

## O Desmantelamento Ativo da Política Ambiental Brasileira e seus Efeitos na Atuação dos Agentes do IBAMA e do ICMBio

Francesco Bonelli <sup>1 2</sup>  
Pabrcio Bonfim Freitas <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia / Campus Valença, Valença – BA, Brasil

<sup>2</sup> Universidade Federal da Bahia / Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Salvador – BA, Brasil

### RESUMO:

Este artigo responde à pergunta: como as mudanças disruptivas empreendidas pelo governo Bolsonaro afetaram o trabalho cotidiano das entidades ambientais federais do ponto de vista dos agentes? No Brasil, as entidades responsáveis pela prevenção e controle do desmatamento na Amazônia são o IBAMA e o ICMBio. A partir de um modelo teórico sobre a implementação de *policies*, analisamos os fatores individuais para captar as percepções dos agentes ambientais sobre as mudanças realizadas na política. Este artigo se justifica pela necessidade de analisar o papel da burocracia na implementação da política ambiental face às ameaças de retrocesso democrático promovidas no Brasil por um governo populista de extrema direita. Assim, foi realizada uma investigação *case-oriented*, para analisar comparativamente a atuação do inspetor do IBAMA e do agente do ICMBio, os quais, apesar das semelhanças, diferem em relação a atividades e competência territorial. Os dados obtidos nas 28 entrevistas com servidores das duas instituições foram analisados utilizando a Análise Sistemática de Conteúdo. Os resultados mostram os efeitos das mudanças da implementação da política ambiental sobre a atuação dos agentes, com impactos mais intensos no caso do IBAMA. As evidências empíricas demonstram como o desmantelamento ativo de políticas levou à desmotivação dos servidores e ao esvaziamento das capacidades burocráticas, com evidente deterioração da execução dos programas ambientais. A principal contribuição teórica desta pesquisa é compreender como um governo populista de extrema direita pode enfraquecer a atuação de agentes qualificados, mesmo que comprometidos com o interesse público, e desmantelar instituições consolidadas ao longo de décadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Populismo de Extrema Direita no Brasil, Enfraquecimento das Capacidades Burocráticas, Desmatamento na Amazônia Legal.

## 1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar os efeitos das mudanças disruptivas empreendidas na área ambiental pelo governo Bolsonaro sobre a atuação dos Agentes Ambientais Federais responsáveis pela implementação dos planos de prevenção e controle do desmatamento na região amazônica.

Como as mudanças institucionais empreendidas pelo governo Bolsonaro afetaram o trabalho cotidiano das principais entidades ambientais federais sob a perspectiva de seus agentes? Para abordar essa questão de pesquisa, foi escolhido o agente implementador da política ambiental brasileira que atua na região amazônica. Os dados primários desta pesquisa foram obtidos por meio de entrevistas realizadas com 28 servidores atuantes nas duas principais entidades públicas ambientais federais: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

A unidade de análise adotada no trabalho é a implementação da política ambiental federal, com foco na prevenção e controle do desmatamento (fiscal do IBAMA) e na gestão das Unidades de Conservação Federais (agente do ICMBio). Em ambos os casos, a ênfase é na região amazônica, que exige a maior concentração de esforços das entidades ambientais para proteger a enorme riqueza de biodiversidade diante de crimes que resultam nas maiores taxas de desmatamento registradas no país.

O fiscal do IBAMA e o agente do ICMBio têm semelhanças em termos de capacidades, qualificação e modalidades de acesso ao serviço público. No entanto, diferem em relação a atividades realizadas e competência territorial. O fiscal do IBAMA atua como um policial ambiental, cuja ação é voltada à repressão de crimes ambientais. Por isso, ele é visto como um *outsider*. Por outro lado, o agente do ICMBio é responsável por garantir o uso sustentável dos recursos naturais das Unidades de Conservação Federais (UCs), precisando do apoio das comunidades locais. Assim, esse agente está mais integrado no contexto social em que trabalha (*embedded*). Na implementação de políticas, os burocratas da linha de frente precisam adquirir capacidades específicas – tanto técnicas quanto relacionais – para lidar com situações não previstas nas normas (Pires; Gomide, 2016). Essa questão é ainda mais complexa na área ambiental, na qual o trabalho dos fiscais está direcionado para a defesa de bens públicos que, frequentemente, se encontram ameaçados por comportamentos oportunistas ou ilegais.

Os agentes responsáveis pela implementação da política ambiental brasileira passaram recentemente por intensas mudanças, tanto em nível formal quanto informal. Capelari et al. (2020) e Araújo (2022) argumentam que, durante o governo Bolsonaro, houve uma interrupção abrupta do processo de construção de políticas, devido também à quebra do uso de evidências técnico-científicas para sustentar o processo decisório. Capelari et al. (2020) destacam ainda que a abrupta desconstrução na implementação da política ambiental tem sido evidente desde o início do mandato de Bolsonaro, especialmente com a ascensão de setores favoráveis à liberalização de bens públicos em benefício de grupos empresariais privados e com o aumento dos ataques à burocracia profissional. Nesse sentido, o contexto institucional brasileiro sob o governo Bolsonaro, conhecido pelas suas características de populismo com retrocessos democráticos (Bauer et al., 2021) e pela ideologia política de extrema direita (Menezes; Barbosa Jr., 2021), levou a intensas pressões políticas que

condicionaram as atividades cotidianas e a tomada de decisão dos agentes. Na área ambiental, os servidores públicos que sofreram as maiores pressões por parte dos representantes do governo foram aqueles que trabalhavam na linha de frente da implementação dos planos de prevenção e controle do desmatamento na região amazônica.

