

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

PEDRO VICTOR FREIRE SANTANA

**O DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO E
BIODIVERSIDADE**

BRASÍLIA

2022

PEDRO VICTOR FREIRE SANTANA

**O DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO E
BIODIVERSIDADE**

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política
do Instituto de Ciência Política, Universidade de
Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de
Bacharel em Ciência Política

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Suely Mara Vaz Guimarães
de Araújo

BRASÍLIA

2022

RESUMO

Considerando o desmonte das políticas socioambientais e dos órgãos federais por elas responsáveis que vem sendo realizado pelo Governo Bolsonaro, o presente trabalho busca identificar e classificar as estratégias adotadas por esse governo em relação ao ICMBio, entre janeiro de 2019 e junho de 2021, que podem ser consideradas como desmonte. Para isso, realizou-se um levantamento bibliográfico e documental com análise qualitativa de registros institucionais escritos e registros de comunicação de massa, orientada pela tipologia de estratégias de desmonte de um modelo teórico-analítico que, com o objetivo de identificar, mensurar e explicar o fenômeno de desmonte de políticas públicas, identifica um conjunto de fatores, estruturais e circunstanciais, considerados potencialmente relevantes para compreender o cálculo de decisores políticos acerca dos custos e benefícios políticos de promover o desmonte, assim como para compreender as subsequentes decisões desses atores de promovê-lo através de determinadas estratégias. A análise dos achados da pesquisa sugere que o desmonte do ICMBio e das políticas sob sua competência pelo Governo Bolsonaro se deu, principalmente, através da redução dos recursos orçamentários a ele destinados, da redução da quantidade e qualidade de seus recursos humanos, da redução da participação da sociedade civil e da transparência nos processos políticos de tomada de decisões, da piora na divulgação e prestação pública de dados e informações ambientais à sociedade civil, do enfraquecimento e da paralisação de ações de monitoramento e fiscalização ambiental, especialmente na Amazônia Legal, através da edição de normas e de efeitos gerados por discursos públicos de atores governamentais, e da transferência de responsabilidades estatais para a iniciativa privada.

Palavras-chave: políticas públicas; políticas públicas ambientais; mudança de políticas; desmonte de políticas; Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade – ICMBio; Governo Bolsonaro.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. MODELO TEÓRICO-ANALÍTICO.....	9
2.1. APRESENTAÇÃO GERAL.....	9
2.2. ELEMENTOS ANALÍTICOS PRINCIPAIS.....	12
3. MÉTODOS E TÉCNICAS.....	16
3.1. CAMINHOS METODOLÓGICOS.....	16
3.2. INDICADORES DAS ESTRATÉGIAS DE DESMONTE.....	18
4. ACHADOS E DISCUSSÃO.....	20
4.1. DESMONTE POR OMISSÃO.....	20
4.2. DESMONTE POR MUDANÇA DE ARENA.....	23
4.3. DESMONTE POR AÇÃO SIMBÓLICA.....	34
4.4. DESMONTE ATIVO.....	38
4.5. ANÁLISE CONJUNTA DOS ACHADOS.....	40
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

1. INTRODUÇÃO

A proteção do meio ambiente, a conservação e preservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos naturais são atos de proteção também da vida humana, que depende dos recursos (vegetais, animais e minerais), dos serviços e de condições climáticas adequadas proporcionados por um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo uma responsabilidade global que transcende fronteiras nacionais. Assim, a definição e execução de políticas públicas ambientais fortes e protetivas é essencial para mitigar os problemas ambientais e climáticos causados e intensificados por ações antrópicas, para controlar e fiscalizar essas ações, bem como para evitar mais perdas ao meio ambiente e sua diversidade biológica (RIBEIRO, 2010; VALE *et al*, 2021, p. 2).

No Brasil, o país mais biodiverso do planeta, o complexo processo histórico de construção e implementação do arcabouço institucional e legal de governança ambiental (CÂMARA, 2013) teve como importante avanço a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Essa norma estabeleceu as diretrizes gerais dessa política, os objetivos e princípios orientadores da atuação estatal quanto às políticas ambientais e diversos instrumentos de proteção do meio ambiente. Além disso, criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), um conjunto de órgãos e entidades federais, estaduais e municipais responsáveis pela proteção dos recursos naturais e melhoria da qualidade ambiental, e considerado por Viana e Araújo (2010, p. 144) uma importante tentativa de descentralização e coordenação das atividades dos órgãos ambientais.

Um dos órgãos executores federais do Sisnama, juntamente com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) criada pela Lei nº 11.516/2007, e principal responsável, no âmbito federal, pela implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), constituído pelo conjunto de Unidades de Conservação (UCs) federais, estaduais e municipais, e instituído sete anos antes pela Lei nº 9.985/2000, que também estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs.

As inúmeras competências do Instituto Chico Mendes, dispostas nos incisos do Art. 2º da norma que aprovou sua atual estrutura regimental (Decreto nº 10.234/2020¹), dizem respeito às suas finalidades, elencadas nos incisos do Art. 1º da Lei que o criou, entre elas: a proposição, a implantação, a gestão, a proteção e a fiscalização das UCs federais, o fomento e execução de programas de educação ambiental e de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade, assim como a promoção e execução de programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas UCs federais.

A condução da política nacional ambiental pelo Governo Bolsonaro, tem tentado, desde o início de sua gestão, enfraquecer a proteção ambiental e a conservação da biodiversidade, fragilizando a estrutura administrativa e jurídica de governança ambiental, e aproveitando-se, inclusive, do contexto da pandemia de COVID-19 (VALE *et al*, 2021). Essa condução se expressa nas inúmeras ações (e inações) desse governo que vão no sentido de desmonte das políticas ambientais brasileiras, através, por exemplo, de tentativas de desregular e flexibilizar legislações nacionais, de desestruturar e enfraquecer o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e as autarquias federais vinculadas a ele, como o Ibama e o ICMBio, e de reduzir a participação da sociedade civil nos processos de decisão acerca das políticas ambientais (ARAÚJO, 2020; ASCEMA NACIONAL, 2021; CAPELARI *et al*, 2021; IMAFLORA; ISA; ARTIGO 19, 2021; OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021; SCANTIMBURGO, 2018, p. 108-109).

Soma-se a essas ações e inações, o discurso governamental contrário a agenda ambiental do país, observado desde antes do início da gestão, por exemplo, nas falas de Jair Bolsonaro em sua campanha eleitoral à Presidência e na ausência de menção direta ao tema ambiental em seu plano de governo (SCANTIMBURGO, 2018, p. 103-104). Além disso, o discurso do Governo Federal, que reflete as crenças (neo/ultra)liberais, conservadoras e autoritárias, fez uso sistemático e estratégico de informações falsas e/ou sem embasamento técnico-científico sobre diversas questões ambientais para, por exemplo, minimizar ou negar os problemas públicos ambientais e climáticos, criticar e deslegitimar políticas, regulações e instituições ambientais, incentivar ilegalidades e crimes ambientais, e constranger e incitar a violência contra ONGs ambientalistas e servidores responsáveis pela fiscalização ambiental (BARRETTO FILHO, 2020, p. 5-6; CAPELARI *et al*, 2020, p. 1696; 1698-1699; 1702-1703; FEARNSSIDE, 2019, p.

¹ **Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020.** 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 - Instituto Chico Mendes, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10234.htm. Acesso em:

38-39; MIGUEL, 2020; WANDERLEY; GONÇALVES; MILANEZ, 2020, p. 561; 566; 570; 580; SCANTIMBURGO, 2018, p. 106-108).

Um efeito da problemática condução pelo atual governo federal da estrutura administrativa e jurídica de governança ambiental é o aumento das taxas de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira, que já vinha ocorrendo desde 2013, e que se intensificou a partir de 2019 (SILVA JUNIOR *et al*, 2021). Segundo o Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), entre 01 de agosto de 2020 e 31 de julho de 2021, a área desmatada foi de 13.235 km², o maior valor desde 2006. A taxa de 2021 é 21,97% maior do que a de 2020 (10.851 km²), 30,66% maior que a de 2019 (10.129 km²) e 75,62% maior que a de 2018 (7.536 km²).

Portanto, considerando a importância das políticas públicas ambientais brasileiras na proteção do meio ambiente e de seus recursos e, especialmente, na conservação e preservação da biodiversidade (GANEM, 2010; SCANTIMBURGO, 2018, p. 105-106), e considerando que parece estar em curso o desmantelamento pelo atual governo federal dessas políticas e dos órgãos por elas responsáveis, assume-se a seguinte pergunta de pesquisa: quais foram as estratégias adotadas pelo governo Bolsonaro em relação ao ICMBio, no período entre janeiro de 2019 e junho de 2021, que podem ser consideradas desmonte de políticas públicas?

Para tentar responder a essa pergunta utilizou-se o modelo teórico-analítico apresentado no livro “Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects” (BAUER *et al*, 2012a), que tem o objetivo de identificar, mensurar e explicar o complexo fenômeno de desmonte de políticas públicas. Para isso, além de conceituar e definir os parâmetros e indicadores empíricos da mudança de políticas (*policy change*) e de sua expressão enquanto desmonte (*policy dismantling*), o modelo identifica um conjunto de fatores, estruturais e circunstanciais, considerados potencialmente relevantes para compreender o cálculo de decisores políticos acerca dos custos e benefícios políticos de promover o desmonte, assim como para compreender as subseqüentes decisões desses atores (governamentais e legisladores, principalmente) de promovê-lo através de determinadas estratégias.

Segundo esse modelo, que considera tanto a direção quanto a magnitude da mudança de políticas públicas (*policy change*), o desmonte (*policy dismantling*) é uma espécie particular de mudança no qual há uma redução no número de políticas em determinada área e/ou de instrumentos de políticas utilizados, e/ou uma redução na sua intensidade (BAUER; KNILL, 2012, p. 34-35). A depender da constelação de fatores estruturais e circunstanciais e dos

objetivos dos atores, espera-se que o desmonte ocorra através de um ou mais dos quatro tipos-ideais de estratégias propostos pelo modelo: por omissão, por mudança de arena, por ação simbólica e desmonte ativo (BAUER; KNILL, 2012, p. 43-46).

Assim, buscando contribuir para os estudos acerca da mudança de políticas públicas e para a compreensão do processo em curso de desmonte das políticas públicas ambientais brasileiras pelo governo Bolsonaro, o objetivo do presente trabalho é apresentar o referido modelo teórico-analítico e testar sua tipologia de estratégias de desmonte na identificação e classificação de ações de desmonte do ICMBio e das políticas e instrumentos de políticas sob sua competência.

O texto se divide da seguinte forma: após essa introdução, far-se-á, no segundo capítulo, uma apresentação geral do modelo teórico-analítico que orientou a pesquisa, seguida da apresentação de seus elementos analíticos principais. O terceiro capítulo contempla a exposição metodológica propriamente dita: com a discussão, inicialmente, das escolhas e caminhos metodológicos adotados, e, em seguida, dos indicadores de cada uma das estratégias de desmonte de políticas. No quarto capítulo, serão apresentados e discutidos os achados da pesquisa. Por fim, nas considerações finais, trar-se-á uma síntese dos principais achados, assim como o apontamento de limites do presente trabalho e sugestões para estudos futuros.

2. MODELO TEÓRICO-ANALÍTICO

Nesse capítulo, será apresentado o modelo teórico-analítico de desmonte de políticas públicas utilizado como base do trabalho. Primeiro, serão apresentados conceitos e aspectos gerais do modelo, e, em seguida, seus elementos principais: as preferências dos atores, a estrutura institucional de oportunidades e constrangimentos, os fatores situacionais, os fatores externos, as estratégias de desmonte e seus efeitos esperados.

2.1. APRESENTAÇÃO GERAL

O modelo teórico-analítico proposto por Bauer *et al* (2012a), e utilizado como base para este trabalho, tem o objetivo de contribuir para o desenvolvimento teórico e metodológico do campo de análise de mudança de políticas públicas, cujo foco é, tradicionalmente, na explicação teórica da continuidade/estabilidade ou da expansão de políticas (JORDAN; BAUER, GREEN-PEDERSEN, 2013, p. 795-796; BAUER; KNILL, 2014, p. 28-29).

Segundo esse modelo, o desmonte é uma subespécie de mudança de políticas que considera tanto a direção quanto a magnitude desta. Aponta-se dois parâmetros principais de análise dessa mudança: a densidade das políticas (*policy density*) e a intensidade das políticas (*policy intensity*) (BAUER; KNILL, 2012, p. 34).

A densidade diz respeito ao alcance do tratamento governamental sobre determinado campo, subcampo e/ou item de políticas públicas, medindo a extensão da penetração regulatória e diferenciação interna dessa área. Tem como indicadores empíricos o número de políticas e o número de instrumentos de políticas aplicados (BAUER; KNILL, 2012, p. 34; BAUER; KNILL, 2014, p. 33).

