato 2021-2025. Essa análise busca identificar padrões gerais e responder se há diferença entre os mandatos, o que pode sinalizar a uma influência do novo discurso predominante no governo federal.

Os resultados mostram que, em relação aos perfis dos eleitos em 2016, os prefeitos são meio a meio brancos e pardos, com uma ocorrência de cor preta, e nenhum indígena. A Lista conta com 7 mulheres contra 38 homens. Apenas 18% são nativos do mesmo município, enquanto 42% são nativos do Sul do país. 80% dos prefeitos declararam possuir terrenos rurais, sendo que destes, 44% são grandes proprietários (média de 15 módulos fiscais) e 50% são médios proprietários (média entre 4 e 15 módulos fiscais). Infelizmente, não foi possível categorizar todos nessas categorias, pois alguns prefeitos declararam apenas o valor de suas terras e não seus tamanhos. 16 dos 45 prefeitos têm envolvimento com pecuária, soja, indústria madeireira ou mineração. 11% dos que declararam seus bens possuem mais de R\$ 1 milhão. Em uma relação final, 53% dos prefeitos indicou ser ou médio/grande proprietário ou ter envolvimento com as indústrias mencionadas acima ou serem milionários.

Em relação a questão se houve uma mudança nos perfis- advinda da mudança no governo federal- os resultados mostram que houve sim uma mudança. Em questão

de gênero, cor, e naturalidade, não houve mudanças expressivas. Apenas 68% dos prefeitos declararam possuir terrenos rurais, mas o total de grandes proprietários (média de 15 módulos fiscais) foi de 7 em 2016 para 12 em 2020. A quantidade de médios proprietários se manteve similar. Novamente houve alguns prefeitos que declararam apenas o valor de suas terras e não seus tamanhos, mas pode ser que essa diferença de números entre grandes proprietários se deva a falta dessa informação. Houve um acréscimo de 7 prefeitos (de 16 para 23) com envolvimento com pecuária, soja, indústria madeireira ou mineração. Uma mudança significativa é a quantidade de grandes e médios pecuaristas: enquanto em 2016 só houve um grande e um médio pecuarista, em 2020 houve 12 grandes e 7 médios pecuaristas. Outra mudança expressiva é que 55% dos que declararam seus bens possuem mais de R\$ 1 milhão, contra os 11% de 2016. O número de prefeitos com autuações ou embargos no Ibama também aumentou, de 5 em 2016 para 11 em 2020. Correspondente às mudanças, 64% dos prefeitos indicou ser ou médio/grande proprietário ou ter envolvimento com as indústrias mencionadas acima ou serem milionários.

6.2 Municípios que saíram e regressaram da Lista

Com o objetivo de obter resultados mais expressivos que possam apontar diferenças entre os grupos e épocas diferentes, serão analisadas as ocorrências de candidaturas nos municípios que saíram e regressaram da Lista. A relação dos referidos municípios pode ser vista na tabela 1.

TABELA 1: MUNICÍPIOS QUE SAÍRAM OU REGRESSARAM À LISTA

| UF | Regressou | | Saiu | |
|----|-------------|----------------|-----------------------|--------------------|
| | 2018 | 2020 | 2017 | 2018 |
| MT | Marcelândia | Alto Boa Vista | Confresa | Peixoto de Azevedo |
| | | Cláudia | Nova Ubiratã | |
| | | Feliz Natal | Porto dos Gaúchos | |
| | | Querência | Santa Carmem | |
| PA | | | São Félix do Araguaia | |
| | | | Tapurah | |
| | | | Vila Rica | |
| | | | Brasil Novo | |
| | | | Tailândia | |

Fonte: Adaptado de DOU.

Como pode ser visto na tabela 1, o momento em que os municípios saíram da ou regressaram à Lista ocorreu concomitantemente ao mandato dos prefeitos eleitos em 2016. Portanto, é interessante analisar se há uma diferença entre os perfis e programas de governo dos prefeitos desses dois grupos.

Com base nos perfis dos candidatos, não houveram mudanças expressivas para nenhuma variável entre os grupos dos municípios que saíram e regressaram, nem entre os municípios que saíram e o resto da Lista. Portanto, é interessante seguir com a análise qualitativa dos programas de governo a fim de investigar outras diferenças.

6.3 Análise Qualitativa dos Programas de Governo

A análise qualitativa foi feita por meio da ferramenta *Atlas.ti*, conforme foi explicado na metodologia. No total, foram produzidos 54 códigos cujos nomes e significados podem ser vistos no Apêndice B. Para refinar a análise, os códigos foram agrupados, destacando padrões maiores, como pode ser visto no quadro 3.

QUADRO 3: AGRUPAMENTO DE CÓDIGOS NO ATLAS.TI E SEUS SIGNIFICADOS

| Grupo de Códigos | Códigos | Comentário |
|--|---------------------------------|--|
| Proteção Ambiental | Preservação | Propostas de ações relacionadas à proteção ambiental. |
| | Proteção ambiental | |
| | Queimadas | |
| | Recuperação de áreas degradadas | |
| Conformidade com Legislação Ambiental | CAR | Propostas de ações para aumentar a conformidade com a legislação ambiental no município. |
| | Legislação ambiental | |
| | PMV | |
| | Proteção ambiental | |
| | Regularização fundiária | |
| | Sair da Lista | |
| Inovação e Intensificação agropecuária | ABC | Propostas de ações que levam à inovação na produção agropecuária. |
| | Agroecologia | |
| | Certificação | |

| | | |
|---|---------------------------------|--|
| | Extensão rural | |
| | Produtividade | |
| | Valor Agregado | |
| Discurso de Apoio à Sustentabilidade | Desenvolvimento como IDH | Discurso de apoio à sustentabilidade, não necessariamente resultando em propostas de projetos concretos de proteção ambiental e afins. |
| | Desenvolvimento sustentável | |
| | Educação ambiental | |
| | Inovação | |
| | Mudanças | |
| | Sustentabilidade | |
| | Sustentabilidade socioambiental | |
| Tradições de produção | Tradição agropecuária | Menção à tradição de produção econômica do município, com as devidas honras. |
| | Tradição de extração de garimpo | |
| | Tradição madeireira | |
| Desenvolvimento de redes socioeconômicas locais e regionais | Consórcio Regional | Propostas de ações que levam ao estabelecimento de uma economia mais voltada para o local e/ou regional. |
| | Redes socioeconômicas | |
| Fortalecimento Institucional e Planejamento Político | Descentralização | Fortalecimento de instituições municipais, gerenciamento e planejamento político na área ambiental. |
| | Fortalecimento institucional | |
| | Gestão ambiental | |
| | Políticas Públicas | |
| | Reformulação de Leis | |
| | Revisar leis | |
| | ZEE | |

| | | |
|--------------------------------------|------------------------------------|--|
| Suporte ao Produtor Rural | Suporte | Propostas de ações diversas de suporte ao médio e pequeno produtor rural, com poucos casos de menção ao grande produtor rural. |
| Expansão de Atividades Degradação | Agronegócio | Discursos de ideários e projetos concretos que levam à expansão de atividades com alto potencial de degradação ambiental |
| | Apoio ao desmatamento | |
| | Atrair empresas | |
| | desburocratização | |
| | Desenvolvimento econômico | |
| | Ideologia de Progresso | |
| | Ideologia do Trabalho | |
| | Indústria Madeireira | |
| | Indústrias | |
| | Instalação de Usina | |
| | Mineração | |
| Obras e infraestrutura | | |
| Negligência com o Meio Ambiente | Apoio ao desmatamento | Meio ambiente e questões correlatas mal aparecem, não aparecem, ou são atacadas nas propostas de governo. |
| | Mescla Agricultura e Meio Ambiente | |
| | SEM menção ao desmatamento | |
| | SEM menção ao meio-ambiente | |

| | | |
|--|-----------------|--|
| | SEM preservação | |
|--|-----------------|--|

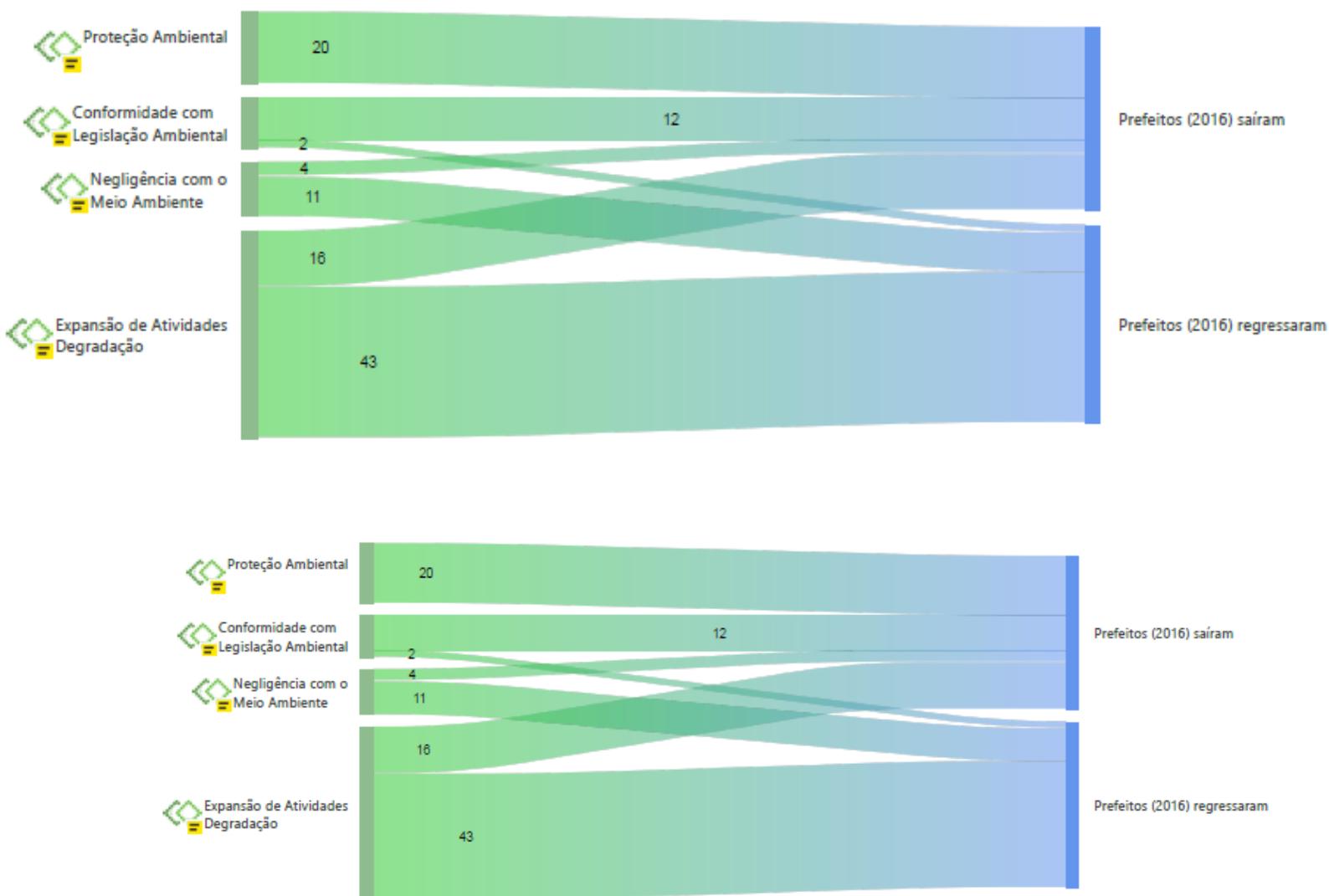
Fonte:

Próprio.

Uma vez aplicados os códigos e os organizados em grupos, a ocorrência dos mesmos pôde ser correlacionada às unidades hermenêuticas (grupos de prefeitos). Assim, foi possível verificar diferenças e similaridades entres os grupos. A partir de uma tabela de código-documento nas unidades hermenêuticas (que diferencia o número de ocorrências dos códigos em cada unidade) foi possível gerar um Diagrama Sankey, para mais fácil visualização dos resultados. Os números nos diagramas representam as ocorrências dos códigos. Os diagramas gerados serão expostos para cada análise e seus resultados serão discutidos a seguir.

6.3.1 Discursos dos prefeitos (2017-2020) dos municípios que saíram x regressaram à Lista

FIGURA 4: PROTEÇÃO X DEGRADAÇÃO NO DIAGRAMA SANKEY DOS PREFEITOS DE 2016



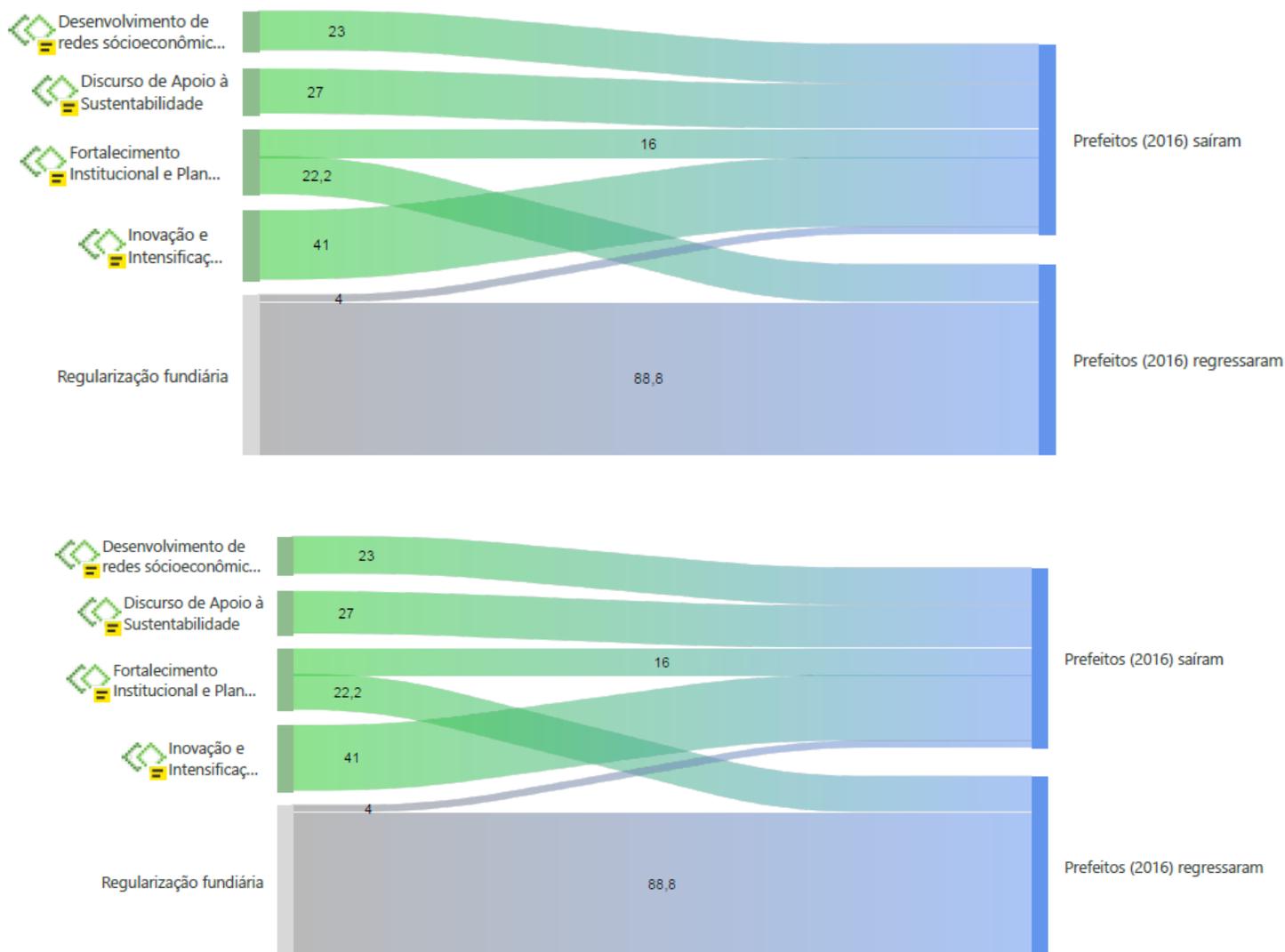
Fonte: próprio, gerado pela ferramenta Atlas.ti.

A figura 4 mostra que houve maior ocorrência de códigos das categorias Proteção Ambiental e Conformidade com Legislação Ambiental nas propostas de governo dos prefeitos que saíram da Lista. Por outro lado, houve maior ocorrência de códigos das categorias Negligência com o Meio Ambiente e Expansão de Atividades de Degradação nas propostas dos prefeitos que regressaram a Lista. Esses resultados indicam que os

discursos nas propostas de governo de candidatos às eleições municipais podem de fato indicar uma direção que o prefeito deseja tomar em seu mandato. É importante observar que as maiores diferenças se dão não pela menção explícita de apoio ao desmatamento, mas pela omissão da necessidade de implementar projetos de proteção ambiental. A expansão de atividades que podem resultar em maior degradação ambiental faz parte do setor produtivo dos municípios, portanto é de se esperar que estas também tenham seu espaço em municípios que saíram da Lista.

Outra observação importante, que não foi apresentada nos diagramas é que houveram inúmeras menções acerca de apoio à agricultura familiar e ao pequeno e médio produtor rural em todas as unidades hermenêuticas- independentemente se os municípios saíram da Lista ou não, se foram os candidatos das eleições de 2016 ou de 2020. A agricultura continua sendo o modo de sobrevivência de grande parte da população dos municípios analisados.

FIGURA 5: FATORES ADICIONAIS NO DIAGRAMA SANKEY DOS PREFEITOS DE 2016



Fonte: próprio, gerado pela ferramenta Atlas.ti.

A figura 5 aponta uma série de fatores que foram descobertos na análise, e que diferenciam os discursos dos prefeitos dos municípios que saíram da Lista dos que regressaram a ela. Ao pautar mais o meio ambiente em seus discursos, os prefeitos dos municípios que saíram da Lista também mencionaram medidas que os prefeitos dos municípios que regressaram a ela não mencionaram. Essas medidas podem estar relacionadas ao sucesso dos municípios na saída da Lista, e também podem estar