Assim, para retratar a complexa situação político-institucional no Brasil e seus efeitos sobre a implementação da política ambiental, este artigo está estruturado da seguinte forma. Além desta introdução, na seção seguinte, é apresentada uma visão geral da evolução da política ambiental brasileira, com foco na fiscalização e no controle do desmatamento. A terceira seção apresenta a dimensão individual da implementação da política ambiental, e a hipótese de pesquisa. Na quarta seção, é descrita a metodologia. As seções quinta e a sexta discutem os resultados da pesquisa, mostrando a análise comparativa entre IBAMA e ICMBio e os efeitos das mudanças empreendidas pelo governo Bolsonaro na implementação da política. A última seção traz as conclusões.

## 2. A Construção e o Desmantelamento da Política Ambiental Brasileira

O processo de institucionalização da política ambiental brasileira foi se articulado em múltiplas frentes, como o combate ao desmatamento, a preservação da vegetação nativa, dos recursos hídricos e pesqueiros, a instituição e gestão das unidades de conservação, o licenciamento ambiental e a mitigação das mudanças climáticas. A construção da governança ambiental foi incorporando, especialmente nos trinta anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988, novos atores, órgãos colegiados, agências independentes e arranjos institucionais informais, desenhando uma trajetória de escolhas que representam os interesses da sociedade (Seixas et al., 2020).

A promulgação da Constituição Federal deu um impulso ainda maior à criação de novas leis, regulamentos e agências reguladoras, embora o Brasil já tivesse assumido compromissos de preservação ambiental perante a comunidade internacional desde a década de 1970. A partir do reconhecimento constitucional do meio ambiente como um bem a ser preservado pelo Estado e pela coletividade, o processo de consolidação da legislação foi fortalecido, em consonância com os acordos internacionais estipulados pelo Brasil. Entre as leis aprovadas, destacamos: a Lei nº 7.735/1989, que criou o IBAMA; a Lei nº 9.605/1998, a principal referência legal em nível federal sobre apuração de crimes ambientais; a Lei nº 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; a Lei nº 11.516/2007, que cria o ICMBio, o qual assume parte dos bens, cargos e funções originalmente vinculados ao IBAMA; e a Lei nº 12.187/2009, que define a Política Nacional sobre Mudança do Clima, contendo tanto o fortalecimento de áreas protegidas quanto os planos de combate ao desmatamento, no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), aprovado por Decreto Presidencial em 2003.

É necessário caracterizar as duas principais instituições federais executoras da política ambiental brasileira, o IBAMA e o ICMBio, em termos de estrutura e funções. O IBAMA foi criado, em 1989, a partir da fusão de quatro diferentes instituições da área ambiental, mas com atuação limitada na preservação do meio ambiente. Por isso, desde sua criação, o IBAMA tem enfrentado conflitos internos para conseguir implementar a política ambiental brasileira de forma integrada (IBAMA, 2018). Nos termos da Lei nº 11.516/2007 (Brasil, 2007; Araújo,

2022), compete ao IBAMA exercer o poder de polícia ambiental; executar, no âmbito federal, as ações das políticas nacionais relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental; e executar ações supletivas de competência da União. A instituição, além da sede em Brasília, possui 27 Superintendências, que desenvolvem uma atividade fiscalizadora complementar à dos Estados (Pinheiro et al., 2022).

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado em 2007 a partir do desmembramento do IBAMA, tem a missão de proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental por meio da proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das Unidades de Conservação criadas pela União (Brasil, 2007). O instituto, atualmente, administra 334 Unidades de Conservação (UCs), das quais 125 estão localizadas na Amazônia (ICMBIO, 2021).

Apesar dos avanços na legislação e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, na região amazônica tem persistido a pressão de agentes que concebem a proteção das terras indígenas e públicas como um obstáculo ao crescimento econômico, na contramão dos princípios do desenvolvimento sustentável (Abramovay, 2010).

Os sinais da crise da democracia brasileira, que já haviam se revelado nos protestos de 2013 e na disputa das eleições presidenciais de 2014, e ainda mais claramente em 2016, com o *impeachment* da presidente Dilma, mostraram toda sua gravidade na campanha para as eleições presidenciais de 2018. Nessa oportunidade, foi possível observar uma crescente desconfiança de parte da sociedade nas instituições democráticas (Fernandes; Teixeira; Palmeira, 2020).

Uma vez eleito Presidente da República, Bolsonaro acelerou o processo de erosão do Estado, enfraquecendo instituições e desmontando políticas públicas nas áreas de saúde, educação, cultura, cidadania, direitos humanos e meio ambiente (Avritzer, 2020). Desde sua eleição, Bolsonaro tem demonstrado explicitamente sua abordagem anticientífica em diversas áreas de políticas públicas, adotando o negacionismo em relação às mudanças climáticas e à crise da Covid-19 (Avritzer, 2020).

Desde 2019, as ações do Ministério do Meio Ambiente têm sido orientadas por uma agenda coerente com essa ideologia negacionista sobre mudanças climáticas e proteção ambiental, contando com o apoio partidário de grupos econômicos interessados na depredação dos recursos naturais da Amazônia – especialmente a extração ilegal de madeira e minerais (Vilani; Ferrante; Fearnside, 2022).