A intensidade se refere à rigorosidade ou liberalidade relativos das políticas – uma redução aqui indicaria que está se intervindo de forma menos intensiva. Esse parâmetro se diferencia em intensidade substantiva (*substantial intensity*) e intensidade formal (*formal intensity*).

A intensidade substantiva fala do grau e do escopo da intervenção ou regulação governamental; o grau se aplica tanto aos instrumentos de políticas utilizados quanto ao rigor dos critérios regulatórios, e o escopo se refere, geralmente, ao número de casos ou grupos contemplados/regulados por determinada política. Já a intensidade formal trata, principalmente, dos fatores que afetam a probabilidade de que as políticas sejam efetivamente implementadas e/ou fiscalizadas e seus requisitos substantivos sejam alcançados. São apontados três aspectos determinantes dessa intensidade: as condições de implementação e/ou fiscalização (*enforcement*) das políticas; as capacidades administrativas (recursos financeiros, de pessoal e organizacionais); e procedimentos administrativos, que se referem às condições de participação dos atores afetados pela política na tomada de decisões (BAUER; KNILL, 2012, p. 34-35; BAUER; KNILL, 2014, p. 33-34). O quadro 1 traz uma síntese dessas dimensões e de seus indicadores.

Quadro 1. Dimensões e indicadores do desmonte de políticas

Table 2.2. Dimensions and indicators of policy dismantling

Dimension		Indicators (and explanation)
Policy density	Policy density	Change in the number of policies over time (Difference between number of adopted and abolished policies)
	Instrument density	Change in the number of instruments over time (Difference between number of adopted and abolished instruments)
Policy intensity	Substantial intensity	Instrument settings ('positive' adjustments and non-adjustments) with regard to regulatory stringency or service generosity Instrument scope (Difference between increasing and decreasing effects)
	Formal intensity	Enforcement capacities Administrative capacities Procedural capacities (Difference between number and/or degree measures with increasing and decreasing effects)

Source: own compilation. See also Knill, Schulze, and Tosun (2010).

Fonte: BAUER; KNILL, 2012, p. 36

Consideradas, assim, essas duas dimensões e seus indicadores, o desmonte de políticas é definido como:

a change of a direct, indirect, hidden or symbolic nature that either diminishes the number of policies in a particular area, reduces the number of policy instruments used and/or lowers their intensity. It can involve changes to these core elements of policy

and/or it can be achieved by manipulating the capacities to implement and supervise them (BAUER; KNILL, 2012, p. 35)²

Nesse modelo, o foco analítico é na produção/saída (*output*) de políticas, ou seja, na decisão em promover, ou não, o desmonte, assim como na subsequente seleção e uso de determinada estratégia pelos atores políticos, especialmente governos e legisladores, e não nos efeitos/impactos (*outcomes*) de longo prazo do desmonte (BAUER; KNILL, 2012, p. 32-33).

A questão principal está na relação entre fatores externos, institucionais e situacionais e de que forma eles influenciam nas preferências políticas dos atores políticos quanto ao desmonte e na escolha destes por determinada estratégia (ver Figura 1). Partindo da suposição geral de que esses atores são dotados de racionalidade limitada (*boundedly rational*), ou seja, que eles selecionam estratégias de desmonte que maximizem sua utilidade em determinada estrutura de oportunidade política (oportunidades e constrangimentos institucionais, assim como objetivos e estratégias de outros atores envolvidos), e num contexto externo e situacional específico (BAUER; KNILL, 2012, p. 38; 47).

Figura 1. Elementos analíticos principais no estudo do desmonte de políticas

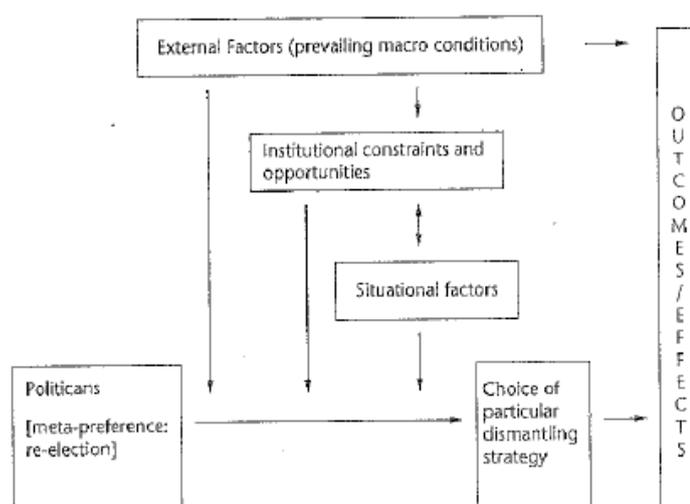


Figure 2.1. The study of policy dismantling: key analytical elements
Source: own compilation.

Fonte: BAUER; KNILL, 2012, p. 32

² Uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas em determinada área, reduz o número de instrumentos de políticas utilizados e/ou diminui sua intensidade. Ele [o desmonte] pode envolver mudanças nos elementos essenciais da política e/ou pode ser realizado através da manipulação das capacidades para implementá-los e fiscalizá-los (tradução nossa).

2.2. ELEMENTOS ANALÍTICOS PRINCIPAIS

As preferências dos atores políticos dizem respeito às expectativas destes tanto em relação aos custos e benefícios políticos da decisão de promover o desmonte, quanto em relação aos efeitos de promovê-lo de determinada forma (estratégia). São dois os cenários básicos nos quais o desmonte é preferível: quando os benefícios parecem maiores que os custos, e quando o custo de manter a política parece maior que o de desmontá-la. O processo de formação das preferências envolve tanto condicionantes “internos” ao ator, como vieses cognitivos e psicológicos, fatores ideológicos e o desejo de se manter no cargo, quanto “externos” a ele, como as preferências (assumidas ou não) de outros atores, fatores externos, a estrutura institucional e fatores situacionais. É importante considerar também que o desmonte pode não ser o único objetivo dos atores políticos ao executá-lo e pode, inclusive, nem ser o principal objetivo (aumentar a lealdade com seus constituintes e/ou sinalizar algo para outros atores e grupos são exemplos) (BAUER; KNILL, 2012, p. 36-38; BAUER; JORDAN; GREEN-PEDERSEN; HÉRITIER, 2012, p. 211-212; 216; JORDAN; GREEN-PEDERSEN; TUMPENNY, 2012, p. 16-19).

A estrutura institucional de oportunidades e constrangimentos diz respeito às regras, formais ou informais, que orientam e organizam o sistema político, no geral, e a área específica de políticas públicas analisada, podendo ser conceitualizada e discutida de diferentes formas. Alguns fatores que podem ser analisados nessa dimensão são: o sistema político-partidário; ideologia partidária; os processos e procedimentos de produção, alteração e extinção de leis e atos infralegais; os mecanismos de *accountability* horizontal e vertical; a combinação de pontos de veto e *veto players*; as regras das políticas públicas na área analisada, e de que forma elas influenciam na distribuição e magnitude dos custos e benefícios do desmonte sobre os atores por elas afetados (BAUER; KNILL, 2012, p. 39-42; 46; BAUER; JORDAN; GREEN-PEDERSEN; HÉRITIER, 2012, p. 213-214; JORDAN; GREEN-PEDERSEN; TUMPENNY, 2012, p. 19-20).

Esses fatores podem ter influência nas expectativas dos atores quanto à viabilidade relativa, com mais ou menos dificuldade e oposição, de promover o desmonte, assim como na seleção das estratégias que parecem mais apropriadas e efetivas para realizá-lo.

Os fatores situacionais são questões circunstanciais que condicionam as oportunidades e constrangimentos institucionais e políticos à efetivação do desmonte e que podem alterar, ao longo do período analisado, a percepção dos atores “desmanteladores” quanto aos custos/benefícios de empregar determinada estratégia de desmonte. Assim, entrariam aqui, por exemplo, a proximidade dos ciclos eleitorais, o caráter da relação (mais competitivo ou cooperativo, por exemplo) entre os atores e grupos interessados e/ou afetados pelas políticas, a distribuição de poder e recursos entre eles, assim como as capacidades e formas de atuação desses atores e grupos (BAUER; KNILL, 2012, p. 38-39; 47).

Os fatores externos são macrocondições que afetam o sistema político nacional em análise e a forma como os atores operam nesse sistema, tais como: contexto econômico internacional; choques externos, entendidos nessa teoria como crises naturais, econômicas ou políticas internacionais; mudanças tecnológicas; a relevância política de tópicos específicos (o efeito da ação antrópica nas mudanças climáticas, por exemplo); e a opinião pública sobre questões relevantes para a política estudada e sobre seu desmonte (BAUER; KNILL, 2012, p. 38-39; BAUER; JORDAN; GREEN-PEDERSEN; HÉRITIER, 2012, p. 213; 217).

A estratégia é definida como o modo, método ou plano escolhido para produzir o objetivo esperado. Sua seleção e seu sucesso dependem dos outros elementos do modelo teórico-analítico, especialmente das preferências políticas dos atores e da estrutura institucional de oportunidades e constrangimentos. Os quatro tipos-ideais de estratégias se diferem ao longo de duas dimensões principais: em que medida a decisão de desmonte é consciente e ativamente tomada ou não (formas mais ativas ou mais passivas de desmonte); e em que medida os atores políticos desejam esconder ou revelar suas atividades de desmonte (sua visibilidade) (BAUER; KNILL, 2012, p. 42-43).

Os efeitos esperados com a adoção das estratégias de desmonte dizem respeito principalmente às formas empiricamente observáveis que as alterações na densidade e na intensidade (substantiva ou formal) das políticas e de seus instrumentos podem assumir para cada tipo de estratégia (BAUER; KNILL, 2012, p. 45-46).

Assim sendo, os quatro tipos-ideais de estratégias de desmonte e seus efeitos básicos são os seguintes:

O desmonte por omissão (*dismantling by default*) é uma estratégia de baixa visibilidade política na qual os atores atuam passivamente ou decidem, de forma deliberada ou não, por não

atuar. Diz respeito, principalmente, ao não ajuste ou ajustes insuficientes na intensidade substancial frente a mudanças nas condições prevalentes (econômicas ou tecnológicas, por exemplo) que demandariam mudanças nas políticas ou em seus instrumentos. É uma estratégia mais plausível em contextos nos quais os atores consideram que os custos do desmonte são elevados e/ou que os constrangimentos institucionais reduzem a viabilidade de formas mais ativas de desmonte (BAUER; KNILL, 2012, p. 43; 45; BAUER; JORDAN; GREEN-PEDERSEN; HÉRITIER, 2012, p. 207).

O desmonte por mudança de arena (*dismantling by arena shifting*) envolve uma decisão ativa e, geralmente, de baixa visibilidade, especialmente porque a responsabilidade pelo desmonte de determinada política pode ser deslocada, nesse caso, para outros atores, instituições e/ou entes federados. Essa estratégia pode se dar tanto pela transferência de responsabilidades e/ou de instrumentos de políticas para outra arena política, quanto pela manipulação da intensidade formal das políticas, alterando capacidades, recursos, processos e/ou procedimentos para sua implementação, gestão e/ou fiscalização, – de forma a promover, de forma direta ou indireta, seu desmonte (BAUER; KNILL, 2012, p. 43-46; BAUER; JORDAN; GREEN-PEDERSEN; HÉRITIER, 2012, p. 211; JORDAN; TUMPENNY, 2012, p. 180; 188).

O desmonte por ação simbólica (*dismantling by symbolic action*) envolve uma decisão não ativa e tem, por seus próprios objetivos, grande visibilidade. Os atores políticos deliberadamente declaram suas intenções de desmantelar políticas existentes, almejando assegurar que essas intenções sejam clara e diretamente atribuídas a eles. Espera-se que essa estratégia ocorra em constelações nas quais os atores acreditam que o desmonte lhes seja recompensador, mas que a promoção de formas mais ativas de desmonte seja muito dificultada por constrangimentos institucionais, por exemplo (BAUER; KNILL, 2012, p. 44-45).

O desmonte ativo (*active dismantling*) é uma estratégia ativa e de grande visibilidade. Ocorre tanto através da redução da densidade das políticas ou de seus instrumentos quanto da redução de sua intensidade substancial. A utilização dessa estratégia é esperada quanto o desmonte da política parece ser mais benéfico que sua manutenção, seja por conta de demandas políticas, seja porque os atores políticos estão ideologicamente convencidos de que o desmonte é a solução mais apropriada. A adoção dessa estratégia pode ser facilitada por um número reduzido constrangimentos institucionais à sua realização, pela capacidade dos atores em

compensar os atores que seriam prejudicados com o desmonte, ou pela utilização de uma sequência de reformas incrementais (BAUER; KNILL, 2012, p. 44-45).