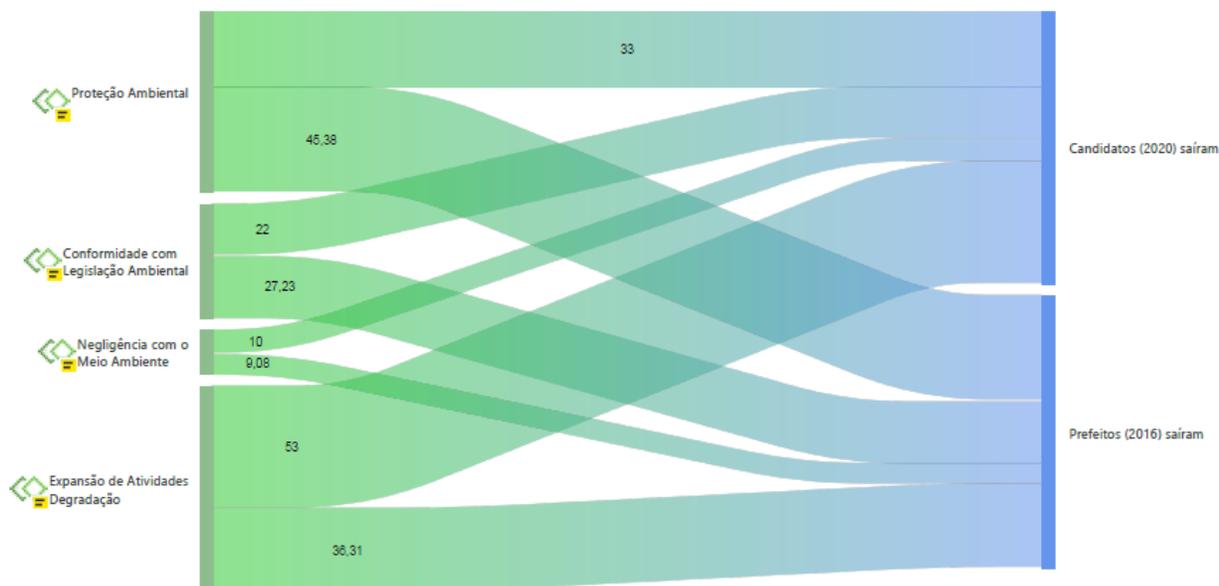
relacionadas a uma abordagem que não compreende somente a conformidade com a legislação ambiental. Essas medidas foram agrupadas nas categorias “Desenvolvimento socioeconômico”, “Fortalecimento Institucional e Planejamento”, e “Inovação e Intensificação Agropecuária.” A categoria “Discurso de Apoio à Sustentabilidade” não representa medidas, mas apenas discursos sem conexão com ações. Assim como todas as outras categorias, essa categoria não necessariamente se traduz em uma preocupação real com o meio ambiente, mas diferente das outras, essa categoria compreende os discursos mais abrangentes.

Esse diagrama foi produzido com resultados normalizados, o que significa que a densidade de códigos foi corrigida para uma melhor visualização das ênfases diferentes de cada grupo. Isso quer dizer que os prefeitos dos municípios que regressaram à Lista não mencionaram regularização fundiária mais vezes que o outro grupo de prefeitos, apenas que, das citações que houveram em relação aos fatores selecionados, a maior parte foi sobre regularização fundiária. Nesse exemplo, os reais números são os seguintes: os prefeitos dos municípios que regressaram à Lista só mencionaram os códigos selecionados 5 vezes (em 5 documentos), enquanto o outro grupo teve 111 menções (em 10 documentos).

A regularização fundiária foi separada do grupo de códigos “Conformidade com Legislação Ambiental”, porque em alguns momentos houve menções duvidosas sobre a regularização, como se fosse para ser algo “facilitado”. Outro fator interessante, é que o “fortalecimento institucional e planejamento” não implica necessariamente em maior conformidade com a legislação, pois, em alguns casos, a revisão de leis e códigos municipais parecia ir ao sentido de diminuir a importância ambiental.

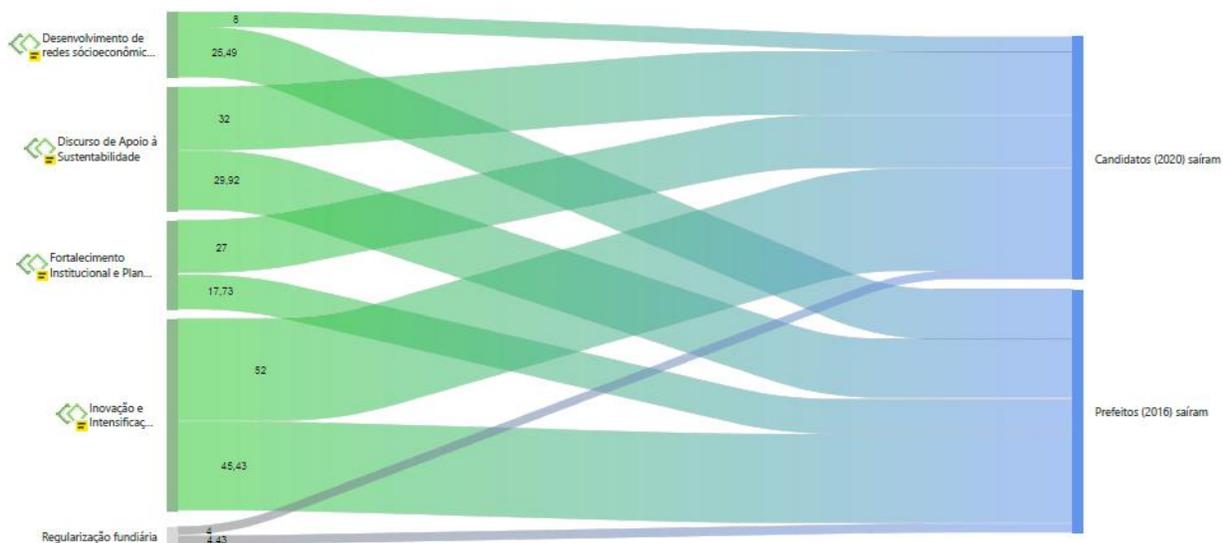
6.3.2 Discursos dos candidatos de 2020 dos municípios que saíram da Lista

FIGURA 6: PROTEÇÃO X DEGRADAÇÃO NO DIAGRAMA SANKEY DOS PREFEITOS DE 2016 E CANDIDATOS DE 2020 (SAÍRAM)



Fonte: próprio, gerado pela ferramenta Atlas.ti.

FIGURA 7: FATORES ADICIONAIS NO DIAGRAMA SANKEY DOS PREFEITOS DE 2016 E CANDIDATOS DE 2020 (SAÍRAM)

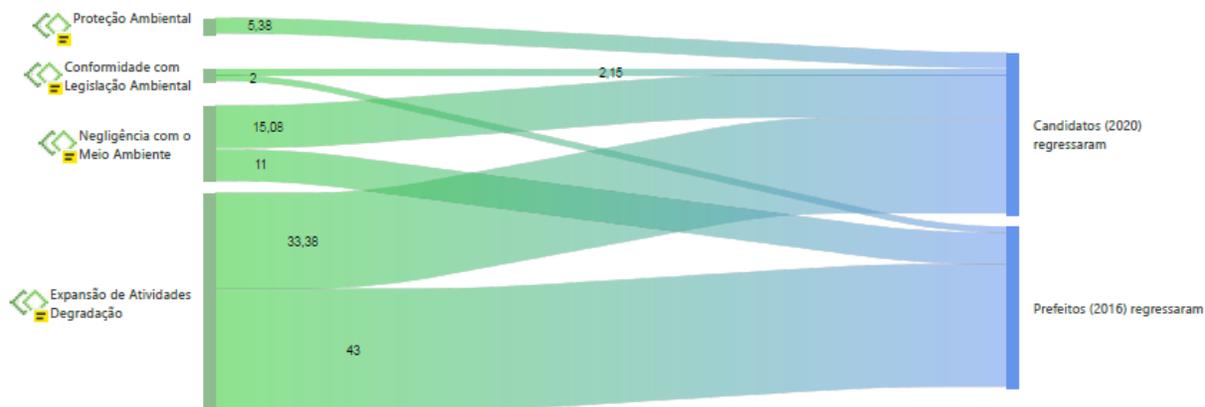


Fonte: próprio, gerado pela ferramenta Atlas.ti.

Na maioria dos fatores selecionados não houve mudanças expressivas entre os prefeitos de 2016 e os candidatos para 2020 dos municípios que saíram da Lista (figuras 6 e 7). Esses resultados desbancam a hipótese inicial deste trabalho, indicando que a mudança de governo federal não influenciou os discursos, e talvez intenções, dos líderes políticos dos municípios que já estavam engajados com o combate ao desmatamento.

6.3.3 Discursos dos candidatos de 2020 dos municípios que regressaram à Lista

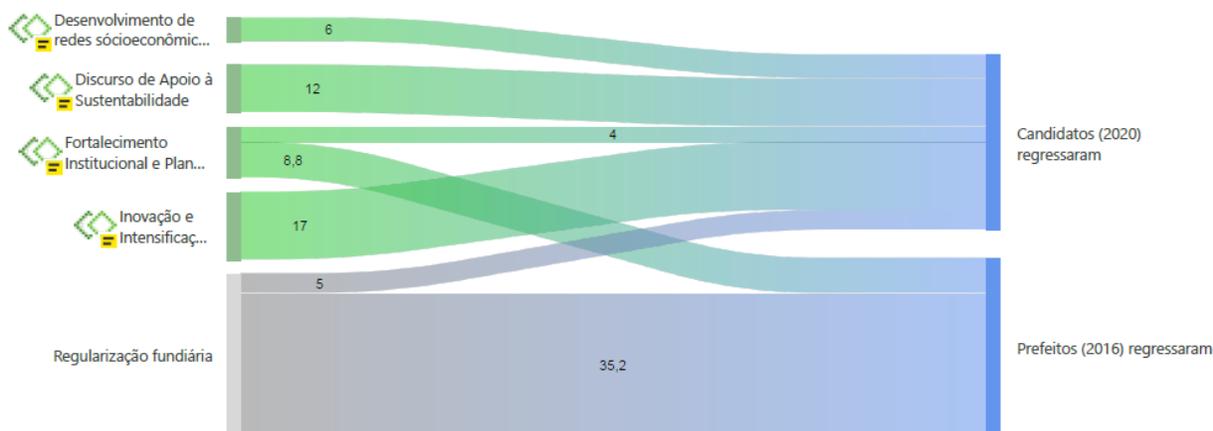
FIGURA 8: PROTEÇÃO X DEGRADAÇÃO NO DIAGRAMA SANKEY DOS PREFEITOS DE 2016 E CANDIDATOS DE 2020 (REGRESSARAM)



Fonte: próprio, gerado pela ferramenta Atlas.ti.