Entre os fatos mais marcantes que definiram a política ambiental da gestão Bolsonaro, destacam-se:

- A extinção da Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas, no início do mandato presidencial;
- O descrédito dos dados sobre desmatamento fornecidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e a demissão do seu presidente, ainda em 2019;
- O estímulo às queimadas, ao desmatamento, à exploração ilegal de madeira, à ocupação de terras públicas e à mineração clandestina, além de ataques aos tratados internacionais sobre o clima;

- A desregulamentação ambiental por meio de atos infralegais, como a revogação do PPCDAm, e a apresentação de projetos de lei prejudiciais ao meio ambiente;
- A liberação da exportação de madeira nativa sem a licença de exportação, apesar da declaração contrária assinada por servidores do IBAMA (Despacho nº 7036900, de 25/02/2020, emitido pelo então presidente do IBAMA);
- O afastamento de servidores do IBAMA e ICMBio que ocupavam altos cargos, substituídos por militares alinhados com a ideologia do governo Bolsonaro;
- A centralização da tomada de decisões sobre política ambiental no governo federal, com o afastamento de representantes da sociedade civil de espaços de discussão como o Conselho Nacional do Meio Ambiente e o Conselho Nacional da Amazônia Legal (Menezes; Barbosa Jr., 2021).

A intenção de proceder à desregulamentação ficou ainda mais evidente na reunião ministerial de 22/04/2020, quando o então ministro do Meio Ambiente defendeu a necessidade de aproveitar o envolvimento da opinião pública na crise da Covid-19 para “passar a boiada”, ou seja, flexibilizar a regulação de diferentes políticas públicas no Brasil (Supremo Tribunal Federal, 2021).

Essas ações visam corroer os valores da burocracia, seus objetivos e mecanismos, como também vem acontecendo em outros países do mundo que sofrem retrocessos promovidos por governos antidemocráticos e populistas (Bauer et al., 2021).

A queda nas multas emitidas pelo IBAMA por infrações contra a flora comprovam o colapso do sistema de prevenção e controle do desmatamento no governo Bolsonaro, já que, no período 2018-2021, a média de notificações diminuiu em mais de 41% em relação ao período 2008-2018 (Observatório do Clima, 2022). Como resultado desse desmantelamento, o Brasil registrou um aumento na taxa de desmatamento na Amazônia Legal de quase 76% no período 2018-2021 (INPE, 2021) e foi perdendo seu papel de protagonista nas relações com os países politicamente mais influentes.

### 3. Modelo de Análise e Hipótese de Pesquisa

Para avançar na compreensão da influência das pressões políticas sobre o trabalho cotidiano dos agentes da linha de frente no combate ao desmatamento, foi feita uma adaptação de um modelo de análise da ação dos agentes implementadores, no qual as dimensões institucional, individual e relacional foram integradas e colocadas em uma relação dialética (Bonelli et al., 2019). Nesse sentido, Lima e D’Ascenzi (2013) já tinham proposto uma compreensão mais fluida da implementação, vista como resultado da interação entre o conjunto de intenções expressas em um plano e os elementos que definem o contexto da realidade, incluindo as relações de poder no local de trabalho. Desse ponto de vista, a ação individual é percebida como agência, explicada não apenas por incentivos, mas também por valores e crenças (Maynard-Moody; Musheno, 2015); e as interações são entendidas como relações cooperativas ou conflitivas entre diferentes atores cujos interesses podem não estar alinhados (Lotta, 2018).

Partindo do modelo de análise citado, para este trabalho focamos na dimensão individual, com ênfase nos incentivos, valores e capacidades dos agentes implementadores.

Assim, realizamos uma atualização do modelo para melhor direcionar a análise das evidências empíricas de acordo com o objetivo da pesquisa.

Conforme reportado abaixo na Figura 1, o novo modelo permitiu testar como as mudanças empreendidas pelo governo Bolsonaro (fatores políticos), mediadas pela dimensão individual, influenciam a implementação da política ambiental brasileira de combate ao desmatamento, na perspectiva dos agentes públicos envolvidos.

Figura 1. Modelo de análise da implementação da política ambiental brasileira



Fonte: Elaboração dos autores

Segue uma breve explicação do modelo de análise, destacando as dimensões e os seus indicadores:

- **Mudanças empreendidas pelo governo Bolsonaro/ fatores políticos.** Assumimos que as mudanças institucionais realizadas no mandato de Bolsonaro na implementação dos planos de prevenção e controle do desmatamento na região amazônica e a estratégia seguida por esse governo podem ser classificadas como **desmantelamento ativo de políticas**. De acordo com Bauer e Knill (2014) e Bauer e Becker (2020), esse tipo de processo ocorre tanto em nível quantitativo (densidade) quanto qualitativo (intensidade), por meio de cortes financeiros, reduções orçamentárias, manipulação de regras, desativação de programas, redução de estruturas organizacionais, enfraquecimento das capacidades burocráticas e das relações de parceria. De fato, as mudanças disruptivas que ocorreram no nível de densidade são exemplificadas com a abolição de políticas, como, em particular, a revogação do PPCDAm. Quanto ao nível de intensidade, são identificadas tanto a redução de financiamento quanto a desregulamentação. Além disso, no Brasil de Bolsonaro, a estratégia ativa de desmantelamento de políticas se manifestou por meio de uma alta visibilidade das atividades políticas combinada com uma preferência clara e consciente pelo desmantelamento (Bauer; Knill, 2014). À medida que esse processo se aprofundou, a estratégia negacionista no enfrentamento aos problemas ambientais garantiu a **inação estatal** ou a continuação da **ineficiência programada**, o que limitou a fiscalização e os poderes regulatórios da burocracia estatal (Capelari et al., 2020; Menezes; Barbosa Jr., 2021) e aumentou o espaço para o avanço das forças voltadas à desregulamentação ambiental (Capelari et al., 2020). Para classificar a estratégia adotada pelo governo Bolsonaro na área ambiental como desmantelamento ativo de políticas, foram considerados os fatores político-institucionais, uma vez que eles demonstraram influenciar