Os conceitos básicos e os principais elementos teóricos-analíticos do modelo aqui apresentado, e, em especial, as estratégias de desmonte e as constelações de interações entre esses elementos nas quais se esperaria que os atores optassem pelo desmonte de determinada forma, serviram como orientadores para o caminho metodológico da pesquisa, que será apresentado a seguir.

3. MÉTODOS E TÉCNICAS

A organização desse capítulo segue a ordem do processo de elaboração e realização da pesquisa. A partir do quadro teórico-analítico, e especialmente das estratégias de desmonte de políticas públicas por ele colocadas, se desenvolveu o caminho metodológico e de técnicas.

3.1. CAMINHOS METODOLÓGICOS

A construção da pesquisa teve como base o modelo de Bauer *et al* (2012a) apresentado no capítulo anterior. Considerando a complexidade do fenômeno estudado por esse modelo (o desmonte de políticas públicas), do estudo da política ambiental, de forma geral, e do foco num processo contemporâneo ainda em desenvolvimento, o presente trabalho foi exploratório.

Para realizar essa pesquisa exploratória fez-se uso tanto do levantamento bibliográfico quanto do levantamento documental, assim como da análise qualitativa de seu conteúdo (GIL, 2008, p. 37).

Definindo documento como “qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno” (GIL, 2017, p. 147), considera-se aqui a pesquisa documental como “um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 4-5).

Além da utilização de fontes secundárias obtidas no levantamento bibliográfico, utilizou-se nessa pesquisa dois tipos de fontes primárias: registros de comunicação de massa, que foram o fio condutor da pesquisa, e registros institucionais escritos (GIL, 2017, p. 150-152; SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 6).

Quanto aos registros de comunicação de massa, a principal base de dados foram as notícias e reportagens do jornal ((o))eco. A seleção desse jornal como principal fonte documental se deu pelas características desse veículo de jornalismo: seu foco exclusivo em temáticas ambientais, com uma produção crítica e independente; é uma associação civil sem fins lucrativos, tendo um modelo de financiamento que privilegia a subvenção através de

fundações, pessoas físicas e empresas privadas ou públicas, desde que não haja conflitos de interesse com sua atividade fim e observe o respeito à independência e diretrizes editoriais da organização, cabendo a decisão acerca de novas contribuições financeiras à maioria qualificada do Conselho de Administração e Assembleia Geral de associados³.

Quanto aos registros institucionais escritos, foram analisados atos normativos e ordinatórios do Poder Executivo federal: principalmente, mas não apenas, Decretos, Instruções Normativas, Regimentos, Resoluções e Portarias. Estes atos foram selecionados no levantamento das matérias jornalísticas, no levantamento bibliográfico e em consultas pontuais à Base de Atos do Executivo e ao Monitor de Atos Públicos do projeto Política Por Inteiro⁴.

O recorte temporal da análise foi de 1º de janeiro de 2019, início do mandato do Presidente Jair Messias Bolsonaro, a 23 de junho de 2021, data da exoneração do ex-Ministro do MMA, Ricardo Salles, que ocupava o cargo desde o início do governo.

O desmonte do ICMBio foi selecionado como objeto de análise seguindo a mesma linha da seleção dos casos estudados em Bauer *et al* (2012): o desmonte parecia estar acontecendo, foi reportado na literatura que estava acontecendo e/ou parecia, *a priori*, muito provável que estivesse acontecendo (BAUER; JORDAN; GREEN-PEDERSEN; HÉRITIER, 2012, p. 210).

Para a seleção dos documentos pertinentes ao ICMBio considerou-se, primeiramente, suas atribuições legais elencadas no Art. 1º da norma de sua criação⁵. Considerou-se também as finalidades (Art. 1º) e atribuições (Art. 2º) do Instituto, assim como as competências de um de seus órgãos seccionais – Diplan (Art.14) – e de seus órgãos específicos singulares – Diman (Art. 15), Disat (Art. 16) e Dibio (Art. 17) –, apontadas no Anexo I do Decreto nº 8.974/2017⁶, que aprovou a Estrutura Regimental do ICMBio vigente no período prévio ao da pesquisa aqui realizada.

³ Ver: <https://oeco.org.br/quem-somos/> e <https://oeco.org.br/quem-apoia/>. Acesso em:

⁴ Ver: <https://www.politicaporinteiro.org/>. Acesso em:

⁵ **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências.

⁶ **Decreto nº 8.974, de 24 de janeiro de 2017.** 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 Instituto Chico Mendes, remaneja cargos em comissão e função de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo FCPE.

Na análise qualitativa dos documentos, a classificação dos dados obtidos como desmonte de políticas públicas ou não, e a subsequente classificação da estratégia de desmonte utilizada, apesar de subjetivas em algum grau, foram orientadas, primeiro, pelo conceito de desmonte, e, em seguida, pelos parâmetros definidores e pelos indicadores de cada tipo de estratégia. É importante destacar que a construção e aprimoramento de parte desses indicadores se deu ao longo do processo de análise dos documentos, de forma a especificá-los de forma mais clara e empiricamente observável.

3.2. INDICADORES DAS ESTRATÉGIAS DE DESMONTE

Como apontado anteriormente, os indicadores que nortearam a análise das ações e inações do atual governo federal foram, em parte, retirados do modelo teórico-analítico e dos casos analisados no livro (BAUER *et al*, 2012a), e, em parte, construídos ao longo do processo de levantamento e análise. São os seguintes:

(1) Desmonte por omissão: não ajustamento ou ajustamento insuficiente de elementos substantivos das políticas ou de seus instrumentos que seriam necessários para lidar adequadamente com novas condições externas; omissão dos atores competentes na resolução de crises; não sanção a infratores; inexecução “orçamentária”; vacância prolongada de cargos estratégicos por falta de nomeação.

(2) Desmonte por mudança de arena: cortes orçamentários; alteração de direitos de participação de determinados atores/grupos no processo decisório; nomeação de indivíduos sem experiência na área e/ou sem qualificação técnica para cargos estratégicos; extinção de cargos; descentralização, desconcentração, ou transferências de competências para outros órgãos; desestatização/privatização; fusão ou desmembramento de órgãos, departamentos ou coordenações sem compatibilização de recursos/processos; redução da transparência ou de mecanismos de prestação de contas ou informações ao público.

(3) Desmonte por ação simbólica: anúncios e declarações públicas sobre a intenção de promover o desmonte; mera renomeação de políticas já existentes ou das organizações e agências responsáveis por sua implementação e/ou fiscalização; criação de políticas sem condições/recursos claramente estipulados para sua implementação.

(4) Desmonte ativo: extinção de políticas e/ou de instrumentos existentes; alteração ou substituição de normas de forma a enfraquecê-las ou flexibilizá-las, seja reduzindo a abrangência da intervenção e regulação estatais, seja reduzindo o rigor dos critérios ou parâmetros regulatórios.

Em resumo, as escolhas metodológicas e os indicadores das estratégias de desmonte aqui apresentados que orientaram a pesquisa foram também desenvolvidos e aprimorados ao longo de sua realização, de forma a selecionar os documentos mais pertinentes para tentar responder à pergunta de pesquisa. Os achados encontrados ao longo da pesquisa serão apresentados e discutidos no próximo capítulo.

4. ACHADOS E DISCUSSÃO

Nesse capítulo serão apresentados e discutidos os principais achados da pesquisa que podem ser considerados como estratégias de desmonte do ICMBio efetuadas pelo governo Bolsonaro. Isso será feito, primeiramente, por tipo de estratégia de desmonte, e, ao final, será feita uma análise conjunta dos achados.

4.1. DESMONTE POR OMISSÃO

Como colocado anteriormente, os indicadores que balizaram esse tipo de desmonte foram o não ajustamento ou ajustamento insuficiente de elementos substantivos (escopo da prestação de serviços ou do rigor regulatório) das políticas ou de seus instrumentos que seriam necessários para lidar adequadamente com novas condições externas; a omissão dos atores competentes na resolução de crises; a não sanção a infratores; e a inexecução “financeira”.

A “inexecução” financeira foi a forma mais utilizada desse tipo de estratégia. Um primeiro exemplo foi a não assinatura pelo governo Bolsonaro dos termos de parceria com as entidades sem fins lucrativos que tiveram seus projetos selecionados no Chamamento Público nº 01/2018 do Ibama de conversão indireta de multas, paralisando a aplicação de cerca de R\$ 1,1 bilhão nesses projetos (ARAÚJO, 2020, p. 8-9). A conversão de multas ambientais administrativas em serviços é um instrumento previsto desde 1998 na Lei de Crimes Ambientais⁷, sendo que os procedimentos para sua utilização estão estabelecidos no Decreto nº 6.514/2008⁸, que foi posteriormente alterado e operacionalizado pelo Decreto nº 9.179/2017⁹ (que instituiu o Programa de Conversão de Multas Ambientais). A modalidade indireta de conversão de multas, criada com essa última norma, dá ao autuado a possibilidade de aderir a

⁷ **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em:

⁸ **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.** Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm. Acesso em:

⁹ **Decreto nº 9.179, de 23 de outubro de 2017.** Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, para dispor sobre conversão de multas. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9179.htm. Acesso em:

projeto ou cota-parte de projeto de serviços, em áreas públicas ou privadas, de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, relacionados, por exemplo, à implantação, gestão, monitoramento e proteção de unidades de conservação (inciso X do art. 140). Esses projetos ou cota-parte de projetos são previamente selecionados pelo Ibama ou pelo ICMBio mediante chamamentos públicos, tal como o acima mencionado. O instrumento de conversão de multas ambientais foi posteriormente alterado pelo Decreto nº 9.760/2019, um exemplo de desmonte ativo que será abordado posteriormente.

Um outro exemplo de “inexecução financeira” foi a paralisação de recursos provenientes de compensação ambiental, no valor de R\$ 1,8 bilhão, devido à quase paralisação, nos primeiros seis meses de 2019, dos trabalhos do Comitê de Compensação Federal Ambiental¹⁰, órgão colegiado presidido pelo IBAMA, com participação do ICMBio, criado pela Portaria Conjunta MMA/Ibama/ICMBio nº 225, de 30 de junho de 2011, e responsável, no âmbito federal, pelas decisões finais acerca da divisão e destinação desses recursos (SILVEIRA *et al*, 2021). A compensação ambiental, de acordo com o artigo 36 da Lei do SNUC, aplica-se aos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, obrigando o empreendedor a apoiar a criação, implantação e/ou manutenção de UCs de proteção integral ou de uso sustentável, através do pagamento de um montante de recursos financeiros, de forma a tentar compensar danos ambientais não mitigáveis previstos ou ocorridos na implantação desses empreendimentos (ALBUQUERQUE, 2021, p. 364-367). O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002¹¹, elenca as prioridades de aplicação dos recursos da compensação ambiental (Art. 33) e determina que, no âmbito federal, o ICMBio deve ser ouvido pelo IBAMA em relação à definição do destino desses recursos, participando diretamente dessa definição no caso de empreendimentos que afetem UC federal ou sua zona de amortecimento, quando fica responsável por autorizar a concessão do licenciamento.

A omissão de atores competentes no enfrentamento de novas condições ou crises se observa, por exemplo, na inação do governo federal frente ao derramamento de óleo no litoral do Nordeste brasileiro¹², em setembro de 2019, e que atingiu mais de 55 UCs, entre elas o

¹⁰ **Em meio à discussão sobre Fundo Amazônia, R\$ 1,8 bi para desapropriações está parado.** 13 de junho de 2019. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/em-meio-a-discussao-sobre-fundo-amazonia-verba-de-r-18-bi-para-regularizacao-fundiaria-esta-parada/>

¹¹ **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em:

¹² **Salles só formalizou plano 41 dias após manchas aparecerem no Nordeste.** 22 de outubro de 2020. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,salles-so-formalizou-plano-41-dias-apos-manchas-aparecerem-no-nordeste,70003059406>. Acesso em:

Parque Nacional Marinho dos Abrolhos (SOARES *et al*, 2020, p. 3), que protege uma porção significativa do maior banco de corais e mais importante berçário das baleias jubartes do Atlântico Sul. Um dos motivos dessa inação foi a falta de uma divisão coerente de responsabilidades entre os três corpos colegiados que coordenam o Plano Nacional de Contingência (PNC), formalmente extintos com o Decreto nº 9.759/2019, cujos efeitos não foram observados previamente pelo governo (ARAÚJO, 2020, p. 14-15; CAPELARI *et al*, 2020, p. 1700).