Na relação da figura 8, os candidatos não expressaram grandes mudanças, exceto uma pequena porcentagem de preocupação com proteção ambiental, que pode ser explicada por um candidato apenas. Ou seja, aqui também, a hipótese inicial foi derrubada, pois, não houve um aumento de discurso em prol de atividades relacionadas ao desmatamento. Pelo contrário, a figura 9 mostra que houve um aumento significativo nos discursos de apoio à sustentabilidade, desenvolvimento de redes socioeconômicas e inovação em atividades rurais. É importante sinalizar novamente que enquanto as outras variáveis são traduzidas para projetos de ações mais ou menos concretas, a variável “Discurso de Apoio à Sustentabilidade” reúne apenas discursos vazios destituídos de ações. Isso quer dizer que os candidatos aprenderam a utilizar desses discursos para melhorar sua imagem apenas, pois na figura 8 suas intenções ficaram a par com as intenções dos prefeitos anteriores.

FIGURA 9: FATORES ADICIONAIS NO DIAGRAMA SANKEY DOS PREFEITOS DE 2016 E CANDIDATOS DE 2020 (REGRESSARAM)



Fonte: próprio, gerado pela ferramenta Atlas.ti.

7 DISCUSSÃO GERAL

A partir do referencial teórico foi possível identificar padrões nas relações entre governo federal e unidades subnacionais relevantes para este trabalho. Por exemplo, ficou evidente que o peso do voto de alguém na Amazônia Legal para uma posição no Senado é muito maior do que de alguém em São Paulo (STEPAN, 1999). Isso significa que por conta do federalismo no Brasil, a importância de decisões tomadas por eleitores na região Amazônica é importante não somente no nível regional, mas também no nível regional. Esse é só um exemplo de como o nível municipal e nacional estão entrelaçados.

Durante toda a discussão da literatura, ficou claro que uma mudança na escala da governança não se traduz automaticamente em uma melhora dos problemas encontrados em nível federal. Ideais democráticos e uma maior eficiência na prestação de serviços não passam a existir magicamente por meio de descentralização, e dependem mais da qualidade de instituições prévias que são um misto de relações de poder locais com relações de poder em outras escalas. As instituições, compostas por políticas, projetos, incentivos e sanções, continuam entrelaçadas e competindo por espaço em níveis nacionais e municipais.

Um problema corrente, identificado na literatura, tanto no nível nacional quanto no nível municipal, é o problema da corrupção em forma de clientelismo. No nível municipal esse problema é conhecido como a “captura de poder pelas elites”, e a literatura apontou fatores que poderiam amenizar esse problema. Um importante fator é a supervisão de governos de nível superior, mais uma vez assinalando a importância do governo federal. Outros fatores apontados foram uma maior conscientização política, atrelada a transparência de informações (cobertura de mídias), e correção de assimetrias em

educação, riqueza, status- e outros fatores que separam elites de minorias. Ou seja, a própria existência de elites no poder já é um fator de risco de clientelismo.

Os resultados da pesquisa sobre os perfis dos prefeitos indicam que os candidatos em sua grande maioria (ou talvez até exclusivamente, se todas as informações estivessem disponíveis) encaixam no perfil de elites. Eles não só se diferenciam em seus altos status de educação e ou/patrimônio, como se encaixam perfeitamente nas descrições providas pela literatura. Eles são homens, brancos, produtores de origem sulina ou pecuaristas regionais, e estão em geral relacionados a sobre-exploração de recursos naturais (ADAMS, 2010; HOELLE, 2012; Bull, 2013).

É importante notar que os prefeitos e candidatos dos municípios que saíram da Lista também fazem parte dessa mesma elite. Essa informação leva ao dilema discutido por WONG (2013) na literatura, sobre as abordagens de confronto ou inclusão de elites para diminuir relações de clientelismo em degradação ambiental. Na referida discussão, ficou claro que como o papel do governo central é importante. Sua influência pode ser benéfica ou negativa, e as redes de clientelismo local podem se estender até o governo central- o que leva a uma reflexão interessante ao analisar a fala do Presidente da República à bancada ruralista “esse governo é de vocês”, exposta na seção 5 (ASCOM, 2020).

Uma vez que ficou claro que o governo central tem um papel importante na governança ambiental em municípios, as diferentes instituições promovidas ao longo do tempo foram analisadas. Primeiramente houve os estímulos a colonização e desenvolvimento progressista na Amazônia, a partir da ditadura militar, uma das influências que permaneceram ao longo do tempo. Sobre essas instituições velhas, vieram as políticas ambientais, de combate e controle do desmatamento na Amazônia- instituições de fiscalização e monitoramento. Também têm a influência das ONGs nessas instituições, com o TAC da Carne e a Moratória da Soja. As instituições de descentralização podiam ser fracas por falta de recursos e vontade política, mas a influência da Lista nos municípios sujeitos a ela ficou evidente nas propostas de governo: houve muitas menções a intenção de descentralização para fins de Licenciamento Ambiental.

Por cima dessas instituições mais e menos velhas, vieram as doutrinas do novo governo federal: o afrouxamento da proteção ambiental, a flexibilização da fiscalização, regularização de grilagem, descridibilidade da necessidade de proteção, apoio à agropecuária, destituição de órgãos ambientais, entre outros- que foram expostos na seção 5.

A sobreposição de todas essas instituições apareceu na análise qualitativa dos municípios selecionados. Discursos de “trabalho” e “progresso” que se assemelham ao discurso da ditadura militar- que favorecem a expansão da fronteira agrícola- apareceram lado a lado à necessidade de um desenvolvimento sustentável. Por mais que muitos desses discursos possam ser vazios, a importância das instituições advindas das políticas de combate ao desmatamento (entre outras) é visível, pois não pode deixar de ser mencionada, até mesmo pelos recentes candidatos dos municípios que regressaram à Lista. Isso também explica porque a mudança de governo, com sua agenda explícita de afrouxamento no combate ao desmatamento, não excluiu totalmente a importância da proteção ambiental nas propostas de governo.

7.1 Fraquezas e potenciais

Primeiramente é importante ressaltar que a coleta de dados foi feita sobre declaração própria dos candidatos ao TSE. Isso significa que nem sempre as informações declaradas serão completas. É de se suspeitar que candidatos queiram esconder seus bens e envolvimento com negócios ilícitos à Justiça Eleitoral. Por isso, os resultados das análises devem estar aquém da realidade. Uma melhoria possível, seria complementar os resultados dos perfis com informações advindas de reportagens e outras pesquisas, além de pesquisas sobre as posses e ocupações dos candidatos em eleições passadas.

É também evidente que as propostas de governo dos candidatos não correspondem completamente com seus verdadeiros discursos e pretensões, embora o resultado que comparou os municípios que saíram da Lista com os que regressaram foi fiel à realidade. Uma melhoria dessa pesquisa seria expandir a análise para discursos de candidatos em redes sociais e outras mídias.

Existe também a possibilidade de um viés enquanto na codificação dos documentos, quando se sabe que o documento pertence a um município que saiu ou regressou à Lista. Uma melhoria seria realizar a codificação antes de agrupar os documentos nas unidades hermenêuticas, além de realizar uma revisão por pares.

O presente trabalho teve mais resultados do que esperado, e mais descobertas do que intencionado. As análises revelaram fatores, além da conformidade com a legislação ambiental, que podem ter sido de influência para a saída da Lista de alguns municípios. Seria interessante investigar esses e outros fatores em estudos futuros, para averiguar sua real importância.

CONCLUSÃO

Primeiramente, ficou claro que mesmo com processos de descentralização em voga, o governo federal continua tendo forte influência na governança de municípios no que tange o combate ao desmatamento.

Segundamente, as mudanças promovidas pelo atual governo federal constituem um retrocesso nas políticas de combate ao desmatamento na Amazônia, e proteção a ruralistas em geral.

Terceiramente, a grande maioria de candidatos à prefeituras e prefeituras nos municípios da Lista Prioritária do PPCDAm se encaixam no perfil de elites rurais, assim como os candidatos à prefeituras e prefeituras dos municípios que saíram da Lista depois de 2016. Após as mudanças do atual governo federal, pôde-se observar um aumento de candidatos que são grandes proprietários de terra, grandes pecuaristas, milionários e que tem envolvimento com pecuária, soja, mineração ou indústria madeireira.

Por fim, a análise qualitativa revelou, porém, que as mudanças do governo atual não influenciaram nos discursos encontrados nas propostas de governos de candidatos à prefeitura em municípios já engajados com maior proteção ambiental (os municípios que saíram da Lista). Pelo contrário, foram observados mais discursos com preocupações ambientais, embora esses não necessariamente se traduzam em ações, em geral nos candidatos das últimas eleições.

A explicação dada para os resultados inesperados, é que de fato existe uma sobreposição de instituições de políticas ambientais implementadas ao longo do tempo, ao invés da substituição de instituições velhas por novas, como foi discutido na literatura.

REFERÊNCIAS

ADAMS, R. T. **ELITE LANDOWNERS IN SANTARÉM: RANCHERS, GAÚCHOS AND THE ARRIVAL OF SOYBEANS IN THE AMAZON**. Doctorate Thesis—[s.l.] Indiana University, 2010.

ALEXANDER, E. **Acting Together: From Planning to Institutional Design**. Em: XIV AESOP CONFERENCE. Volos: 2002.

AMIGO, I. When will the Amazon hit a tipping point? **Nature**, v. 578, n. 7796, p. 505–507, 25 fev. 2020.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 11, p. 44–66, 1996.

ASCEMA. **CRONOLOGIA DE UM DESASTRE ANUNCIADO: Ações do Governo Bolsonaro para desmontar as políticas de Meio Ambiente no Brasil**. Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente, 2020. Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020

ASSUNÇÃO, J., GANDOUR, C., & ROCHA, R. (2013). **DETERring Deforestation in the Brazilian Amazon: Environmental Monitoring and Law Enforcement** (pp. 1–36). Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative.

BARBOSA, M. **Salles ironiza saldo da COP com churrasco: “Para compensar emissões”**. **Congresso em Foco**, 15 dez. 2019. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/salles-ironiza-saldo-da-cop-com-churrasco-para-compensar-emissoes/>>. Acesso em: 11 dez. 2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 11 dez. 2020.