o comportamento e a tomada de decisão dos agentes. Mais especificamente, de acordo com Bauer e Becker (2020), a definição dos objetivos da política de administração pública populista depende das diferentes combinações possíveis entre a ordem administrativa, ou seja, a inserção da burocracia profissional na estrutura da administração pública (frágil ou robusta), e a visão do Estado pelo governo no poder (positiva ou negativa). Em uma situação em que uma visão negativa do Estado é combinada com uma ordem administrativa frágil, como no caso brasileiro, é plausível que um governo populista de extrema direita, como o de Bolsonaro, persiga uma estratégia de desmantelamento, em vez de uma estratégia de sabotagem, que ocorreria se as estruturas burocráticas fossem mais consolidadas (Bauer; Knill, 2014). Portanto, a partir da compreensão da constituição dos elementos fundantes da política ambiental brasileira, o modelo precisa ser direcionado para compreender os efeitos do desmonte ativo da política sobre os Agentes Ambientais Federais que atuam na implementação dessa política.

- **Dimensão individual.** Nessa dimensão, incluímos simultaneamente incentivos, tanto intrínsecos quanto extrínsecos, e valores, pois entendemos que os comportamentos dos agentes não são necessariamente motivados por cálculos de custo-benefício, como aponta a Teoria da Agência. Acreditamos que os mesmos agentes podem adotar, em uma determinada circunstância, comportamentos oportunistas e, em outro caso, comportamentos cooperativos, sem necessariamente serem altruístas. Quanto às capacidades, consideramos que, além das capacidades técnicas, os servidores públicos devem possuir também capacidades relacionais, que estão associadas às suas habilidades de construção de consensos e negociação de conflitos (Pires; Gomide, 2016). Esse último indicador é necessário para avaliar o efeito das pressões políticas sobre a habilidade de os agentes manterem e desenvolverem parcerias. Essas interações são cruciais para os implementadores da política ambiental que, independentemente de serem policiais (IBAMA) ou gestores de Unidades de Conservação Federais (ICMBio), precisam lidar com outros atores do setor público, privado ou da sociedade.

Nossa pesquisa analisou o impacto da administração de Bolsonaro na atuação dos Agentes Ambientais Federais, em termos de motivação, desempenho e redes de parceria. Para isso, foram analisadas as dinâmicas de mudança disruptiva que levaram ao enfraquecimento institucional e à erosão das bases de atuação dos agentes.

Assim, dependendo do nível de desenvolvimento da dimensão individual e de seu potencial de resistência ao impacto das mudanças, espera-se que a atuação desses servidores públicos possa oscilar entre o cumprimento da missão institucional, a resistência em manter o funcionamento das operações e, no outro extremo, o enfraquecimento ou, inclusive, a inação.

Isso nos leva a formular a seguinte **hipótese**:

As mudanças institucionais realizadas pelo governo Bolsonaro na área ambiental afetaram as capacidades burocráticas, a motivação dos agentes implementadores e seu desempenho (dimensão individual), bem como o funcionamento das redes de parceria, comprometendo a implementação dos planos de fiscalização e controle do desmatamento na região amazônica.

Portanto, ao identificar as distorções dos fundamentos da dimensão individual dos agentes, o modelo que adotamos neste trabalho nos permite entender como ocorre o processo de mudança disruptiva e suas dinâmicas internas.

#### 4. Método de Pesquisa

A estratégia de pesquisa foi orientada por casos selecionados em virtude da sua significância para a compreensão do fenômeno. Foi realizada uma análise cruzada de casos para examinar a atuação de dois perfis diferentes de agentes atuantes no contexto da política ambiental brasileira: o fiscal do IBAMA e o agente do ICMBio. Essas duas categorias foram selecionadas deliberadamente porque diferem em termos de atividades e competência territorial.

O recorte temporal desta pesquisa foi o período 2004-2021 para o IBAMA e 2007-2021 para o ICMBio, centrando-se na comparação entre os três primeiros anos do mandato de Bolsonaro e mandatos anteriores.

As técnicas utilizadas para a coleta de dados foram entrevistas semiestruturadas e em profundidade, bem como pesquisa documental. O roteiro, construído a partir do modelo de análise, foi adaptado aos dois diferentes perfis de entrevistados e serviu como um guia para orientar o trabalho dos pesquisadores.

Documentos oficiais como leis, decretos, regulamentos e relatórios foram utilizados ao longo da análise documental para corroborar os dados primários obtidos nas entrevistas, utilizando a técnica de triangulação (Denzin; Lincoln, 2005).

O texto das entrevistas foi examinado por meio da Análise Sistemática de Conteúdo – SCA (Hall; Wright, 2008; Salehijam, 2018), adaptada em função do objetivo da pesquisa. A SCA se desenvolveu nas seguintes fases: a) seleção dos casos por conveniência; b) codificação dos textos, garantindo a reprodutibilidade; c) análise de textos codificados, com auxílio de diário de campo e memorandos, para aprofundar a compreensão dos depoimentos; d) análise das frequências de codificação por meio de estatísticas descritivas. O software NVivo 12 Plus foi utilizado para racionalizar os procedimentos de arquivamento, sistematização e processamento das informações.