O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), criado pelo Decreto nº 4.326, de 8 de agosto de 2002 e regulamentado pelo Decreto nº 8.505, de 20 de agosto de 2015, tem como objetivos apoiar e auxiliar, de forma descentralizada e participativa, a criação, a consolidação, a manutenção e a sustentação financeira das UCs de proteção integral e de uso sustentável na região amazônica por ele contemplada, através de ações contínuas e de longo prazo, previstas até 2039 (BERTOLDI; DAMASCENO, 2020, p. 2608-2614). Considerado o maior programa de conservação de florestas tropicais do planeta, abrangendo, atualmente, cerca de 60,8 milhões de hectares distribuídos em 117 UCs, o ARPA ficou paralisado por quase um mês, em abril de 2021, pela falta de assinatura do presidente do ICMBio do contrato de cooperação técnica entre a autarquia, órgão gestor das UCs e de execução técnica do programa no âmbito federal, e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), gestor financeiro do programa^{13,14}.

A vacância prolongada de cargos estratégicos por falta de nomeação também entra nessa estratégia de desmonte. Alguns exemplos: as UCs de proteção do habitat do mico-leão-dourado (Reservas Biológicas da União e Poço das Antas, e APA da Bacia do Rio São João/Mico-Leão-Dourado) ficaram, formalmente, por mais de um ano sem gestores¹⁵, uma vez que os anteriores foram exonerados em 12 de maio de 2020¹⁶; o Parque Nacional da Tijuca ficou mais de um mês

¹³ Programa ARPA, que apoia unidades de conservação na Amazônia, é suspenso. 11 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/programa-arpa-que-apoia-unidades-de-conservacao-na-amazonia-e-suspenso/>. Acesso em:

¹⁴ Suspenso há quase um mês, novo acordo retoma ARPA. 26 de abril de 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/suspenso-ha-quase-um-mes-novo-acordo-retoma-arpa/>. Acesso em:

¹⁵ ICMBio cria núcleo e unifica a gestão de três UCs que protegem o mico-leão-dourado. 02 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/icmbio-cria-nucleo-e-unifica-a-gestao-de-tres-ucs-que-protegem-o-mico-leao-dourado/>. Acesso em:

¹⁶ ICMBio exonera todos os chefes de UCs que protegem o mico-leão-dourado. 13 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/icmbio-exonera-todos-os-chefes-de-ucs-que-protegem-o-mico-leao-dourado/>. Acesso em:

sem gestor¹⁷; o próprio ICMBio ficou sem Presidente por mais de um mês, entre 21 de agosto e 22 de setembro de 2020¹⁸.

Por fim, o último exemplo de ação de desmonte por omissão pelo governo Bolsonaro foi que ele não criou, até o presente momento, novas UCs federais, sendo que a criação de espaços territoriais especialmente protegidos é um dos instrumentos da PNMA (inciso VI do art. 9º da LPNMA) e pode ser considerada como uma das principais estratégias para preservação e conservação do meio ambiente e de sua biodiversidade (JURAS, 2010, p. 135).

4.2. DESMONTE POR MUDANÇA DE ARENA

A estratégia de desmonte por mudança de arena se expressa tanto pela transferência de responsabilidades relativas à implementação, gestão e fiscalização de determinadas políticas ou de seus instrumentos para outra arena política, sem os ajustes necessários para sua continuidade, quanto pela manipulação ou redução de capacidades, recursos e/ou processos necessários para implementá-las, geri-las ou fiscalizá-las (BAUER; KNILL, 2012, p. 43-46).

Como será mostrado a seguir, essa estratégia se deu, principalmente, através da alteração de capacidades administrativas, com a redução dos recursos orçamentários destinados ao ICMBio, e da redução da quantidade e qualidade dos recursos de pessoal do Instituto; do enfraquecimento e paralisação das condições e processos de fiscalização ambiental em UCs federais; da redução da transparência e da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões acerca das políticas e instrumentos de políticas sob competência do ICMBio; da redução da transparência e de mecanismos na prestação de contas e/ou informações à sociedade; e da transferência da responsabilidade estatal de financiamento e gestão das UCs federais para a iniciativa privada.

Em relação à questão orçamentária, o orçamento destinado ao MMA e às entidades autônomas a ele vinculadas, como o ICMBio, que já era historicamente modesto, foi

¹⁷ **Novo chefe do Parque Nacional da Tijuca será Coronel do Corpo de Bombeiros.** 5 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/novo-chefe-do-parque-nacional-da-tijuca-sera-coronel-do-corpo-de-bombeiros/>. Acesso em:

¹⁸ **Sai coronel, entra coronel: Salles confirma Lorencini no comando do ICMBio.** 22 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/sai-coronel-entra-coronel-salles-confirma-lorencini-no-comando-do-icmbio/>. Acesso em:

consideravelmente reduzido pelo atual governo, podendo esta estratégia ser entendida como uma escolha calculada e ideológica dos atores políticos que o compõem, dificilmente explicada apenas por um contingenciamento de recursos justificado pela crise financeira (ARAÚJO, 2021, p. 15-16) e agravado pela PEC do congelamento dos gastos/investimentos públicos aprovada no governo Temer, em 2016 (SCANTIMBURGO, 2018, p. 112).

No relatório de janeiro de 2021 da rede Observatório do Clima, a análise histórica do orçamento total (obrigatório e discricionário) disponível para o MMA e para entidades a ele vinculadas mostra que os gastos previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2021 (R\$ 1,72 bilhão) são os menores em duas décadas (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021, p. 11).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é de iniciativa do Poder Executivo (Art. 165 da CRFB) e contém todos os gastos do Governo Federal, foco da análise desta pesquisa, e seu projeto (PLOA) dever ser enviado ao Congresso Nacional, para apreciação, pelo Presidente da República (§ 6º do Art. 166 da CFRB) até o dia 31 de agosto de cada ano. Assim, o PLOA de 2020 foi o primeiro inteiramente projetado pelo atual governo.

Dito isso, de acordo com os dados extraídos em 14 de janeiro de 2022 do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o gasto orçamentário disposto no PLOA de 2021 para o ICMBio (Unidade Orçamentária 44207) foi 45% menor do que o de 2020 e 60,8% menor que o de 2019 (os valores foram R\$ 348,8 milhões, R\$ 634 milhões e R\$ 890,9 milhões, aproximada e respectivamente).

Ainda de acordo com os dados extraídos do SIOP, em relação à dotação no PLOA da ação orçamentária do ICMBio de Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais (20WM), o corte em 2021 foi de 30% em relação a 2020 e de 57,5% em relação a 2019 (os valores foram R\$ 74,9 milhões, R\$ 107 milhões e R\$ 176,5 milhões, aproximada e respectivamente). Quanto à ação da autarquia de Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais (214P), o orçamento para 2021 (R\$ 14,4 milhões) foi 50,9% menor que o de 2019 (R\$ 29,3 milhões) e 5,8% maior que o de 2020 (R\$ 13,6 milhões).

O valor indicado no PLOA de 2021 para o ICMBio seria insuficiente para a manutenção de suas atividades básicas, podendo causar prejuízos às suas atividades finalísticas, como os trabalhos de prevenção e combate a incêndios florestais nas UCs federais, e até a paralisação

dessas atividades, como trazido por um ofício enviado, em 29 março de 2021, pelo diretor da Diman à época para o Presidente da autarquia e ao qual o portal jornalístico ((o))eco teve acesso¹⁹.

Quanto aos recursos de pessoal, é importante dizer que já existia, antes do início do governo Bolsonaro, um déficit no quadro de funcionários do MMA, do Ibama e do ICMBio. Entretanto, esse déficit aumentou nesse governo, especialmente com a edição da Medida Provisória 870/2019, que diminuiu o número de Ministérios e reorganizou a administração pública federal. No ICMBio, o número total de servidores ativos teve uma queda de 9,6%, de 1602, no início da gestão, para 1447, em janeiro de 2021²⁰. De acordo com o relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MMA nº 524, de 1º de outubro de 2020 para analisar a viabilidade da fusão desse Instituto com o Ibama, a proporção de cargos vagos nessa autarquia, considerando analistas, auxiliares e técnicos, era de 35,4%, em 31 de dezembro de 2020²¹.

Além dessa redução quantitativa de pessoal, foram observadas as seguintes ações de desmonte relacionadas aos recursos humanos: a nomeação de indivíduos sem experiência na área e/ou sem qualificação técnica para cargos estratégicos, a alta rotatividade de ocupantes desses cargos, a redução do número de cargos de chefia reservados a funcionários de carreira, e a extinção de cargos ou funções.

Em relação às nomeações, por exemplo, Vale *et al* (2021, p. 3) apontam que a substituição sistemática de indivíduos com *expertise* técnica ou na área ambiental por policiais e militares nas chefias administrativas do Ibama e do ICMBio e nas chefias de gestão de UCs federais contribui não só para o enfraquecimento dessas instituições, mas também do monitoramento e da implementação das regulações ambientais. Apontam também que na Amazônia essa substituição esteve diretamente ligada a cargos estratégicos para a realização das operações de comando e controle do desmatamento na região.

A reestruturação do ICMBio feita através do Decreto nº 10.234/2020²² é um exemplo que contempla diversas dessas questões. Primeiramente, a nova estrutura regimental foi

¹⁹ **Com orçamento nanico para 2021, ICMBio ameaça fechar brigadas de incêndio.** 14 de abril de 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/com-orcamento-nanico-para-2021-icmbio-ameaca-fechar-brigadas-de-incendio/>. Acesso em:

²⁰ **Com Bolsonaro, área ambiental do governo já perdeu 10% dos servidores.** 5 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55849937>. Acesso em:

²¹ Essa informação se encontra na página 14 desse relatório, de agosto de 2021, que está disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/acao-a-informacao/relatorios/Relatorio_GT_Portaria_524.pdf. Acesso em:

²² **Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da

elaborada sem a participação do corpo técnico de servidores do Instituto. Quanto aos recursos de pessoal, foram remanejados 48 servidores do ICMBio para o Ministério da Economia; foram extintos 42 postos de chefia, no total; quanto às chefias de UCs, 22 foram extintas (204 para 182) e reduziu-se o número de reservadas a funcionários de carreira (104 para 46), o que pode contribuir para o controle político desses cargos.

A nomeação de indivíduos sem experiência na área e/ou sem qualificação técnica para cargos comissionados (com funções de direção, chefia ou assessoramento) foi bastante utilizada pelo governo federal, descumprindo, inclusive, critérios específicos por ele colocados no Decreto nº 9.727/2019²³.

Alguns exemplos dessa forma de ação são a nomeação, em 30 de abril de 2019, para a Presidência do ICMBio do Coronel Homero Cerqueira, que possuía apenas 9 meses de experiência na área ambiental, no comando da Polícia Militar Ambiental do estado de São Paulo²⁴, assim como a nomeação para três Diretorias do ICMBio, Dibio (Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade), Diman (Criação e Manejo de Unidades de Conservação) e Disat (Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em UCs), de três Policiais Militares²⁵. Apesar de possuírem alguma experiência na área, sua qualificação técnica para exercício do cargo era questionável.

Essa estratégia de desmonte também foi observada em nomeações para cargos de atuação em âmbito regional, como a indicação de militares para as chefias das Gerências Regionais do ICMBio²⁶, logo após sua criação pelo Decreto nº 10.234/2020, e de atuação local, como para chefes de UCs federais – como a nomeação, em abril de 2020, do Tenente-coronel do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal Paulo Arthur Santa Cruz dos Santos, sem

Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.234-de-11-de-fevereiro-de-2020-242820135>. Acesso em:

²³ **Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019.** Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9727.htm. Acesso em:

²⁴ **Salles indica comandante da PM Ambiental paulista para presidir o ICMBio.** 17 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/salles-indica-comandante-da-pm-ambiental-paulista-para-presidir-o-icmbio/>. Acesso em:

²⁵ **Após três diretores se demitirem, Salles anuncia 4 militares na diretoria do ICMBio.** 24 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/apos-tres-diretores-se-demitirem-salles-anuncia-4-militares-na-diretoria-do-icmbio/> Acesso em:

²⁶ **Governo oficializa mudanças no ICMBio; associação crítica troca de 11 coordenadores por 5 gerentes.** 12 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/05/12/governo-oficializa-mudancas-no-icmbio-associacao-critica-troca-de-11-coordenadores-por-5-gerentes.ghtml>. Acesso em:

experiência ou conhecimento na área ambiental, para a chefia do Parque Nacional de Jericoacoara²⁷.