BRASIL. **Lei no 9.985**. 2000.

BULL, B. Elites and environmental governance in Latin America: A framework for studying a contentious issue. **ENGOV Working Paper**, v. 2, n. 19, 2013.

CASA CIVIL. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, 2a Fase: rumo ao desmatamento ilegal zero.** Casa Civil da Presidência da República. 2009.

CHOMITZ, Kenneth M.; THOMAS, Timothy S.. 2001. Geographic Patterns of Land Use and Land Intensity in the Brazilian Amazon. Policy Research Working Paper; No. 2687. World Bank, Washington, DC. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19506>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

DUARTE, I. **Bolsonaro à bancada ruralista: “Esse governo é de vocês” - Política.** Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-a-bancada-ruralista-esse-governo-e-de-voces,70002904662>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

FRANÇA busca parceria direta com estados brasileiros para financiar ações na Amazônia. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/12/10/franca-busca-parceria-direta-com-estados-brasileiros-para-financiar-acoes-na-amazonia.ghtml>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

HOELLE, J. Black Hats and Smooth Hands: Elite Status, Environmentalism, and Work among the Ranchers of Acre, Brazil. **Anthropology of Work Review**, v. 33, n. 2, p. 60–72, 2012.

LITVACK, J. I.; AHMAD, J.; BIRD, R. M. **Rethinking decentralization in developing countries.** Washington, D.C: World Bank, 1998.

MENEGASSI, D. **Invasões em Terras Indígenas mais que dobraram em 2019((o))eco**, 30 set. 2020. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/invasoes-em-terras-indigenas-mais-que-dobraram-em-2019/>>. Acesso em: 11 dez. 2020

MOOKHERJEE, Dilip & BARDHAN, Pranab. **Decentralization, Corruption And Government Accountability: An Overview.** International Handbook on the Economics of Corruption. 2005.

NACIONAL, I. **PORTARIA Nº 161, DE 15 DE ABRIL DE 2020 - PORTARIA Nº 161, DE 15 DE ABRIL DE 2020 - DOU - Imprensa Nacional.** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

PAILLER, S. Re-election incentives and deforestation cycles in the Brazilian Amazon. **Journal of Environmental Economics and Management**, v. 88, p. 345–365, [s.d.].

PERSHA, L.; ANDERSSON, K. Elite capture risk and mitigation in decentralized forest governance regimes. **Global Environmental Change**, v. 24, p. 265–276, jan. 2014.

PRESIDÊNCIA da República, & Casa Civil. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. 2004.

PRESIDÊNCIA da República. **Decreto no6.321**. 2007.

PRODES/INPE. Desflorestamento nos Municípios. 2015. Disponível em <<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

RODDEN, J. Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. **Comparative Politics**, v. 36, n. 4, p. 481–500, 2004.

SANTOS, T.; FILHO, V.; ROCHA, V.; MENEZES, J. OS IMPACTOS DO DESMATAMENTO E QUEIMADAS DE ORIGEM ANTRÓPICA SOBRE O CLIMA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA: UM ESTUDO DE REVISÃO. **Rev. Geogr. Acadêmica**, v. 11, n. 2, p. 157–181, 2017.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOARES-FILHO, B. et al. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 107, n. 24, p. 10821–10826, 15 jun. 2010.

SOB comando dos militares, gestão da Amazônia Legal leva adiante desmonte ambiental e do Inpe. Agência Rúbrica, , 2020. Disponível em: <<http://www.agenciarubrica.com.br/>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 103–112, 1996.

STEPAN, A. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. **Journal of Democracy**, v. 10, n. 4, p. 18–33, 1999.

TONI, F. **Gestão florestal na Amazônia brasileira: avanços e obstáculos em um sistema federalista**. La Paz- Bolívia: CIFOR, IDRC, 2006.

VIANA, C. et al. How Does Hybrid Governance Emerge? Role of the elite in building a Green Municipality in the Eastern Brazilian Amazon: Role of the Elite in Building a Green Municipality. **Environmental Policy and Governance**, v. 26, n. 5, p. 337–350, set. 2016.

VIANA, C. **O Município como Escala para o Combate ao Desmatamento: atores e agendas emergentes**. Tese de Doutorado—Brasília: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, 2017.

WENZEL. “A Amazônia já era!”: como a imprensa glorificou a destruição da floresta na ditadura militar((o))eco, 4 out. 2020. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/a-amazonia-ja-era-como-a-imprensa-glorificou-a-destruicao-da-floresta-na-ditadura-militar/>>. Acesso em: 11 dez. 2020

WIDMALM, S. **Decentralisation, corruption and social capital: from India to the West**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2008.

WONG, S. Challenges to the elite exclusion–inclusion dichotomy — reconsidering elite capture in community-based natural resource management. **South African Journal of International Affairs**, v. 20, n. 3, p. 379–391, 1 dez. 2013.

APÉNDICE A: Cronograma de Ações do Governo Federal

| Data | Pronunciamento ou Ação do Governo Federal |
|------------|--|
| 2018 | Jair Bolsonaro, ainda deputado federal pelo Rio de Janeiro, critica o “excesso” de multas ambientais e diz que, caso eleito, avalia juntar o MMA à pasta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Também pretende acabar com o “ativismo ambiental xiita” e com a “indústria de demarcação de terras indígenas”, além de considerar tirar o Brasil do Acordo do Clima, afinal “o que está em jogo é a soberania nacional, porque são 136 milhões de hectares que perdemos ingerência sobre eles.” |
| 01/01/2019 | No início de seu mandato, o então Presidente da República Jair Bolsonaro, realiza reforma Ministerial (MPV 870/2019): A Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas é extinta, o SFB (Serviço Florestal Brasileiro) e o CAR vão para o MAPA, entre outros. A competência de demarcação de terras indígenas, vai para o MAPA. |
| 07/01/2019 | Demissão do então presidente do Ibama. |
| 22/01/2019 | Vem a público o fato de que o Ministro Ricardo Salles mentiu ao mencionar em seu currículo que era formado pela Universidade de Yale. Também veio a público que prestou serviços como advogado para o agronegócio. Além disso, duas semanas antes de assumir o cargo foi condenado pela justiça de São Paulo por Fraude Ambiental. |
| 28/02 | O Ministro do Meio Ambiente exonera 21 dos 27 superintendentes regionais do Ibama. |
| 13/03 | Ministro do Meio Ambiente estabelece a “lei da mordça” no Ibama e no ICMBio, proibindo que os órgãos atendam diretamente à imprensa. Logo, entrevistas e pedidos de informações precisam ser encaminhados à assessoria de comunicação do MMA. |
| 28/03 | Chefe do Centro de Operações Aéreas da Diretoria e Proteção Ambiental do Ibama, José Morelli, é exonerado. O servidor foi responsável por uma ação de fiscalização executada em 25 de janeiro de 2012 que autuou Jair Bolsonaro em R\$ 10 mil por pesca ilegal na estação ecológica de Tamoios (RJ). |
| 11/04 | Publicado o Decreto 9759/2019 que extingue e estabelece novas |

| | |
|------------|--|
| | <p>regras e limitações para colegiados da administração pública. Extinção do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) e sua respectiva Comissão (Conaveg), a Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio) e a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor).</p> |
| 12/04 | <p>Decreto 9760/2019 que dispõe sobre as infrações administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações,</p> |
| 14/04 | <p>Bolsonaro desautoriza operação do Ibama na Floresta Nacional de Jamari, em Rondônia. Os agentes do Ibama queimaram os equipamentos usados pelos infratores em uma operação contra o roubo de madeira. O presidente da república, porém, afirmou que a atual orientação é “não queimar nada”.</p> |
| 24/04 | <p>Devido à crise interna da diretoria do ICMBio, com o pedido de demissão do ex-presidente Adalberto Eberhard, três diretores do órgão pediram demissão e o quarto diretor, Leandro Mello Frota, ficou sabendo que seria exonerado pelo twitter do Ministro. O Presidente e os quatro novos diretores do ICMBio são policiais militares do Estado de São Paulo.</p> |
| 25/04/2019 | <p>A Secretaria de Assuntos Estratégicos da Secretaria-Geral da Presidência da República realiza reunião em Belém para apresentação para empresários de um esboço do chamado “Projeto Barão do Rio Branco”, que tem por objetivo ocupar parte da Amazônia. A iniciativa lista grandes obras de infraestrutura e investimentos para alavancar as atividades na região, que inclui áreas entre as mais preservadas do bioma.</p> |
| 26/04/2019 | <p>Ministro Ricardo Salles corta 24% do orçamento do Ibama, restando apenas R\$ 279,4 milhões.</p> |
| 07/05/2019 | <p>Governo Federal corta R\$ 187 milhões do Ministério do Meio Ambiente (MMA).</p> |
| 07/05/2019 | <p>O ICMBio perde R\$ 45 milhões do orçamento previsto para o ano de 2019, destinado à criação, gestão e implementação das Unidades de Conservação Federais, numa redução de 26%. A pasta também perde 23% da sua verba para despesas discricionárias.</p> |