O método adotado levou os autores a não empregarem técnicas que permitissem uma expressão gráfica e tabular mais ampla do fenômeno, como seria possível se, por exemplo, o método *survey* fosse usado. Assim, técnicas estatísticas descritivas simples, como média e desvio padrão, foram aplicadas apenas para analisar as frequências dos indicadores do modelo de análise, representar de forma mais objetiva as falas dos entrevistados e favorecer o entendimento das comparações entre as duas instituições. Tendo em vista que o IBAMA conta com aproximadamente com 700 fiscais e o ICMBio com cerca de 600 agentes em UCs da Amazônia Legal, bem como o desenho da escala com aproximadamente 100 questões, optamos por não utilizar o método *survey*, pois seria inviável atingir um tamanho amostral representativo para a validação da análise fatorial.

Foram realizadas 28 entrevistas entre março/2019 e setembro/2020. Os entrevistados foram escolhidos pelo método “bola de neve”, ou seja, a partir de uma lista preliminar de participantes contatados intencionalmente, os demais entrevistados foram selecionados com

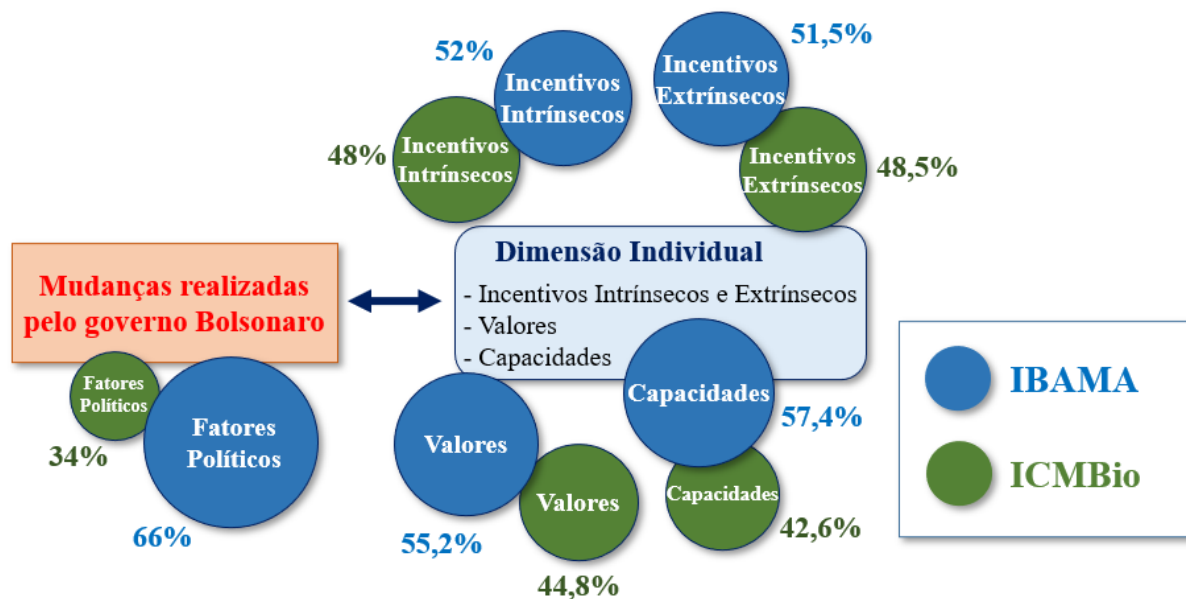
base nas indicações recebidas durante o trabalho de campo (SIERRA, 1998). Por se tratar de uma técnica qualitativa, o número de entrevistas não foi calculado *a priori* segundo amostragem, mas participaram tantos indivíduos quantos fossem necessários até a saturação teórica dos indicadores.

## 5. A Implementação da Política Ambiental sob a Perspectiva dos Agentes Brasileiros: Análise Comparativa IBAMA versus ICMBio

Para apresentar de forma mais objetiva os resultados da análise comparativa entre os casos dos fiscais do IBAMA e dos agentes do ICMBio, contamos o valor absoluto da frequência de cada indicador presente nos depoimentos dos servidores públicos. Posteriormente, obtivemos as frequências percentuais desses indicadores dividindo os valores absolutos de cada caso pela frequência total do indicador e somando os valores atribuídos a cada caso para compor a porcentagem agregada tanto para o IBAMA quanto para o ICMBio.

Assim, a Figura 2 abaixo mostra como se distribuem as frequências percentuais de cada indicador entre as duas instituições. As esferas estão desenhadas proporcionalmente ao percentual total de cada indicador. Para efeitos comparativos entre as duas organizações, a esfera sobreposta indica uma maior frequência percentual na observação de cada indicador.

Figura 2. Distribuição das frequências dos indicadores entre IBAMA e ICMBio



Fonte: Resultados da pesquisa

Em primeiro lugar, vale destacar a concentração de **fatores políticos** no IBAMA (66%) em comparação com o ICMBio (34%). Os fiscais do IBAMA enfatizaram o impacto das pressões políticas, internas e externas à entidade, sobre as ações de fiscalização; por outro lado, a atuação dos agentes do ICMBio não parece ser tão afetada pelo comportamento dos agentes políticos.