A alta rotatividade de indivíduos ocupando cargos comissionados, que tende a dificultar a continuidade coerente de ações de implementação, gestão e fiscalização, foi observada, em todo o espectro hierárquico, das Diretorias do ICMBio às chefias das UCs federais. Por exemplo, o Tenente-coronel que foi nomeado para a chefia do Parque Nacional de Jericoacoara, foi posteriormente nomeado, em outubro de 2020, para a Gerência Regional do ICMBio no Nordeste, sendo o terceiro nome em menos de seis meses a ocupar o cargo²⁸. Uma situação parecida ocorreu com a nomeação para a Gerência Regional no Sudeste, em janeiro de 2021, do Coronel do Corpo de Bombeiros André Soares de Mello, que era, desde março de 2020, chefe do Parque Nacional da Tijuca²⁹.

Além das alterações nessas capacidades administrativas, orçamentárias e de pessoal, foram observadas outras ações que, de forma direta ou indireta, enfraqueceram, dificultaram, e até paralisaram, a fiscalização ambiental em UCs federais e terras indígenas, especialmente as localizadas na Amazônia Legal, o que se expressa na redução no número de multas aplicadas por infrações ambientais, apesar do aumento nas taxas de desmatamento na região (VALE *et al*, 2021, p. 3-4).

Um primeiro exemplo disso foram as intituladas Operações Verde Brasil 1 e 2, que autorizaram, para Garantia da Lei e da Ordem (GLO), o emprego das Forças Armadas em ações de fiscalização de desmatamento e queimadas em terras indígenas e em UCs federais nos estados da Amazônia Legal. A Operação Verde Brasil 1 foi autorizada pelo Decreto nº 9.985/2019³⁰, com prazo de vigência entre 24 de agosto e 24 de outubro de 2019. Já a Operação

²⁷ **Coronel dos Bombeiros assume chefia do Parque Nacional de Jericoacoara.** 2 de abril de 2020.

Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/coronel-dos-bombeiros-assume-chefia-do-parque-nacional-de-gericoacoara/>. Acesso em:

²⁸ **Tenente-coronel dos Bombeiros é novo Gerente Regional do ICMBio no Nordeste.** 22 de outubro de 2020.

Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/tenente-coronel-dos-bombeiros-e-novo-gerente-regional-do-icmbio-no-nordeste/>. Acesso em:

²⁹ **Ex-chefe do Parque Nacional da Tijuca, coronel assume a gerência do sudeste no ICMBio.** 21 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/salada-verde/ex-chefe-do-parque-nacional-da-tijuca-coronel-assume-a-gerencia-do-sudeste-no-icmbio/>. Acesso em:

³⁰ **Decreto nº 9.985, de 23 de agosto de 2019.** Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem e para ações subsidiárias nas áreas de fronteira, nas terras indígenas, em unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas da Amazônia Legal na hipótese de requerimento do Governador do respectivo Estado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9985.htm. Acesso em:

Verde Brasil 2, autorizada em maio de 2020³¹, e que teve seu período de vigência posteriormente prolongado até abril de 2021, subordinou, ainda, a atuação dos fiscais do Ibama e do ICMBio às Forças Armadas, reduzindo a autonomia dos órgãos com *expertise* técnica. Apesar da grande mobilização de recursos orçamentários e de pessoal, essas Operações não só foram insuficientes no cumprimento de seu objetivo de redução de desmatamentos e queimadas ilegais na região – que inclusive aumentaram³² –, mas também dificultaram as ações de fiscalização em campo³³, o que se expressa na redução do número de multas ambientais e de propriedades embargadas nos primeiros seis meses da Operação Verde Brasil 2, em relação ao mesmo período de 2019³⁴.

Um segundo exemplo de ações que podem ter produzido esses efeitos paralisantes foram as sucessivas alterações feitas no procedimento administrativo sancionador ambiental, em âmbito federal, e que almejavam, em tese, torná-lo mais célere e eficiente. Essas modificações foram feitas pelo Decreto nº 9.760/2019³⁵, que criou a etapa de conciliação ambiental, anterior ao julgamento do auto de infração, pela Instrução Normativa nº 2, de janeiro de 2020, que regulamentou o Decreto, e pelas Instruções Normativas nº 1, de 12 de abril de 2021³⁶, que alterou mais uma vez o processo administrativo federal para apuração de infrações ambientais, e nº 2, de 26 de abril de 2021³⁷. A análise feita por Lopes e Chiavari (2021) dessas normas evidencia diversas lacunas procedimentais, assim como deficiências e ineficiências na implementação das novas regras pelo governo federal, apontando seus reflexos negativos na

³¹ **Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020.** 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. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/d10341.htm. Acesso em:

³² **Operação Verde Brasil 2 sai da Amazônia com legado negativo, dizem especialistas.** 30 de abril de 2021.

Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Sustentabilidade/noticia/2021/04/operacao-verde-brasil-2-sai-da-amazonia-com-legado-negativo-dizem-especialistas.html>. Acesso em:

³³ **Brazil's military fails in key mission: defending the Amazon.** 24 de março de 2021. Disponível em:

<https://www.reuters.com/investigates/special-report/brazil-environment-military/>. Acesso em:

³⁴ **Exército na Amazônia fiscaliza menos com efetivo 5 vezes maior.** 17 de novembro de 2020. Disponível em:

<https://fakebook.eco.br/exercito-na-amazonia-fiscaliza-menos-com-efetivo-5-vezes-maior/>. Acesso em:

³⁵ **Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019.** Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9760.htm. Acesso em:

³⁶ **Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 1, de 12 de abril de 2021.** Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-1-de-12-de-abril-de-2021-314019923>. Acesso em:

³⁷ **Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 2, de 26 de abril de 2021.** Altera a Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 1, de 12 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-2-de-26-de-abril-de-2021-316266597>. Acesso em:

política de combate ao desmatamento ilegal, especialmente nas UCs federais e nas terras indígenas localizadas na Amazônia Legal, sugeridos pelo aumento nas taxas de desmatamento e queimadas ilegais na região.

Outros exemplos de ações nesse sentido foram a Portaria nº 192, de 10 de maio de 2021³⁸, que anunciou locais e datas de operações de fiscalização, ao autorizar a transferência temporária dos Gabinetes do Ministro do MMA e dos Presidentes do IBAMA e do ICMBio; e a suspensão, pelo Diretor da Diman/ICMBio, de uma operação de fiscalização na Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo (Altamira/PA), sem explicações ou justificativas técnicas³⁹.

Quanto às condições de participação dos atores afetados pelas políticas na tomada de decisões, observou-se, principalmente, a redução da transparência nesses processos e da participação da sociedade civil em conselhos e comitês que tratam de políticas e instrumentos de políticas sob competência do ICMBio, acompanhando a tendência observada por Vale *et al* (p. 3-4) de redução do processo participativo acerca de questões ambientais.

Concomitante a essas reduções, observou-se a centralização do poder decisório do governo federal, especialmente no MMA, contribuindo para agravar o problema da centralização de competências e atribuições na União quanto às políticas públicas brasileiras, no geral (LOTTA; FAVARETO, 2016, p. 63), e quanto ao Sisnama e às políticas ambientais e de proteção/conservação da biodiversidade, em específico (ARAÚJO, 2010, p. 178; 193; VIANA; ARAÚJO, 2010, p. 174).

Um primeiro exemplo de ação de desmonte nesse sentido foi o Decreto nº 9.806, de maio de 2019⁴⁰, que alterou a composição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo e deliberativo do Sisnama que tem a finalidade, de acordo com o inciso II do art. 6º da Lei da PNMA, de assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de suas competências (elencadas no art. 8º dessa lei), sobre normas e padrões compatíveis com o

³⁸ **Portaria nº 192, de 10 de maio de 2021.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-192-de-10-de-maio-de-2021-319007312>. Acesso em:

³⁹ **Diretoria do ICMBio suspende operação que iria retirar gado ilegal de UC no Pará.** 12 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/diretoria-do-icmbio-suspende-operacao-que-iria-retirar-gado-ilegal-de-uc-no-para/>. Acesso em:

⁴⁰ **Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019.** Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9806.htm. Acesso em:

meio ambiente ecologicamente equilibrado. Com o pressuposto de ampliar a eficiência do funcionamento do Conselho, esse decreto alterou o número de membros do plenário de 96 para 23, reduziu-se os assentos de representantes da sociedade civil (representantes dos trabalhadores rurais, dos povos indígenas, dos povos tradicionais e da academia, por exemplo) de 21 para 4, e retirou-se a cadeira do ICMBio, cujo presidente também não mais presidirá o plenário. Na nova composição, o Executivo Federal passou a concentrar 43% dos assentos, contra 25,9% reservados à sociedade civil. Além disso, o decreto diminuiu o tempo de mandato dos representantes de entidades ambientalistas de âmbito nacional (de 2 anos para 1 ano) e alterou sua forma de seleção, que era por eleição e passou a ser por sorteio, o que pode contribuir para a desconexão entre essas entidades e para a presença no plenário de entidades sem representatividade (OLIVEIRA; CRUZ; MONT'ALVERNE, 2021, p. 114-116).

A Retificação da Instrução Normativa do ICMBio nº 21, publicada em março de 2021⁴¹, que alterou regras para o planejamento e execução dos Planos de Ação Nacional (PAN) para conservação e manejo de espécies ameaçadas de extinção, é um outro exemplo. Ela retirou a obrigatoriedade da participação de representantes de ONGs, de associações da sociedade civil e de comunidades tradicionais nos Grupos de Assessoramento Técnico (GAT), que implementam, monitoram e avaliam os PAN, e estabeleceu uma relação de subordinação entre os participantes desses grupos e os agentes públicos da administração pública federal. Além disso, os GAT, que tinham seu período de vigência geralmente similar aos dos seus respectivos PAN (5 anos), tiveram esse período reduzido para um ano, o que pode facilitar a descontinuidade da implementação, monitoramento e avaliação dos planos⁴².

O Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), anteriormente citado, também foi alterado, em abril de 2019⁴³, concentrando o poder decisório no MMA, em detrimento do IBAMA e do ICMBio. Além da redução do número de seus membros (de 6 para 3), a possibilidade de indicação destes pelas Secretarias e Institutos foi suprimida (porque os 3 membros passaram a ser fixos – um representante da Secretaria-Executiva do MMA, sem forma de designação indicada, e os Presidentes do IBAMA e do ICMBio), o IBAMA perdeu sua

⁴¹ Retificação da Instrução Normativa nº 21, de 18 de dezembro de 2018. MMA/ICMBio. 24 de março de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/retificacao-310078726>. Acesso em:

⁴² ICMBio altera diretrizes de funcionamento e composição dos PAN de conservação. 24 de março de 2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/icmbio-altera-diretrizes-de-funcionamento-e-composicao-dos-pan-de-conservacao/>. Acesso em:

⁴³ Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 298, de 23 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n%20ba-298-de-23-de-abril-de-2019-84795904>. Acesso em:

atribuição de coordenar as atividades do Comitê, e este passou a ser presidido pelo representante da Secretaria-Executiva do MMA (antes, a função era do representante titular da Assessoria da Presidência do IBAMA).

Ainda quanto a alterações nas condições de participação dos atores no processo de tomada de decisões, o governo federal alterou, em novembro de 2019, através do Decreto nº 10.140/2019⁴⁴, regras do comitê que dirige o ARPA, programa que tem o ICMBio como órgão de execução técnica do programa no âmbito federal. As alterações na composição do Comitê reduziram seu tamanho (de 12 para 7 cadeiras) e a participação relativa de representantes da sociedade civil, de 16,67% (2 de 12 cadeiras) para 14,28% (1 de 7), e aumentaram o poder decisório do governo federal, que passou a contar com 57,14% das cadeiras (4 de 7), contra 50% (6 de 12) anteriormente – tendo, assim, a maioria absoluta (necessária para quórum e aprovação). Além disso, possíveis representantes da sociedade civil convidados para participar das reuniões desse Comitê perderam o direito a voto.

Identificada por Jordan e Tumpenny (2012, p. 180) como uma forma de reduzir a intensidade formal das políticas, a redução da transparência e de mecanismos na prestação de contas e/ou informações ao público foi outra subestratégia observada de desmonte por mudança de arena.

A divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico é um dos objetivos da PNMA (inciso V do art. 4º da LPNMA), que também tem como dois de seus instrumentos o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima), criado pela Portaria nº 160, de 16 de maio de 2019, e a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente (incisos VII e XI, respectivamente, do art. 9º da LPNMA). Assim, a comunicação ambiental transparente, de fácil acesso e confiável por parte dos governos, agências ambientais e legisladores, é importante não só para a formação daquela consciência pública, mas também para melhor capacitar os cidadãos para cobrarem uma atuação estatal mais sustentável e equilibrada na resolução de problemas ambientais (JARDIM; MURTA, 2021, p. 21-22; 24; 26-27; 31).