| | |
|------------|---|
| 08/05/2019 | 8 ex-ministros do MA “a governança socioambiental do Brasil está sendo desmontada, em afronta à Constituição”. |
| 17/05 | Salles, em coletiva de imprensa, disse que analisou cerca de 25% dos contratos do Fundo Amazônia e verificou inconsistências em 100% dos projetos de ONGs. Contudo, não informou sobre como foram feitas as análises. |
| 19/05 | Após as declarações do Ministro sobre Fundo Amazônia, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) afasta temporariamente a Diretora do Departamento de Meio Ambiente, Daniela Baccas, responsável pela gestão do Fundo Amazônia. Porém, não foi encontrado nenhum indício de irregularidade. |
| 23/05 | Segundo reportagem publicada pelo Observatório do Clima, a quantidade de autuações do Ibama é a menor em uma década. Multas caíram em 34% em comparação com janeiro a maio de 2018. Além disso, o ICMBio não realizou nenhuma operação de fiscalização em abril. |
| 24/05 | O Ibama divulga antecipadamente onde realizará suas operações de fiscalização. |
| 25/05/2019 | O Governo Federal estuda usar Fundo Amazônia, criado com doações, sobretudo da Noruega e da Alemanha e que possui cerca de R\$ 3,4 bilhões, para pagar indenizações por desapropriações de terras em áreas protegidas, beneficiando invasores. O Ministro Salles confirmou essa intenção e chegou a afirmar: “o dinheiro do fundo seria usado para regularizar a posse da terra”. |
| 28/05/2019 | O presidente Jair Bolsonaro publica o Decreto 9806/2019, que altera a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). A quantidade de integrantes cai de 96 para 23, e o número de cadeiras da sociedade civil diminuiu de 23 para 4, que passarão a ser escolhidas por sorteio. O número de representantes do governo também foi reduzido. |
| 06/2019 | Desacreditar o monitoramento do desmatamento feito pelo INPE, instigando a contratação de empresa privada para o monitoramento. Em evento junto com empresários da Fiesp, Jair Bolsonaro |

| | |
|------------|---|
| | <p>comemora a queda da fiscalização: “No primeiro bimestre deste ano, tivemos um menor percentual de multas no campo, e vão continuar diminuindo” .</p> |
| 04/07/2019 | <p>“Esse governo é de vocês”, disse o presidente em café da manhã com deputados da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). “Como deputado, em 100% das vezes votei acompanhando a bancada ruralista. E vocês sabem que votar com a bancada ruralista é quase como parto de rinoceronte, recebendo críticas da imprensa, de organizações não governamentais e de governos de outros países”, afirmou o presidente. “Imaginem o inferno que seria a vida de vocês se tivéssemos um ministro do Meio Ambiente como os anteriores. Tivemos a oportunidade e o bom senso de escolher ministro para Meio Ambiente que casa questão ambiental com desenvolvimento”, enfatizou o presidente. “Eu e Ramos (presidente da Comissão Especial da reforma da Previdência) devemos lealdade a vocês que nos colocaram no Planalto. Continuamos juntos”.</p> |
| 19/07 | <p>Após ataques contra a fiscalização do Ibama e a queima de um caminhão-tanque, o Ministro Ricardo Salles visita madeireiros em espigão d’Oeste em Boa Vista do Pacarana. Na ocasião Salles afirmou: “às pessoas de bem que trabalham neste país estão aqui representadas por todos vocês” e demonstrou abertura às reivindicações dos madeireiros: “O que acontece hoje no Brasil, infelizmente, é o resultado de anos e anos e anos de uma política pública da produção de leis, regras, de regulamentos que nem sempre guardam relação com o mundo real”.</p> |
| 19/07 | <p>Presidente Jair Bolsonaro chama os dados do INPE sobre aumento de 88% de número de alertas de desmatamento e degradação em relação ao mesmo mês de 2018 de manipulados e insinua que o diretor Ricardo Galvão possa estar “a serviço de uma ong” (depois é exonerado). “Nós entendemos a importância da Amazônia para o mundo, mas a Amazônia é nossa. Não vai ter mais aquele tipo de política que era feita no passado”, disse Bolsonaro.</p> |
| 30/07/2019 | <p>multas caem em 23% nos seis primeiros meses de governo. O Ministro Ricardo Salles e o Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) assinam a Portaria Conjunta 453/2019, que institui a comissão de Planejamento,</p> |

| | |
|---------------|---|
| | Coordenação e Supervisão de processos referentes à concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação. Por sua vez, o texto limita a autonomia do ICMBio, onde trabalham os especialistas, responsáveis pela gestão das Unidades Conservação. |
| 02/08/2019 | O diretor do INPE, o físico Ricardo Galvão, é exonerado do cargo pelo presidente Jair Bolsonaro, que criticou os dados de monitoramento do desmatamento na Amazônia. Em seu lugar assume o oficial da Aeronáutica Darcton Policarpo Damião. |
| 07/08/2019 | Em audiência pública na Câmara dos Deputados, o Ministro do Meio Ambiente defende um novo modelo econômico para a Amazônia baseado na “soberania nacional”. |
| 14/08/2019 | Jair: “Eu queria até mandar recado para a senhora, querida Angela Merkel, que suspendeu 80 milhões de dólares pra Amazônia. Pega essa grana e refloreste a Alemanha, tá ok? Lá está precisando muito mais do que aqui”. |
| 10-15/08/2019 | Estimulados pelo Presidente Bolsonaro, fazendeiros e grileiros de terra da região de Novo Progresso no sudoeste do Pará realizam o “dia do fogo” com a queima coordenada de pastagens, áreas invadidas e desmatamento. Um dos organizadores afirmou: “Precisamos mostrar para o presidente que queremos trabalhar e o único jeito é derrubando. E para formar e limpar nossas pastagens, é com fogo”. https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49453037 |
| 21/08/2019 | O presidente Jair Bolsonaro insinua que ONGs podem ser responsáveis pelas queimadas na Amazônia, pois seria retaliação ao corte de verbas para as organizações. Além disso, afirma que governadores da região norte são coniventes com a situação. “O crime existe, e isso aí nós temos que fazer o possível para que esse crime não aumente, mas nós tiramos dinheiros de ONGs. Dos repasses de fora, 40% ia para ONGs. Não tem mais. Acabamos também com o repasse de dinheiro público. De forma que esse pessoal está sentindo a falta do dinheiro. Então, pode estar havendo, |

| | |
|------------|--|
| | não estou afirmando, ação criminosa desses "ongueiros" para exatamente chamar a atenção contra a minha pessoa, contra o governo do Brasil.", afirmou Bolsonaro. |
| 21/08/2019 | o Ibama, publica edital para comprar novo sistema de monitoramento da Amazônia. |
| 23/08/2019 | O Presidente publica o Decreto 9.985/2019, que autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para ações subsidiárias nas áreas de fronteiras, nas terras indígenas, em unidades de conservação federais e em outras áreas da Amazônia Legal. O objetivo é combater os incêndios na região da Amazônia. |
| 24-25/08 | Apesar da crise na região Amazônica, até o fim de agosto o Grupo Especial de Fiscalização (GEF) do Ibama (elite dos agentes de campo) não é acionado. O número de multas do Ibama segue caindo. Considerando o mesmo período de 2018, o número de autuações do Ibama diminuiu 29,4%. O Ministério Público Federal (MPF) em Itaituba (PA) enviou alerta ao Ibama três dias antes do "dia do fogo" pedindo reforço na fiscalização em virtude das informações. Contudo, o órgão não atendeu ao pedido e só respondeu quatro dias depois. O gerente-executivo-substituto do Ibama, Roberto Victor Lacava e Silva, afirmou que não foi possível a ação por conta dos ataques e ameaças sofridas pelos órgãos ambientais e da ausência da polícia militar. |
| 26/08/2019 | Governo Brasileiro rejeita ajuda de 20 milhões de dólares do G7 para Amazônia. O Governo trabalharia em três frentes: aceitar ajuda de sul-americanos e Israel, lançar Grupo de Trabalho com os EUA ou adotar medidas mais "drásticas" para mitigar efeitos das queimadas. |
| 28/08/2019 | Jair Bolsonaro assina o Decreto 9992/2019, que proíbe queimadas em todo país por dois meses. "O texto traz três exceções: o controle de pragas e doenças, devidamente autorizado por órgãos ambientais; a prática de prevenção e combate a incêndios; e o preparo do terreno para agricultura de subsistência, em comunidades tradicionais e indígenas. Dois dias depois, o decreto é revisto, liberando o uso do fogo na agropecuária fora da Amazônia Legal". |
| 30/08/2019 | Proposta de Plano Plurianual 2020-2023 (PLN 21/2019), |

| | |
|------------|--|
| | encaminhada pelo governo ao Congresso Nacional, consolida o desmonte das políticas e órgãos ambientais. Políticas do MMA, como mudanças climáticas, conservação da biodiversidade, qualidade ambiental urbana ficam com menos de 2%. |
| 09/09/2019 | Nomeado o novo superintendente regional do Ibama do Pará (PA), o coronel da Polícia Militar Evandro Cunha dos Santos. Ele diz que o Ibama vai parar de queimar máquinas de garimpos ilegais. Cabe destacar que as condições para destruição de maquinário utilizado em crimes ambientais foram caracterizadas a partir do Decreto 6.514 de 2008. |
| 10/09/2019 | Recentralização: Diretoria do ICMBio retira a autonomia e a discricionariedade dos agentes de fiscalização em campo, com o Memorando Circular que estabelece que a destruição e inutilização dos equipamentos utilizados em infrações ambientais dependem de autorização prévia por partes das autoridades superiores. |
| 09/2019 | De janeiro a setembro o Governo Federal aplicou apenas 7,5% de recurso para políticas de combate ao desmatamento e crimes associados, como grilagem de terras e violência contra comunidades tradicionais. |
| 29/09 | Em documento, o Ibama afirma que os comandos militares envolvidos na missão de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) ambiental se recusaram, por três vezes, a dar suporte a operações de combate à garimpos ilegais. O argumento se baseia na avaliação de que as ações poderiam resultar na destruição de equipamentos dos infratores. |
| 17/10/2019 | IBAMA e Instituto Chico Mendes suspendem o programa de Teletrabalho, sem qualquer justificativa ou diálogo com os servidores, prejudicando áreas estratégicas, como fiscalização, regularização fundiária, licenciamento e elaboração de planos de manejo. |
| 18/10/2019 | O Governo Federal publica a Medida Provisória (MPV) 910/2019, que cria o chamado “fundão do Salles”. Segundo o texto, o Ministro passaria a ter o poder de negociar descontos para R\$ 39 bilhões de |