Quanto à **dimensão individual**, os elementos que apresentam discrepâncias mais significativas são as capacidades e os valores, uma vez que as primeiras estão distribuídas nas

proporções de cerca de 57% para o IBAMA e 43% para o ICMBio; e os segundos atingem, respectivamente, cerca de 55% e 45%. Nas falas dos fiscais do IBAMA, foi dada maior ênfase à importância das capacidades ao papel dos valores e à sua influência nas ações realizadas em operações de fiscalização. No caso do ICMBio, resultou que, devido à natureza de seu trabalho – que inclui a gestão socioambiental como componente fundamental –, por um lado, a bagagem das capacidades não precisa atingir o mesmo nível de especialização dos fiscais do IBAMA; por outro lado, o conjunto de valores individuais é menos predominante, principalmente porque os gestores de UCs estão socialmente inseridos no território onde trabalham (*embedded*), pois promovem acordos coletivos entre os diferentes membros da comunidade. Portanto, são movidos pela necessidade de colocar os interesses coletivos acima das crenças individuais.

Para concluir a análise da dimensão individual, vale ressaltar que os incentivos intrínsecos e extrínsecos apresentam uma leve predominância no IBAMA (cerca de 52%) em relação ao Instituto Chico Mendes (cerca de 48%). Apesar de ambos os perfis de agentes estarem comprometidos com a missão institucional, no caso dos fiscais do IBAMA, o efeito dos incentivos é mais evidente, devido à necessidade de suportarem situações indesejadas, como a hostilidade das comunidades locais, o risco de sofrerem acidentes fatais, a exposição a doenças, estresse e agentes atmosféricos severos, principalmente em operações de campo.

O exame dos depoimentos permitiu compreender, no nível micro, como variam as percepções entre os agentes do IBAMA e do ICMBio sobre as principais características que definem sua atuação na implementação da política ambiental. Por exemplo:

A fiscalização chega quando a conversa não adiantou. E a fiscalização chega da mesma forma que a polícia: eu vou pegar e vou fazer cumprir a lei. A parte de educação ambiental é prévia. Essa parte de educação ambiental é uma parte que o ICMBio, dentro de Unidade de Conservação, acaba fazendo mais do que o IBAMA. A nossa função [do IBAMA] não é conversar; a nossa função é aplicar a lei. (Entrevista nº 4).

O Quadro 1 abaixo apresenta os principais elementos encontrados nas entrevistas, com as particularidades que distinguem a atuação dos agentes ambientais brasileiros das duas organizações estudadas:

Quadro 1. Destaques da análise comparativa entre os casos do IBAMA e do ICMBio

IBAMA	ICMBio
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os fatores políticos têm maior influência nas ações dos agentes do IBAMA</li> <li>▪ As capacidades apresentam maior incidência do ponto de vista dos fiscais do IBAMA, que atuam mais como agentes da lei (<i>outsiders</i>)</li> <li>▪ As relações institucionais prevalecem devido à relevância da troca de conhecimentos entre os agentes oriundos de diferentes regiões do Brasil para a execução das fiscalizações ambientais</li> <li>▪ Os fiscais do IBAMA utilizam com mais frequência a doutrina institucional, a bagagem de capacidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os incentivos têm um peso semelhante entre as duas instituições, embora o efeito seja menos evidente no caso dos agentes do ICMBio</li> <li>▪ No ICMBio, as relações interinstitucionais têm maior influência em face das institucionais, pois seus agentes estão <i>embedded</i></li> <li>▪ As ações dos agentes do ICMBio exigem a construção de consensos com outras entidades públicas, comunidades, produtores locais e outros atores socioeconômicos</li> </ul>

- 
- e a orientação recebida pelos coordenadores de equipe
- O trabalho dentro da instituição é desenvolvido de forma mais individualizada e parece menos permeado pelo espírito de equipe
- 

Fonte: Resultados da pesquisa

O conjunto dos resultados apresentados mostra que a dimensão individual e seus respectivos indicadores determinam a atuação dos burocratas implementadores em ambas as instituições. Em contrapartida, as mudanças empreendidas pelo governo Bolsonaro, como a desregulamentação, a interpretação de normas de forma contrária ao propósito original, o abuso de poder discricionário pelas chefias e o aumento da pressão política, afastaram os agentes da linha de frente de sua missão, prejudicando o uso de suas capacidades. Além disso, a remoção de servidores qualificados dos cargos de liderança inviabilizaram as relações de colaboração estabelecidas dentro e fora das agências ambientais, afetando sua atuação na implementação dos planos de fiscalização e controle do desmatamento.

Em ambas as instituições estudadas, as entrevistas permitiram identificar uma fratura entre a alta administração e seus agentes. Mais especificamente, durante a administração Bolsonaro, a atuação dos gestores indicados pelo governo foi propensa a flexibilizar regras e fazer acordos com infratores por meio da conciliação de multas. O discurso político do governo Bolsonaro foi percebido, de fato, como uma ordem hierárquica vinda do topo, conforme consta no seguinte trecho:

A destruição de equipamentos nossa – do artigo 111<sup>1</sup> – é muito claro para que a gente faça, contudo existe uma discussão política e judicial muito grande sobre o assunto. Tem toda uma estrutura, um arcabouço de discurso, inclusive político, de que nós não utilizemos desse artigo. Porque a percepção da sociedade é que o IBAMA queima de qualquer jeito, e faz porque quer, pelo discurso político da mídia. [...]. Então, aumenta a crise, aumenta o conflito, muitas vezes na estrada, na rua, por conta dessa falta de informação estabelecida no discurso político. (Entrevista nº 6).