⁴⁴ **Decreto nº 10.140, de 28 de novembro de 2019.** Altera o Decreto nº 8.505, de 20 de agosto de 2015, que dispõe sobre o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10140.htm. Acesso em:

Considerada a importância dessa questão para as políticas públicas ambientais, serão apresentadas a seguir algumas ações de desmonte observadas que contribuíram para reduzir a transparência e os mecanismos de prestação de contas e/ou informações ao público.

O fornecimento de informações à imprensa acerca do ICMBio e do IBAMA passou a ser mais controlado, e de forma mais centralizada, pela assessoria de comunicação do MMA⁴⁵. O ICMBio publicou, 10 de março de 2021, uma Portaria⁴⁶ que determinava que a publicação de produções científicas em seu âmbito deveria ser previamente autorizada pelo Diretor da DIBIO e previamente comunicada ao Presidente do Instituto. A exclusão, mesmo que temporária, de informações, registros ou dados relevantes e previamente disponíveis na Internet ocorreu em, pelo menos, duas ocasiões^{47,48}. Uma outra questão que pode dificultar o acesso público a informações ambientais é que a migração de informações, registros e sistemas (como o Sinima) atualizados para o novo domínio do portal eletrônico do MMA, inaugurado em novembro de 2020, ainda não foi concluída até o presente momento, - o que atrapalha os mecanismos de *Search Engine Optimization* (SEO) responsáveis pelas buscas orgânicas em sites de pesquisa (JARDIM; MURTA, 2021, p. 30-31).

O último exemplo dessa estratégia de desmonte é o Programa Adote um Parque, instituído pelo Decreto nº 10.623/2021⁴⁹ com a finalidade “de promover a conservação, a recuperação e a melhoria das unidades de conservação federais, por meio da participação de pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais e estrangeiras”. A partir da leitura do Decreto e da análise feita pelas organizações FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) e Terra de Direitos, em parceria com o Grupo Carta de Belém (CGB), sobre o Programa (PROGRAMA, 2021), ele foi considerado como uma estratégia de desmonte desse tipo porque tem a intenção de transferir a responsabilidade estatal de financiamento e gestão

⁴⁵ **Informações sobre Ibama e ICMBio só com o Ministério do Meio Ambiente.** 13 de março de 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/informacoes-sobre-ibama-e-icmbio-so-com-o-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em:

⁴⁶ **Portaria nº 151, de 10 de março de 2021.** MMA/ICMBio. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-151-de-10-de-marco-de-2021-308088448>. Acesso em:

⁴⁷ **Ministério do Meio Ambiente tira do ar site especial com mapas de áreas prioritárias para conservação.** 26 de abril de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/04/26/ministerio-do-meio-ambiente-tira-do-ar-site-especial-com-mapas-de-areas-prioritarias-para-conservacao.ghtml>. Acesso em: 8 dez. 2021.

⁴⁸ **MMA exclui informações sobre áreas protegidas de novo site.** 22 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/mma-exclui-informacoes-sobre-areas-protetidas-de-novo-site/> Acesso em:

⁴⁹ **Decreto nº 10.623, de 9 de fevereiro de 2021.** Institui o Programa Adote um Parque, com a finalidade de promover a conservação, a recuperação e a melhoria das unidades de conservação federais por pessoas físicas e jurídicas privadas, nacionais e estrangeiras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10623.htm. Acesso em:

das UCs federais para a iniciativa privada, favorecendo “a governança privada sobre territórios de interesse coletivo e social” (ibid., p. 18) e enfraquecendo “ainda mais as políticas públicas de fiscalização, conservação, recuperação e melhorias” (ibid., p. 50) desses territórios.

De forma breve, o Programa funciona da seguinte forma: após a seleção, pelo MMA, das UCs a serem incluídas no Programa, o processo de sua adoção, via doação de bens e serviços, por pessoas físicas e jurídicas privadas, envolve, primeiro, a publicação, pelo ICMBio, de chamamento público. Em seguida, os interessados devem apresentar suas propostas de adoção ao Instituto, que avaliará as propostas e selecionará as mais adequadas aos interesses da administração pública federal. A formalização da adoção será feita por meio de um Termo de Adoção, acompanhado de um Plano de Trabalho, a ser firmado entre o ICMBio e o adotante, com o detalhamento, dentre outras coisas, dos bens e serviços a serem adotados e dos benefícios ao adotante.

Essa transferência de responsabilidades estatais, exercidas principalmente pelo ICMBio, para a iniciativa privada, se dá com brechas e inconsistências, desrespeitando preceitos constitucionais, acordos internacionais e normas infraconstitucionais relativas aos povos e comunidades tradicionais, à regularização fundiária e às UCs federais.

Primeiro, o Programa foi lançado sem qualquer diálogo ou consulta aos Conselhos Deliberativos das UCs e à sociedade civil, e o Decreto nº 10.623/2021 não prevê processos e instrumentos de transparência e/ou consulta aos povos e comunidades tradicionais que vivem nas UCs (ibid., p. 17-18; 48). Segundo, enquanto um exemplo de falta de transparência para a sociedade civil, os oito processos de adoção anunciados pelo MMA entre fevereiro e abril de 2021 não tiveram seus Termos de Adoção e Planos de Trabalho publicados, apenas as atas da sessão pública e os resultados da adoção (ibid., p. 24). Terceiro, a insegurança jurídica em que se encontram essas 8 UCs (todas de Uso Sustentável) em processo de adoção abre brechas para interferências nocivas nessas áreas por parte das empresas adotantes, tanto para a biodiversidade quanto para os povos e comunidades tradicionais que habitam nesses territórios. Essa insegurança é observada tanto em relação à inexistência de planos de manejo para sete destas UCs, apenas a Reserva Extrativista (Resex) do Lago do Cuniã (RO) possui plano de manejo aprovado, quanto em relação à situação fundiária nessas UCS – apenas três delas (Resex do Lago do Cuniã (RO), Resex São João da Ponta (PA) e Resex Chocoaré Mato-Grosso (PA)) possuem o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), fundamental para a regularização fundiária em favor das populações tradicionais (ibid., p. 23).

4.3. DESMONTE POR AÇÃO SIMBÓLICA

A estratégia de desmonte por ação simbólica, na qual os atores políticos deliberadamente declaram suas intenções de desmontar políticas e instrumentos de políticas existentes, com o objetivo de assegurar que essas intenções sejam clara e diretamente atribuídas a eles, foi frequentemente utilizada pelo governo federal, especialmente pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, e pelo ex-Ministro do MMA, Ricardo Salles.

Os órgãos ambientais federais (Ibama e ICMBio) e, principalmente, suas ações, procedimentos e agentes de fiscalização ambiental foram publicamente criticados e deslegitimados inúmeras vezes por esses dois atores. Alguns exemplos com esse teor:

Em dezembro de 2018, já eleito, mas antes do início de sua gestão, Bolsonaro afirmou: "Não vou mais admitir o Ibama sair multando a torto e a direito por aí, bem como o ICMBio. Essa festa vai acabar". Na mesma ocasião, em referência à multa ambiental que recebeu em 2012 por prática de pesca irregular na Estação Ecológica Tamoios, disse: "Vou pagar essa multa? Vou. Mas sou uma prova viva do descaso, da parcialidade e do péssimo trabalho prestado por alguns fiscais do Ibama e ICMBio. Isso vai acabar"⁵⁰.

Em abril de 2019, Bolsonaro desautorizou uma operação de fiscalização ambiental dentro da Floresta Nacional (Flona) do Jamari (RO) e um dos principais instrumentos de repressão a crimes ambientais (a inutilização e queima de maquinário), afirmando, sobre isso, que "Não é pra queimar nada, maquinário, trator, seja o que for, não é esse procedimento, não é essa a nossa orientação"⁵¹.

Em 13 de abril de 2019, em evento no Parque Nacional Lagoa do Peixe, Salles ameaçou punir servidores do ICMBio que não tinham comparecido ao evento (para o qual não haviam sido chamados): "na presença do ministro do Meio Ambiente e do presidente do ICMBio não há nenhum funcionário aqui. [...] Eu determino a abertura de processo administrativo

⁵⁰ **Bolsonaro critica Ibama e ICMBio**. 01 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2018/12/01/bolsonaro-critica-ibama-e-icmbio.htm>. Acesso em:

⁵¹ **Bolsonaro desautoriza operação do Ibama em UC desmatada**. 14 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/bolsonaro-desautoriza-operacao-do-ibama-em-uc-desmatada/>. Acesso em

disciplinar contra todos os funcionários por desrespeito à figura do ministro, do presidente do ICMBio e do povo do Rio Grande do Sul com esta atitude”⁵².

Em 29 de abril de 2019, na abertura da 26ª Feira Internacional de Tecnologia Agrícola em Ação (Agrishow), Bolsonaro disse: “uma das medidas tomadas e estudadas com ele [Salles] é fazer uma limpa no Ibama e no ICMBio. Tem que haver fiscalização sim. Mas o homem do campo tem que ser bem recebido. Cerca de 40% das multas serviam para retroalimentar uma fiscalização xiita, que só atendia nichos e não o meio ambiente”; e “nós queremos e estamos tirando o Estado do cangote daqueles que produzem, daqueles que investem e dos grandes empreendedores”⁵³.

Em agosto de 2019, Salles compartilhou, em suas redes sociais, uma reportagem na qual a pecuarista Nair Brizola, que recebeu uma multa lavrada há 10 dias por (supostamente, segundo ela) “destruir 70,93 hectares de floresta do bioma amazônico mediante uso do fogo” dentro da Reserva Biológica da Serra do Cachimbo (PA), acusa, sem provas, servidores do ICMBio de incendiar a floresta⁵⁴.

O último exemplo de falas públicas com esse conteúdo se deu em 9 de setembro de 2019, quando Salles, ao ser questionado durante evento do grupo Lide para empresários sobre a opinião que tem da atuação do Ibama e do ICMBio, criticou governos anteriores, que, segundo ele, teriam inchado a máquina pública e usado dinheiro em coisas irrelevantes, sem preocupação com meritocracia, eficiência e resultados⁵⁵.

O seguinte trecho da proposta de Ação Civil Pública subscrita pelo Ministério Público Federal que pedia o afastamento de Ricardo Salles do cargo de Ministro por ato de improbidade administrativa atenta para os impactos que declarações públicas desse teor, contrárias às autarquias ambientais federais e sua ação fiscalizatória podem ter:

⁵² **Após ministro ameaçar servidores, presidente do ICMBio pede demissão.** 15 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/apos-ministro-ameacar-servidores-presidente-do-icmbio-pede-demissao/>. Acesso em:

⁵³ **Bolsonaro decidiu com Ricardo Salles “fazer a limpa” no Ibama e ICMBio.** 29 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/bolsonaro-decidiu-com-ricardo-salles-fazer-a-limpa-no-ibama-e-icmbio/>

⁵⁴ **Pecuarista que acusou ICMBio de promover “dia do fogo” tem multa por queimada.** 25 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/pecuarista-que-acusou-icmbio-de-promover-dia-do-fogo-tem-multa-por-queimada/>. Acesso em:

⁵⁵ **Salles contraria Ministério Público Federal e volta a criticar Ibama e ICMBio.** 9 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/09/salles-contraria-ministerio-publico-federal-e-volta-a-criticar-ibama-e-icmbio.shtml>. Acesso em:

Desde o início de 2019 testemunha-se um intenso recrudescimento da violência em face dos fiscais ambientais do IBAMA e do ICMBio [...] Tal circunstância de recrudescimento da violência em face dos fiscais ambientais possui relação direta com declarações de autoridades públicas constituídas que depreciam o trabalho da fiscalização ambiental e colocam os fiscais como alvos dos transgressores da lei. Com tais declarações, fabrica-se um ambiente de pressão externa demasiado hostil àqueles que operam na fiscalização.⁵⁶

O desmonte por ação simbólica também se deu por declarações contrárias, ameaças e questionamentos públicos (geralmente preliminares e/ou sem embasamento) a políticas públicas (e seus instrumentos) relativos ao campo de atuação do ICMBio, especialmente a demarcação e existência de UCs federais. Alguns exemplos nesse sentido:

Em maio de 2019, Salles afirmou parte das UCs federais “foi criada sem nenhum tipo de critério técnico” e que objetivava realizar “um trabalho de revisão preciso na lei que nunca foi feito”. Disse também que o MMA iria colocar tudo na mesa para que seja reavaliado: “vamos criar um grupo de trabalho para analisar o processo de criação e categorização de todas as unidades de conservação federais”⁵⁷.