| | |
|------------|--|
| | multas ambientais, definindo também onde aplicar os recursos. |
| 03/11/2019 | Após críticas do Governo, começa a reformulação do INPE. Durante coletiva de imprensa, o diretor interino do Instituto, Darcton Policarpo Damião, apresentou sua proposta de reestruturação que inclui mudanças importantes em coordenações que possuem protagonismo e reconhecimento, como o setor de monitoramento do desmatamento da Amazônia. |
| 05/11/2019 | De acordo com o Ibama e levantamento do portal de notícias Poder 360, de janeiro a setembro de 2019, foram 8909 autuações emitidas pelo Instituto. Em comparação ao mesmo período de 2018, a queda foi de 22%. |
| 18/11/2019 | O Ministério do Meio Ambiente (MMA) perde 17% de seus analistas, assim, de 476 servidores na pasta em 2018, o número caiu para 395. Os dados foram obtidos pela BBC News Brasil via Lei de Acesso à informação (LAI). |
| 21/11/2019 | Ibama flexibiliza normas para fiscalizar e multar serrarias que comprem madeira ilegal que tenha sido comercializada com base em documentos de origem florestal (DOFs) fraudados. |
| 26-29/11 | Sem provas ou transparência, quatro brigadistas voluntários de combate a incêndio de Alter do Chão, no Pará (PA), são presos e ong Projeto Saúde e Alegria tem documentos e equipamentos apreendidos. Bolsonaro orienta para que ninguém doe dinheiro para ongs e acusa sem provas o ator Leonardo DiCaprio de pagar para que coloquem fogo na Amazônia. "Agora, Leonardo DiCaprio é um cara legal, né? Dando dinheiro para tacar fogo na Amazônia", afirmou o presidente. 02/12 <i>O Brasil é denunciado na ONU pelo "alarmante desmantelamento do sistema de proteção" e negligência em relação às tragédias ambientais.</i> |
| 04/12/2019 | O Ministro Ricardo Salles se reúne com infratores ambientais e suspende fiscalização na Reserva Extrativista Chico Mendes. Salles se reuniu com o indivíduo que ameaçou de morte um servidor para discutir o futuro da reserva extrativista e reclamar de suposta truculência de agentes do ICMBio. Apenas em 2019, o desmatamento na unidade de conservação aumentou em 203%. |
| 10/12/2019 | O Executivo edita a Medida Provisória (MPV) 910/2019, que |

| | |
|------------|--|
| | regulariza a grilagem de terras no Brasil e premia criminosos ambientais. |
| 15/12/2019 | O ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, que mais cedo disse que a COP25 "não deu em nada", voltou a ironizar o resultado da Conferência das Partes da Organização das Nações Unidas (ONU) nas suas redes sociais na tarde deste domingo (15). Ele publicou a foto de um prato de churrasco e sugeriu esta foi a refeição escolhida para a despedida de Madrid para poder compensar as emissões de gases poluentes realizadas pelo Brasil na COP. "Para compensar nossas emissões na COP, um almoço veggie!", ironizou Salles no Twitter. O post já teve mais de 10 mil curtidas e mais de 1,6 mil comentários. |
| 06/02/2020 | O Executivo Federal envia à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) 191/2020, que libera a mineração e outras atividades de alto impacto ambiental em terras indígenas. |
| 11/02/2020 | Bolsonaro publica o Decreto 10239/2020, que dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia. O texto retira o Conselho do MMA e o transfere para a vice-presidência da república, além disso, a nova composição tem forte presença de militares e deixa de fora governadores, Ibama, ICMBio, Funai e a sociedade civil. |
| 12/02/2020 | O Presidente da República publica o Decreto 10234/2020, que aprova a estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão. Dos cargos ligados à área ambiental, 48 foram transferidos para a área econômica e, em contrapartida, 19 profissionais da economia passarão a atuar no Instituto. Outra mudança fundamental foi a diminuição de onze coordenações regionais (CR) para apenas 5 "gerências regionais" (GR), uma por região do País. |
| 04/03/2020 | O presidente do Ibama libera a exportação de madeira nativa, contrariando o laudo assinado por cinco técnicos de carreira do órgão. A decisão acaba com a necessidade de que o órgão de fiscalização ambiental autorize a exportação de cargas de madeira retiradas da floresta do país. O governo já vinha avaliando, desde novembro, a liberação de exportação de madeira nativa. Em |

| | |
|------------------|---|
| | <p>Fevereiro, o Superintendente do IBAMA no Pará já havia “regularizado” cinco cargas de madeira exportadas irregularmente para Estados Unidos, Bélgica e Dinamarca, emitindo licenças retroativas, o que não está previsto em lei. "Há uma série de considerações feitas de parte a parte; estamos analisando tecnicamente”, afirmou o Ministro em novembro de 2019.</p> |
| 06/04/2020 | <p>O Ministro do Meio Ambiente assina em 06 de abril despacho implementando o parecer da Advocacia Geral da União que reconhece como áreas consolidadas as APPs (Áreas de Preservação Permanentes) desmatadas e ocupadas até julho de 2008.</p> |
| 10 e 14 /04/2020 | <p>O Ministro Ricardo Salles exonera o Coordenador-geral para o monitoramento do uso da biodiversidade e comércio exterior do IBAMA, André Sócrates de Almeida Teixeira. Segundo fontes, a exoneração foi uma retaliação ao servidor por ele ser contrário à exclusão das regras que impediam a exportação de madeira ilegal.</p> <p>Salles exonera o Diretor de Proteção Ambiental do Ibama, Olivaldi Azevedo.</p> |
| 17/04/2020 | <p>O governo instala o Conselho da Amazônia com 19 militares, 4 delegados da Polícia Federal e sem nenhum representante do Ibama, do ICMBio ou da Funai.</p> |
| 22/04/2020 | <p>O presidente da FUNAI publica a Instrução Normativa 9/2020, que disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. Dessa forma, autoriza a certificação de terras privadas dentro de terras indígenas não homologadas.</p> |
| 30/04/2020 | <p>O Governo Federal exonera dois chefes de fiscalização do Ibama após operação contra garimpeiros e madeireiros ilegais na Amazônia. Renê Luiz de Oliveira, coordenador-geral de fiscalização ambiental, e Hugo Ferreira Loss, coordenador de operações de fiscalização, são servidores de carreira do Instituto que atuaram no cargo durante 4 mandatos presidenciais diferentes.</p> |
| 07/05/2020 | <p>O presidente Bolsonaro publica o Decreto 10342/2020, que autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas</p> |

| | |
|------------|---|
| | <p>unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal. Além disso, o texto subordina os órgãos ambientais ao Ministério da Defesa.</p> |
| 13/05/2020 | <p>O presidente Jair Bolsonaro publica o Decreto 10347/2020, que transfere as competências para a concessão de florestas públicas do MMA para o MAPA. O texto não expõe os motivos das mudanças, que segundo ambientalistas, é inconstitucional e pode representar um conflito de interesses prejudiciais aos ecossistemas.</p> |
| 14/05/2020 | <p>A Medida Provisória (MPV) 910/2019 volta para a pauta do Congresso Nacional (CN) como Projeto de Lei (PL) 2633/2020. A negociação permanece: o Executivo pretende aumentar os números de módulos fiscais de 15 e estabelecer o marco temporal em 2018. Ambientalistas defendem que o assunto não seja discutido enquanto durar o estado de pandemia ocasionado pela Covid-19.</p> |
| 20/05/2020 | <p>Durante a primeira missão da Operação Verde Brasil 2 em Mato Grosso foram mobilizados 97 agentes, ignorando os alvos prioritários apontados pelo Ibama e realizando vistorias sem punição ou autuações.</p> |
| 22/05/2020 | <p>O Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Celso de Mello, autoriza a publicação do vídeo da reunião interministerial do dia 22/04. Durante a reunião o Ministro Ricardo Salles fala: "Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de covid e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas". Além disso, ele afirma que seu Ministério é o mais difícil de passar qualquer mudança infralegal, porque "tudo que a gente faz é pau no Judiciário, no dia seguinte".</p> |
| 18/06/2020 | <p>O Ibama e o MMA seguem omitindo informações sobre áreas embargadas por crimes ambientais. Segundo a reportagem realizada pelo Estadão, "O dado que, por lei, deve ser divulgado com total transparência pelo governo, por ser informação crucial para concessões de crédito financeiro e comercialização de produtos agrícolas, está fora do ar desde outubro do ano passado". Segundo reportagem da Folha de São Paulo, o Ibama deixou de fornecer informações sobre autuações, multas e apreensões feitas contra os desmatadores da região Amazônica, pois a divulgação caberia à</p> |

| | |
|------------|---|
| | vice-presidência da República. |
| 22/06/2020 | Presidente Jair Bolsonaro rebateu as críticas sobre as políticas ambientais adotadas por seu governo: “Nossa imagem não está muito boa aí fora por desinformação” e chegou a afirmar que o homem do campo “perdeu o medo” de receber agentes ambientais. |
| 06/07/2020 | O Ministério Público Federal (MPF) entra com ação de improbidade administrativa contra o Ministro de Estado do Meio Ambiente, Ricardo Salles, acusado de desestruturação dolosa das políticas de proteção ao meio ambiente. “Para o MPF, Ricardo Salles promoveu a desestruturação de políticas ambientais e o esvaziamento de preceitos legais para favorecer interesses que não têm qualquer relação com a finalidade da pasta que ocupa.” |
| 07/07/2020 | As Forças Armadas abandonam ações contra o desmatamento no Pará (Uruará), deixando agentes do Ibama, Polícia Federal e Força Nacional sem o suporte necessário para continuar o trabalho, em meio a operação Verde Brasil 2. |
| 12/07/2020 | Sanções impostas pelo Ibama caem 60% em um ano, e especialistas alertam para apagão ambiental. Hamilton Mourão afirmou que tem trabalhado para recuperar a operacionalidade de entidades como Ibama, ICMBio, Funai e Incra, contudo, não especificou a forma que será realizado esse “fortalecimento”, afinal os concursos públicos estão suspensos até o final de 2021. |
| 15/07/2020 | A Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina, afirma que o Governo brasileiro vai iniciar a regularização fundiária de ocupações (até 4 módulos fiscais) na região amazônica, que estão em situação irregular, por meio de sistemas e vistoria a distância. “A regularização fundiária, até quatro módulos, pode ser feita de maneira sensorial, então nós já temos como começar essa regularização, estamos só escolhendo por onde começar [...]”, disse a Ministra. |
| 15/07/2020 | O Presidente Jair Bolsonaro publica o Decreto 10424/2020, que determina a suspensão da permissão do emprego do fogo, no território nacional, pelo prazo de cento e vinte dias. |
| 17/07/2020 | O Poder Executivo encaminha ao Parlamento o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 17/2020, que propõe, no âmbito do |