Isso ocorreu por meio de ameaças aos fiscais, como a de eles responderem a processos administrativos disciplinares. Na maioria dos casos, os agentes ambientais procuraram dar continuidade ao seu trabalho, mantendo suas ações alinhadas à missão institucional e resistindo às pressões políticas do governo e seus representantes, embora não tenham conseguido evitar uma queda expressiva na quantidade de autos de infração emitidos no período 2018-2021.

Assim, é possível afirmar que, por um lado, as instituições ambientais demonstraram uma fratura cada vez mais acentuada entre os representantes governamentais e os agentes ambientais, que, embora desestimulados e vítimas de assédio, mantiveram uma postura resiliente, graças também à sua alta capacidade de cooperação e de trabalho em rede, dentro e fora de sua respectiva instituição, como ilustra o seguinte depoimento:

Para trabalhar na área de combate ao crime ambiental, se você não trabalha em rede, você se isola, você não consegue guardar tudo dentro de um único processo, dentro de um único inquérito, não é? O resultado se dá pela diversidade e pela união nossa. (Entrevista nº 6).

---

<sup>1</sup> O Art. 111 do Decreto nº 6.514/2008 prevê a destruição de bens utilizados em ilícitos ambientais, quando, após sua apreensão, não seja possível ou seguro removê-los ou deixá-los com o fiel depositário (Brasil, 2008).

No caso dos burocratas ambientais, é possível identificar um duplo desafio, ou seja, a necessidade de resistir às pressões de agentes políticos alinhados ao governo e também enfrentar a crescente hostilidade de setores das comunidades locais, influenciados por infratores ambientais e inflamados pelo discurso do governo que acusou, repetidamente, os fiscais de excessos na aplicação de multas. O aumento da hostilidade e desconfiança de parte da população em relação aos fiscais está refletido no seguinte trecho:

O agente de fiscalização, pequenininho aqui na ponta, ele não consegue fazer quando se tem exemplo do Planalto com discurso contrário a isso, né? Nos coloca como (*truncado*) o agente da lei como bandido e não o criminoso, que é a situação que todos os fiscais hoje vivem. (Entrevista nº 17).

Durante a administração Bolsonaro, o resultado desse processo foi que as instituições ambientais não exploraram suas capacidades burocráticas em defesa do meio ambiente e acabaram esvaziadas nas ações de desmonte planejadas pelo governo, sem que seus servidores tivessem a possibilidade de atuar efetivamente na repressão aos crimes.

Esses resultados, baseados na percepção dos agentes, confirmam a hipótese da pesquisa.

## **6. O Desmantelamento da Política Ambiental no Brasil durante o Governo Bolsonaro**

Além de analisar o impacto do governo Bolsonaro sobre a atuação dos agentes da linha de frente atuantes no IBAMA e ICMBio, a pesquisa examinou os efeitos das mudanças institucionais na implementação dos planos de prevenção e controle do desmatamento. De acordo com as declarações dos entrevistados, as principais mudanças efetivadas pelo antigo governo aumentaram drasticamente a pressão política sobre os agentes, tanto por meio da desregulamentação quanto pela remoção de servidores públicos treinados no combate ao desmatamento (substituídos por militares sem a expertise necessária).

Na maioria das entrevistas, duas categorias conceituais surgiram, sem que fossem perguntadas diretamente aos participantes, a saber, “desmantelamento da política ambiental” e “enfraquecimento institucional” das principais entidades implementadoras da agenda ambiental. De acordo com quase todos os respondentes, houve um processo contínuo de enfraquecimento institucional na área ambiental, que, para a maioria deles, pode ser atribuído às ações do governo Bolsonaro. Há também um alinhamento, em nível agregado, entre os agentes que acreditaram no processo de desmonte da política ambiental e aqueles que entenderam que esse fenômeno começou após o início do mandato de Bolsonaro.

Em suma, os resultados das entrevistas revelaram que, após três décadas de avanços incrementais, a política ambiental brasileira, nos quatro anos da administração anterior, foi objeto de um desmonte por parte do governo, por meio da corrosão dos elementos fundantes da atuação dos agentes implementadores. Esse resultado está alinhado com pesquisas recentes sobre o desmantelamento de políticas públicas, especialmente em contextos institucionais moldados por mudanças promovidas por governos populistas de extrema direita (Bauer; Knill, 2014; Levitsky; Ziblatt, 2018; Bauer; Becker, 2020; Capelari et al., 2020; Menezes; Barbosa Jr., 2021). De fato, o redimensionamento burocrático, por meio da qual servidores públicos de carreira são exonerados de seus cargos de liderança por vontade política ou por

saírem por medo de perseguição, é ilustrada em numerosos estudos internacionais sobre os impactos que a política populista de extrema direita produziu na burocracia profissional.

No Brasil, assistimos a um trabalho de desmonte de diferentes políticas já consolidadas desde a redemocratização, por uma gestão que, atuando aparentemente dentro dos marcos da legalidade, combinou uma estratégia de inação (Capelari et al., 2020) com o enfraquecimento deliberado de suas próprias instituições (Bauer; Knill, 2014; Menezes; Barbosa Jr., 2021).

No caso dos planos de prevenção e controle do desmatamento, a pesquisa empírica permitiu identificar a erosão de estruturas e mecanismos institucionais, com sua grave repercussão no desempenho dos Agentes Ambientais Federais e seu desvio da missão de preservar a Amazônia.