Em 4 de julho de 2019, em encontro com congressistas da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), Bolsonaro reclamou que o país “foi deixando acontecer” a criação de reservas indígenas e de unidades de conservação e disse que hoje “nós temos que não fazer, primeiramente é desfazer o que foi feito para depois fazer”, além de afirmar que “esses dois em especial [Macron e Merkel] achavam que estava tratando com governos anteriores que após reuniões como essa vinham para cá e demarcavam dezenas de áreas indígenas, demarcavam quilombolas, ampliavam áreas de proteção, ou seja, dificultavam cada vez mais o nosso progresso aqui no Brasil”⁵⁸.

Em 27 de agosto de 2019, numa reunião com governadores dos estados que compõem a Amazônia Legal, quando Bolsonaro voltou a criticar a demarcação de terras indígenas e de UCs e a suposta relação disso com pressões internacionais, quando disse que: “em grande parte,

⁵⁶ Esse trecho se encontra na página 69 do documento que fundamenta a Ação, e pode ser encontrado, na íntegra, em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/aia-salles-1>. Acesso em:

⁵⁷ **Governo fará revisão geral das 334 áreas de proteção ambiental no País**. 10 de maio de 2019. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,governo-fara-revisao-geral-das-334-areas-de-protecao-ambiental-no-pais,70002822999>. Acesso em:

⁵⁸ **“Esse governo é de vocês”, diz Bolsonaro a Ruralistas**. 4 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/noticias/esse-governo-e-de-voces-diz-bolsonaro-a-ruralistas/> Acesso em:

o dinheiro vem de fora do Brasil, isso tem um preço: demarcação de terras indígenas, APAs [áreas de proteção ambiental], quilombolas, parques nacionais etc. Isso leva a um destino que nós já sabemos, insolvência do Brasil. Vamos ter que enfrentar essa questão de qualquer maneira”⁵⁹.

Em entrevista à TV Brasil em março de 2020, o coronel da PM Homero de Gorge Cerqueira, presidente do ICMBio a época, afirmou que, como o Brasil já tinha muitas áreas e florestas preservadas em comparação com outros países, “não há necessidade de criarmos novas unidades [de conservação] nesse momento. Nós não temos um estudo para criação, mas sim para alguns ajustes das unidades que já foram criadas”⁶⁰.

Por fim, a fala de Salles na reunião interministerial de 22 de abril de 2020, cuja divulgação foi feita em 22 de maio de 2020 por decisão judicial, é ilustrativa da intenção e possíveis formas de atuação do governo federal na promoção do desmonte das políticas públicas ambientais brasileiras:

"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. De IPHAN, de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos" [...] "mas tem uma lista enorme, em todos os ministérios que têm papel regulatório aqui, para simplificar. Não precisamos de Congresso. Porque coisa que precisa de Congresso também, nesse fuzuê que está aí, nós não vamos conseguir aprovar" [...] "a segurança jurídica, da previsibilidade, da simplificação, essa grande parte dessa matéria ela se dá em portarias e norma dos ministérios que aqui estão, inclusive o de Meio Ambiente. E que são muito difíceis, e nesse aspecto eu acho que o Meio Ambiente é o mais difícil de passar qualquer mudança infralegal em termos de infraestrutura, é instrução normativa e portaria, porque tudo que a gente faz é pau no judiciário, no dia seguinte"⁶¹.

⁵⁹ **Em reunião com governadores para tratar da Amazônia, Bolsonaro critica demarcação de terras indígenas.** 27 de agosto de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/27/em-reuniao-com-governadores-para-tratar-de-amazonia-bolsonaro-critica-demarcacao-de-terras-indigenas.ghtml>. Acesso em:

⁶⁰ **Governo não pretende criar nenhuma unidade de conservação, diz presidente do ICMBio.** 8 de março de 2020. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/salada-verde/a-gente-nao-tem-intencao-de-criar-nenhuma-unidade-de-conservacao-durante-esse-governo-diz-presidente-do-icmbio/>

⁶¹ **Ministro do Meio Ambiente defende passar ‘a boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19.** 22 de maio de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em:

4.4. DESMONTE ATIVO

No modelo teórico-analítico aqui utilizado, a estratégia de desmonte ativo envolve tanto a redução da densidade das políticas ou de seus instrumentos, através da extinção/revogação dos existentes, quanto a redução de sua intensidade substancial (rigor e abrangência de seus parâmetros regulatórios e/ou escopo da prestação de serviços), através de alterações das normas existentes e/ou substituição destas por normas menos rigorosas e abrangentes (BAUER; KNILL, 2012, p. 44-45).

Na análise, observou-se poucas ações do governo federal passíveis de serem enquadradas, nesses termos, como estratégia de desmonte ativo do ICMBio e das políticas e instrumentos de sua competência.

Um primeiro exemplo foi a revogação, através da Resolução Conama nº 500/2020, das Resoluções Normativas Conama nº 303/2002⁶², que dispõe, de forma mais abrangente, sobre parâmetros, definições e limites de APPs, e nº 302/2002⁶³, que dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente (APPs) de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Essa revogação foi aprovada na 135ª Reunião Ordinária da Plenária do Conama, em 28 de setembro de 2020, já na nova configuração do Conselho instituída pelo Decreto nº 9.806/2019. Além de fragilizar a proteção regulatória de ecossistemas costeiros, como as dunas, os manguezais e as restingas, a perda dessas normativas nacionais, sem sua substituição por novas normas, cria insegurança jurídica e facilita o conflito entre as instâncias federativas, uma vez que ficaria a cargo de cada estado a regulação acerca das APPs. Pouco tempo depois, a ministra Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal (STF), concedeu liminar e suspendeu a revogação, restabelecendo as Resoluções revogadas, e, posteriormente, a

⁶² **Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002.** Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=274>. Acesso em:

⁶³ **Resolução CONAMA nº 302, de 20 de março de 2002.** Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=98315#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20par%C3%A2metros%2C%20defini%C3%A7%C3%B5es,regime%20de%20uso%20do%20entorno.&text=Considerando%20que%20a%20fun%C3%A7%C3%A3o%20s%C3%B3cio%20ambiental%20da%20propriedade%20prevista%20nos%20arts..> Acesso em:

resolução nº 500/2020 foi declarada, por unanimidade, como inconstitucional pelo plenário do STF⁶⁴.

Um segundo exemplo diz respeito ao licenciamento ambiental para instalação de recifes artificiais no Mar Territorial e na Zona Econômica Exclusiva brasileiros e em UCs, que era regulado pela Instrução Normativa Ibama nº 22/2009. Essa norma foi revogada, em junho de 2019, pela Instrução Normativa Ibama nº 17⁶⁵, que estabeleceu que até que sobreviesse nova regulamentação, as atividades reguladas pela IN revogada seriam licenciadas com base em critérios técnicos pela Diretoria de Licenciamento do Ibama. Posteriormente, a fim de suprir o vácuo legislativo, foi publicada, em dezembro de 2020, a Instrução Normativa Ibama nº 28⁶⁶. Essa última norma flexibilizou regras e deixou lacunas quanto à composição dos recifes artificiais: a legislação anterior obrigava a remoção total de substâncias e materiais potencialmente poluentes (§ 3º do Art. 10), enquanto com a nova são consideradas inviáveis apenas as estruturas que contenham quantidade excessiva de materiais perigosos e potencialmente poluidores (Art. 10), sem especificação de quantidades. Além disso, diferentemente da IN nº 22/2009 (Arts. 5º e 6º), a IN nº 28/2020 é omissa quanto ao licenciamento e implantação de recifes artificiais em áreas de influência direta do empreendimento nas quais se identifique a ocorrência de espécies ameaçadas de extinção, e no interior, zona de amortecimento ou área circundante de UCs (apesar de afirmar em seu Art. 2º que a norma se aplica às UCs instituídas pela União, com exceção das Áreas de Preservação Permanentes – APAs)⁶⁷.

Um terceiro exemplo foi a flexibilização do procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizados integralmente na Zona Urbana da APA de Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo, através da alteração de seu Plano de Manejo pela Portaria ICMBio nº 242, de 20 de abril de 2021⁶⁸. A autorização do ICMBio para

⁶⁴ **STF reafirma inconstitucionalidade do ‘revogaço’ das resoluções do Conama sobre APPs.** 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/stf-reafirma-inconstitucionalidade-do-revogaco-das-resolucoes-do-conama-sobre-apps/>. Acesso em:

⁶⁵ **Instrução Normativa MMA/Ibama nº 17, de 21 de junho de 2019.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-17-de-21-de-junho-de-2019-169787155>. Acesso em:

⁶⁶ **Instrução Normativa MMA/Ibama nº 28, de 24 de dezembro de 2020.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-28-de-24-de-dezembro-de-2020-296444001>. Acesso em:

⁶⁷ **Nova regulamentação para recifes artificiais flexibiliza regras e deixa lacunas.** 7 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/nova-regulamentacao-para-recifes-artificiais-flexibiliza-regras-e-deixa-lacunas/>. Acesso em:

⁶⁸ **Portaria MMA/ICMBio nº 242, de 20 de abril de 2021.** Alteração no Plano de Manejo da Plano de Manejo da APA de Fernando de Noronha - Rocas - São Pedro e São Paulo. (Processo nº 02124.001923/2018-45).

o licenciamento de atividades de construção ou reforma de imóvel com mais de 450 m² deixou de ser necessária com essa Portaria.

4.5. ANÁLISE CONJUNTA DOS ACHADOS

A apresentação da análise conjunta dos achados da pesquisa quanto às ações e estratégias adotadas pelo atual governo federal em relação ao ICMBio que foram consideradas como desmonte desse órgãos e das políticas públicas de sua competência será feita em diálogo com tipologia de estratégias de desmonte do modelo teórico-analítico de Bauer *et al* (2012a) e com a análise comparativa feita por Bauer *et al* (2012b).

Primeiramente, as ações de desmonte aqui analisadas parecem ter sido direcionadas mais a mudanças na intensidade das políticas e de seus instrumentos, tanto em sua dimensão substantiva quanto formal, e menos à redução de sua densidade (balanço do número de políticas/instrumentos). O que parece ir no mesmo sentido do que se esperava na proposição do modelo teórico-analítico e do que foi, posteriormente, observado nas análises (BAUER *et al*, 2012b, p. 208-210) e que poderia ser explicado, em parte, pela maior visibilidade e custo político da eliminação/extinção de uma política pública, e, em parte, pelos maiores constrangimentos e dificuldades institucionais para realizá-la.

Diferentemente dos casos analisados na obra organizada por Bauer *et al* (2012a), observou-se que o foco do desmonte aqui pesquisado foi menos na intensidade substantiva das políticas e dos instrumentos de políticas existentes, ou seja, no escopo/abrangência da intervenção e da regulação estatal e na rigorosidade dos critérios/parâmetros regulatórios, e mais na intensidade formal das políticas e de seus instrumentos – nas condições, capacidades e/ou procedimentos administrativos necessários para implementação, gestão e/ou fiscalização dessas políticas e instrumentos.

A preponderância de mudanças na intensidade das políticas, em relação à sua densidade, e em sua intensidade formal, em comparação com a substantiva, se expressa no que foi observado quanto ao peso relativo de cada tipo de estratégia na atuação do governo Bolsonaro no desmantelamento do ICMBio e das políticas relativas às suas atividades finalísticas. Assim,

os achados da pesquisa parecem indicar que o governo Bolsonaro utilizou, principalmente, a estratégias por mudança de arena e por omissão, seguida pela estratégia de desmonte por ação simbólica, com menor utilização da estratégia de desmonte ativo.

Na estratégia de desmonte por omissão, as ações mais observadas foram aquelas relativas à “inexecução” financeira e à paralisação de fundos/recursos importantes para a realização das atividades finalísticas do ICMBio. Também se observou a omissão de atores governamentais no enfrentamento de novas condições ou crises ambientais, a vacância prolongada de cargos estratégicos por falta de nomeação, e a não criação de nenhuma nova UC federal.

Em relação à estratégia de desmonte por mudança de arena, observou-se que ela se deu, principalmente, através da alteração de capacidades administrativas, com a redução dos recursos orçamentários destinados ao ICMBio, e da redução da quantidade e qualidade dos recursos de pessoal do Instituto; do enfraquecimento e paralisação das condições e processos de fiscalização ambiental em UCs federais; da redução da transparência e da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões acerca das políticas e instrumentos de políticas sob competência do ICMBio; da redução da transparência e de mecanismos na prestação de contas e/ou informações ao público; e da transferência da responsabilidade estatal de financiamento e gestão das UCs federais para a iniciativa privada.

Quanto à estratégia de desmonte por ação simbólica, os achados da pesquisa indicam que as falas de Jair Bolsonaro e de Ricardo Salles, geralmente preliminares e/ou sem embasamento, foram tanto no sentido de crítica e deslegitimação do Ibama e do ICMBio, assim como das ações, procedimentos e agentes da fiscalização ambiental, especialmente em terras indígenas e UCs, quanto de declarações contrárias, ameaças de desmantelamento e questionamento público de políticas e instrumentos relativos à área de atuação do ICMBio, especialmente sobre a demarcação e existência de UCs federais.