| | |
|------------|---|
| | <p>Ministério da Defesa, recursos para a Operação Verde Brasil 2 na Amazônia Legal, além de outras providências. O texto direciona R\$ 410 milhões de reais para a continuidade das ações das Forças Armadas na Amazônia Legal. Especialistas apontam que um mês da GLO equivale a todo o orçamento de fiscalização do Ibama por um ano ou para pagar os salários de 1.000 novos fiscais.</p> |
| 04/08/2020 | <p>Ministro Ricardo Salles pretende driblar a meta de reduzir a devastação ambiental. No documento obtido pelo Estadão, a equipe propõe que seja desconsiderado o objetivo de diminuir o desmatamento e os incêndios ilegais em 90% em todo o País, previsto no Plano Plurianual (PPA).</p> |
| 12/08/2020 | <p>O Congresso Nacional (CN) aprova, em sessão conjunta remota, o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 17/2020, que direciona R\$ 410 milhões para o Ministério da Defesa para a continuidade da Operação Verde Brasil 2.</p> |
| 12/08/2020 | <p>Publicado o Decreto 10455/2020, que altera a estrutura Regimental do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O texto foi construído sem a participação dos servidores da pasta. Dentre as mudanças estão: a criação de uma secretária para cuidar das Unidades de Conservação Federais, retirando as atribuições do ICMBio, órgão federal responsável pela gestão dessas UCs, além da recriação de uma secretaria voltada para as questões climáticas e a criação de outras com o destaque para a Amazônia.</p> |
| 28/08/2020 | <p>O Ministro Ricardo Salles anuncia a paralisação de todas as operações de fiscalização e combate a desmatamentos e incêndios, revelando que a disputa por orçamento entre as Forças Armadas e o MMA chega ao primeiro escalão do governo.</p> |

APÊNDICE B: Tabela de Códigos

| Código | Análise Racional | Ocorrência |
|-----------------------|---|------------|
| ABC | Projeto de implantação de Agricultura de Baixo Carbono | 2 |
| Agroecologia | Incentivo à agroecologia, produção orgânica, e/ou agroflorestas | 26 |
| Agronegócio | Incentivo ou apoio à agropecuária ou agronegócio 05/12/2020 12:46:41, mesclado com Refinanciamento de dívida rural | 56 |
| Apoio ao desmatamento | Apoio ao desmatamento implícito, mas não declarado 05/12/2020 12:10:32, mesclado com comprovar que a vegetação é Cerrado 05/12/2020 12:12:52, mesclado com contra código florestal contra a legislação ambiental como é, pede/pediu reformulação do código florestal 05/12/2020 12:13:39, mesclado com contra ZEE | 6 |
| Atrair empresas | incentivar chegadas de empresas | 11 |
| CAR | atualização do Cadastro Ambiental Rural | 4 |
| Certificação | Obter certificação de produtos com denominação de origem e qualidade | 11 |
| Combate à fome | combate à fome e pobreza na cidade e no campo | 2 |
| Consórcio Regional | Consórcio regional, ou intuito de estimular | 11 |

| | | |
|------------------------------|---|----|
| | desenvolvimento e pareceria regional | |
| desburocratização | intuito de conseguir legalizar de maneira mais fácil, "desburocratizar o processo de documentação" | 1 |
| Descentralização | geralmente para fins de emissão de Licenças Ambientais; mas as vezes também para emissão de GTAs | 13 |
| Desenvolvimento como IDH | Definição de desenvolvimento é como IDH | 2 |
| Desenvolvimento econômico | foco em crescimento econômico, geralmente pela agropecuária, como forma de desenvolvimento | 6 |
| Desenvolvimento sustentável | preocupação com degradação do meio ambiente; desenvolvimento rural tem que ser atrelado à preservação do meio-ambiente e redução de desigualdades sociais | 16 |
| Educação ambiental | Projetos de educação ambiental para conscientização: resposabilidade de preservação colocada nos indivíduos | 20 |
| Extensão rural | trazer ciência, tecnologia e modernização para a produção agropecuária | 56 |
| Fortalecimento institucional | fortalecimento institucional de secretarias, conselhos e etc de meio ambiente | 11 |
| Gestão ambiental | Incentivo a implantação de programas de gestão ambiental no setor produtivo, ou no município em geral 05/12/2020 12:44:35, mesclado com Manejo florestal incentivo ao manejo florestal 05/12/2020 12:44:35, mesclado com Mapeamento ambiental Mapeamento ambiental do município | 8 |

| | | |
|------------------------------------|---|----|
| Ideologia de Progresso | Ideologia de desenvolvimento como avanço e progresso linear, geralmente atrelada ao crescimento econômico, modernização, industrialização- ou seja, preservação se torna um impedimento. | 5 |
| Ideologia do Trabalho | A visão de que o trabalho é o meio para chegar ao “progresso” e “desenvolvimento” faz parte de uma ideologia desenvolvimentista e colonialista unida a discursos de terras vazias e “atraso tecnológico”. Já a falta de trabalho é mal vista, como preguiça e falta de civilização equalizada a animais e índios. | 4 |
| Indústria Madeireira | Estímulo à indústria madeireira 05/12/2020 12:31:19, mesclado com Produção de biomassa para atender ind. madeireira | 6 |
| Indústrias | Intuito de ampliar o setor industrial no município | 13 |
| Inovação | inovação tecnológica sustentável: diferenciar de extensão rural, pois não se aplica ao campo | 6 |
| Instalação de Usina | Termoelétrica, sem mencionar consequências ambientais | 1 |
| Internacional | Busca de atenção internacional para a cidade, para apoio e parcerias | 1 |
| Legislação ambiental | intuito de cumprimento com legislação ambiental | 13 |
| Mescla Agricultura e Meio Ambiente | Agricultura e Meio Ambiente, ou Infraestrutura e Meio Ambiente estão na mesma categoria; meio ambiente não recebe atenção individual 05/12/2020 12:25:49, mesclado | 10 |

| | | |
|---------------------------------|---|----|
| | com Mescla Meio Ambiente e Infraestrutura | |
| Mineração | estímulo à mineração/garimpo | 6 |
| Mudanças | adequar às mudanças que ocorrem no mundo; inserir novos processos produtivos, novos mercados; sair das tradições | 9 |
| Obras e infraestrutura | obras e infraestrutura urbana e rural para escoamento | 43 |
| PMV | inclusão do município na lista dos municípios verdes | 1 |
| Políticas Públicas | elaboração de políticas públicas ambientais | 13 |
| Preservação | Projetos de conservação e/ou preservação, ou menção de que é necessário produzir com preservação ambiental 03/12/2020 19:41:04, mesclado com ações de conservação | 16 |
| Produtividade | melhoria de produtividade com intensificação ou outras técnicas que não envolvam o crescimento das áreas de pasto/produção | 19 |
| Proteção ambiental | Ações de proteção ambiental | 16 |
| Queimadas | combate ao fogo ilegal | 9 |
| Recuperação de áreas degradadas | recuperação em propriedades rurais; incluir ações de reflorestamento. | 22 |
| Redes sócioeconômicas | Fortalecer redes sócioeconômicas locais | 27 |
| Reformulação de Leis | Reformulação de leis ambientais/ocupação do solo em nível municipal | 1 |
| Regularização fundiária | Regularização fundiária, mas às vezes é mencionada uma tentativa de realizar isso de forma "mais fácil" | 17 |
| Revisar leis | revisar leis e/ou códigos do município | 4 |
| Sair da Lista | Lógica de regularização de atividades para desembargar, ter acesso a | 8 |

| | | |
|---------------------------------|--|----|
| | crédito e facilitar comercialização | |
| Sanitária | preocupação sanitária, Inspeção | 9 |
| SEM menção ao desmatamento | Sem menção as altas taxas de desmatamento do município, de queimadas, ou de necessidade de preservar/proteger | 19 |
| SEM menção ao meio-ambiente | Meio-ambiente não é mencionado como tópico principal, ou de jeito algum | 14 |
| SEM preservação | Nenhuma menção à preservação do meio-ambiente, ou cumprimento com legislação ambiental, ou da Lista. | 16 |
| Suporte | suporte aos produtores rurais | 81 |
| Sustentabilidade | sustentável, sustentabilidade, desenvolvimento sustentável-usados sem nenhuma correlação com preservação e afins. às vezes usado como "uso sustentável do meio ambiente", ou "crescimento econômico sustentável". 05/12/2020 12:17:37, mesclado com economia verde 05/12/2020 12:39:13, mesclado com turismo sustentável | 18 |
| Sustentabilidade sócioambiental | 05/12/2020 12:40:44, mesclado com Sustentabilidade como qualidade de vida para agricultores de subsistência | 4 |
| Tradição agropecuária | menciona a tradição do município | 7 |
| Tradição de extração de garimpo | menciona a tradição do município | 2 |
| Tradição madeireira | menciona a tradição do município | 4 |
| Valor Agregado | Intuito de aumentar o valor agregado dos produtos oriundos do município | 6 |
| ZEE | aplicação de Zoneamento Ecológico Econômico | 2 |