Por fim, na estratégia de desmonte ativo, as poucas ações observadas foram de revogação de normas, de alteração das normas vigentes, ou de sua substituição por novas normas, enfraquecendo-as tanto através da redução da abrangência da regulação estatal quanto de seu rigor regulatório.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos achados da pesquisa apresentados e discutidos no capítulo anterior sugere que o Governo Bolsonaro, entre janeiro de 2019 e junho de 2021, agiu e deixou de agir no sentido de promover o desmonte do ICMBio e das políticas e instrumentos de políticas sob sua competência, como parte de um processo mais amplo de desmonte da estrutura administrativa e jurídica de governança ambiental por esse governo.

Para promover esse desmonte, observou-se que o governo federal utilizou, de forma desigual, os quatro tipos de estratégias propostos pelo modelo teórico-analítico de Bauer *et al* (2012a), no qual a pesquisa se baseou e se orientou: o desmonte por omissão, por mudança de arena, por ação simbólica, e o desmonte ativo.

Como sugerido pela maior utilização da estratégia de desmonte por mudança de arena e pela pouca utilização da estratégia de desmonte ativo, observou-se que as ações de desmonte focaram, prioritariamente, na redução da intensidade formal das políticas ambientais e de seus instrumentos, ou seja, das condições, capacidades e/ou procedimentos administrativos necessários para sua implementação, gestão e/ou fiscalização, tendo sido menos observada a redução de sua intensidade substantiva – do escopo/abrangência da intervenção e da regulação estatal e da rigorosidade dos critérios/parâmetros regulatórios.

Além disso, a preferência do governo federal de promover o desmonte principalmente pela estratégia de mudança por arena, e não pela de desmonte ativo, parece sugerir que a atuação de desmonte do ICMBio pela arena administrativa, através de atos administrativos “infralegais” (como portarias e instruções normativas), era, ou parecia ser (para os atores-chave desse governo), mais viável do que a atuação pela arena legislativa. A fala de Salles na reunião interministerial de 22 de abril de 2020 evidencia que a escolha por atuar dessa forma foi calculada, de forma a não precisar da aprovação prévia do Congresso Nacional, e consciente da possibilidade de judicialização e do controle judicial desses atos⁶⁹.

Considerando de forma conjunta as diversas ações e inações do Governo Bolsonaro aqui consideradas como estratégias de desmonte do ICMBio, observou-se que esse processo de deu,

⁶⁹ Os trechos dessa fala que evidenciam isso são os seguintes: “não precisamos de Congresso, porque coisa que precisa de Congresso também, nesse fuzuê que está aí, nós não vamos conseguir aprovar”; e “acho que o [Ministério do] Meio Ambiente é o mais difícil de passar qualquer mudança infralegal em termos de infraestrutura, é instrução normativa e portaria, porque tudo que a gente faz é pau no judiciário, no dia seguinte”.

principalmente, através: (a) da redução dos recursos orçamentários destinados ao órgão e suas atividades finalísticas, assim como a paralisação de recursos que contribuíam para a realização dessas atividades; (b) da redução quantitativa e qualitativa de seus recursos humanos; (c) da redução da transparência e da participação da sociedade civil nos processos políticos de tomada de decisões acerca da formulação, implementação, gestão e/ou fiscalização de políticas e instrumentos sob competência do Instituto Chico Mendes; (d) da piora na divulgação e prestação pública de dados e informações ambientais à sociedade civil; (e) do enfraquecimento e paralisação de ações de fiscalização ambiental, especialmente em terras protegidas na Amazônia Legal, assim como da deslegitimação dessas ações por discursos públicos contrários a elas e a seus executores proferidos por atores governamentais; (f) e da transferência de responsabilidades estatais relativas à gestão e ao financiamento de UCs federais para a iniciativa privada.

Em relação às limitações do presente estudo, levando em conta a complexidade do fenômeno de desmonte de políticas públicas, dos problemas e das políticas ambientais (BORINELLI, 2011), e do foco da pesquisa em um processo ainda em curso, para compreender e explicar melhor o fenômeno de desmonte das políticas públicas ambientais brasileiras pelo governo Bolsonaro, seria necessário um estudo mais aprofundado e sistemático das oportunidades e constrangimentos institucionais, dos fatores situacionais e dos fatores externos, assim como de sua influência relativa na preferência dos atores pelo desmonte, ou não, dessas políticas, nas estratégias que eles utilizam para tentar realizá-lo e na efetividade dessas estratégias e ações.

Alguns tópicos cuja exploração mais detida parece promissora para compreensão e explicação desse fenômeno/processo são: a crise econômica e política; o controle legislativo e judicial dos atos do Executivo federal; a opinião pública nacional e internacional, e a cobertura nas mídias tradicionais e sociais, acerca das questões ambientais, dos atores políticos e das ações de desmonte; as capacidades e formas de atuação de outros atores/grupos com intenções de desmonte, como parlamentares da base do governo, e de atores/grupos ambientalistas que se opõem às tentativas de desmonte; e o impacto da pandemia de COVID-19 sobre os mais diversos aspectos políticos, econômicos, sociais e ambientais.

Além disso, estudos sobre as mudanças das políticas socioambientais brasileiras podem se valer de pesquisas com um recorte temporal mais amplo, que considerem processos históricos e as dinâmicas de longo prazo dessas mudanças (JORDAN; TUMPENNY, 2012, p.

196; BAUER *et al*, 2012b, p. 222), permitindo comparar, por exemplo, a condução do Governo Bolsonaro em relação a essas políticas com a condução feita por governos federais anteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Ana Clara Alencar Prado de. Mineração e compensação ambiental sob o enfoque da PNMA. In: LEUZINGER, Márcia Dieguez; SOUZA, Lorene Raquel de; CIRNE, Mariana Barbosa (orgs.) **Os 40 anos da Política Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: ICPD; CEUB, 2021. p. 351-379.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil. In: GANEM, Roseli Senna (org.) **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2010. p. 177-221.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, vol. 14, n. 2, 2020. Disponível em: <https://brazilianpoliticalsciencereview.org/article/environmental-policy-in-the-bolsonaro-government-the-response-of-environmentalists-in-the-legislative-arena/>. Acesso em: 03 mar. 2021.
- ASCEMA NACIONAL. **Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil**. Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista de Meio Ambiente (Ascema Nacional), 2021. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf. Acesso em: 10 dez. 2021.
- BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne (eds.). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012a. 230 p.
- BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding Policy Dismantling: An Analytical Framework. In: BAUER, Michael W *et al.* (eds.). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-51.
- BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects. In: BAUER, Michael W *et al.* (eds.). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012b. p. 203-225.
- BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. **Cadernos de Campo (São Paulo)**, v. 29, n. 2, p. 1-9, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663>. Acesso em: 14 jan. 2022.
- BERTOLDI, Márcia Rodrigues; DAMASCENO, Ádria Tabata de Moraes. A conservação da biodiversidade na Amazônia e a governança transnacional ambiental: o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) e a experiência local com o Parque Nacional do Cabo Orange (PNCO). **Revista de Direito da Cidade**, vol. 12, nº 4, p. 2600-2622, 2020.
- BORINELLI, Benilson. Problemas ambientais e os limites da política ambiental. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 13, n. 2, p. 63-84, jan./jun. 2011.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 125-146., jun. 2013.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; CALMON, Paulo Carlos Du Pin; BORINELLI, Benilson. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 54, n. 6, p. 1691-1710, nov./dez. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122020000601691&tlng=pt. Acesso em: 05 mar. 2021.

FEARNSIDE, Philip Martin. Retrocessos sob o Presidente Bolsonaro: Um Desafio à Sustentabilidade na Amazônia. **Sustentabilidade International Science Journal**, v. 1, n. 1, , p. 38-52, 2019. Disponível em: http://inct-servamb.inpa.gov.br/publ_livres/2019/Fearnside-Retrocessos_sob_o_Presidente_Bolsonaro-Revista_Sustentabilidade.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

GANEM, Roseli Senna. Conservação da biodiversidade: das reservas de caça à Convenção sobre Diversidade Biológica. In: _____ (org.) **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2010. p. 75-110.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

IMAFLOA; ISA; ARTIGO 19. **Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira**. Imaflora, Instituto Socioambiental (ISA), Artigo 19, 2021. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/mapeamento-dos-retrocessos-de-transparencia-e-participacao-social-na-politica>. Acesso em: 18 set. 2021.

JARDIM, Victor Monteiro de Castro Campos; MURTA, Mariana Amorim. O enfraquecimento do Sinima: atrasos no acesso à informação ambiental no Brasil. In: LEUZINGER, Márcia Dieguez; SOUZA, Lorene Raquel de; CIRNE, Mariana Barbosa (orgs.) **Os 40 anos da Política Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: ICPD; CEUB, 2021. p. 19-34.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Breves comentários sobre a base constitucional da proteção da biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (org.) **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2010. p. 132-138.

JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; TUMPENNY, John. Policy Dismantling: An Introduction. In: BAUER, Michael W *et al.* (eds.). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3-29.

JORDAN, Andrew; TUMPENNY, John. From Dismantling by Default to Symbolic Dismantling? Water Policy in the United Kingdom. In: BAUER, Michael W *et al.* (eds.). **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 176-199.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy Dismantling. **Journal of European Public Policy**, vol. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

LOPES, Cristina L.; CHIAVARI, Joana. **Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e seus Reflexos no Combate ao Desmatamento na Amazônia**. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 47-65, mar. 2016.

MIGUEL, Jean. Negacionismo climático no Brasil. **Coletiva**, Dossiê 27 - Emergência Climática, 2020. Disponível em: <https://www.coletiva.org/artigo-negacionismo-climatico-no-br>. Acesso em: 14 jan. 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **“Passando a boiada”**: o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. Jan. 2021. 38 p.

OLIVEIRA, Carla Mariana Aires; CRUZ, Pedro Monteiro da; MONT’ALVERNE, Tarin Cristino Frota. Participação social: avanços internacionais e retrocessos do Brasil com o Decreto nº 9.806/2019 sobre o Conama. In: LEUZINGER, Márcia Dieguez; SOUZA, Lorene Raquel de; CIRNE, Mariana Barbosa (orgs.) **Os 40 anos da Política Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: ICPD; CEUB, 2021. p. 98-122.

PROGRAMA Adote um Parque: privatização das áreas protegidas e territórios nacionais. Set. 2021. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/42/programa-adote-um-parque-privatizacao-das-areas-protetidas-e-territorios-tradicionais/23650>. Acesso em: 14 jan. 2022.

RIBEIRO, Maurício Andrés. Aspectos éticos e políticos da atual crise de biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (org.) **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2010. p. 47-74.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea**, v. 7, n. 2, p. 305-322, jul./dez. 2005.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano I, número I, julho de 2009.

SCANTIMBURGO, André. O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro. **Perspectivas**, São Paulo, v. 52, p. 103-117, jul./dez. 2018.

SILVA JUNIOR, Celso H. L.; PESSÔA, Ana C.M.; CARVALHO, Nathália S.; REIS, João B. C.; ANDERSON, Liana O.; ARAGÃO, Luiz E. O. C. The Brazilian Amazon deforestation rate in 2020 is the greatest of the decade. **Nature Ecology and Evolution**, v. 5, n. 2, p. 144-145, 2021.

SILVEIRA, G.A. M.; BORGES, L. A. C.; BARROS, V. C. C.; LAUDARES, S. S. A.; COELHO JUNIOR, L. M. Compensação ambiental derivada de empreendimentos de significativo impacto ambiental: uma análise histórica e funcional na esfera federal. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 18354-18375, fev. 2021.

SOARES, Marcelo de Oliveira *et al.* Oil spill in South Atlantic (Brazil): Environmental and governmental disaster. **Marine Policy**, v. 115, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/63207/1/2020_art_mosoares.pdf. Acesso em: 14 jan. 2022.

VALE, Mariana M. *et al.* The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. **Biological Conservation**, v. 255, mar. 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S000632072100046X>. Acesso em: 01 mar. 2021.

VIANA, Maurício Boratto; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Conservação da biodiversidade e repartição de competências governamentais. In: GANEM, Roseli Senna (org.) **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2010. p. 139-176.

WANDERLEY, Luiz Jardim; GONÇALVES, Ricardo Junior de Assis Fernandes; MILANEZ, Bruno. O interesse é no minério: o neoextrativismo ultraliberal marginal e a ameaça de expansão da fronteira mineral pelo governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 555-599, 2020.