As informações coletadas nas entrevistas mostram que o enfraquecimento de IBAMA e ICMBio, perpetrado inicialmente por meio da desregulamentação no nível infralegal, prejudicou a atuação cotidiana dos agentes, cuja resposta em campo expressou principalmente a resistência ao abuso e à manipulação. Os sentimentos generalizados de frustração dos servidores também se deviam à falta de uma liderança forte e qualificada na alta administração.

Após o início do mandato de Bolsonaro, houve uma pressão crescente de madeireiros ilegais, garimpeiros e outros infratores ambientais sobre o governo para limitar as operações de fiscalização ambiental, e o processo de enfraquecimento institucional se intensificou, já que essa administração não colocou em campo forças suficientes para dar continuidade à aplicação da legislação ambiental.

Além das ameaças externas, a pressão também tem crescido no interior das instituições ambientais federais. Nesse sentido, alguns depoimentos destacam o alinhamento ideológico com o governo por parte de gestores que não faziam parte dos quadros das entidades ambientais e sua propensão a praticar atos contrários ao interesse institucional, como relatado no seguinte depoimento:

Aí vem aquele pessoal que eu chamo de alienígena e, simplesmente, vem para praticar atos que interessam tão somente àquele político, àquele empresário que conseguiu indicar ele para o cargo. (Entrevista nº 14).

As frequentes mudanças nas normas infralegais pelo governo Bolsonaro, como a transferência de funções para outros órgãos ou as alterações na apuração de infrações ambientais, produziram efeitos deletérios na atuação do agente ambiental, como destacado abaixo:

A gente tem um pouco de desgaste com essa legislação. Isso faz com que essas Instruções Normativas, essas Portarias mudem constantemente. Então, eles têm mexido isso com muita frequência. Isso deixa um pouco, na minha opinião... a gente fica um pouco desnorteado. Você não sabe realmente qual é a direção que o governo quer seguir, a direção estratégica de políticas públicas realmente. [...]. Toda hora a gente vê que mexe na legislação, mas foi por interesse de algum grupo. (Entrevista nº 9).

Entre as principais mudanças empreendidas pelo governo Bolsonaro, destacam-se as designações de profissionais com base em critérios ideológicos. Isso comprometeu a

capacidade técnica em funções-chave, produziu um desalinhamento nos objetivos institucionais e levou à desmobilização de redes de parceria, como evidenciado a seguir:

As trocas [de pessoal] comprometem demais a gestão do lugar, a gestão da instituição, porque todo o direcionamento que estaria numa linha de conduta é mudada por pessoas que não conhecem a casa, não conhecem a instituição e vão criar normas próprias. (Entrevista nº 6).

A perda de capacidades institucionais está relacionada com a exoneração de agentes experientes dos cargos de liderança e a sua substituição por *outsiders* nomeados politicamente, maioritariamente militares, como reportado no seguinte testemunho:

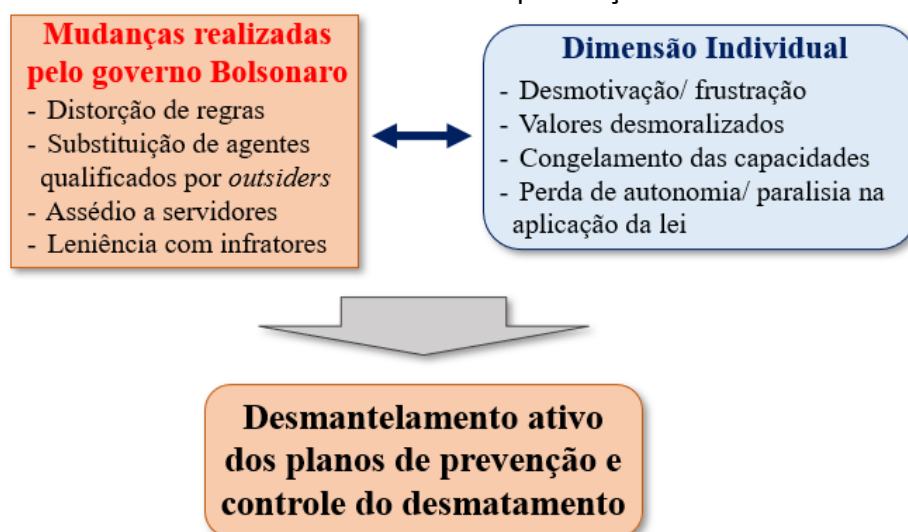
Essa é a nossa grande preocupação, sabe? Porque é pessoal que trabalha bem, que sabe o que 'tá fazendo, que tem experiência. A gente, assim, a gente vai ficando meio que arrasado de ver uma situação dessas. A gente vê a desconstrução de uma estrutura que já 'tava funcionando! (Entrevista nº 24).

Em síntese, durante o governo Bolsonaro, em comparação com gestões anteriores, ficaram evidentes alguns fatores que desmotivaram os agentes de ambas as entidades, como o medo de retaliação por estar cumprindo a legislação dentro da própria instituição (casos de assédio), a crescente insegurança para os servidores, a redução da quantidade de pessoal qualificado em campo, a falta de liderança demonstrada pelos gestores da instituição e as limitações impostas à autonomia dos agentes.

Assim, as mudanças institucionais que inicialmente afetaram a dimensão individual repercutiram no nível organizacional desses entes ambientais. A adoção de táticas como a desregulamentação e a exoneração de servidores qualificados enfraqueceu as instituições públicas e levou à perda das relações de parceria, com consequências nefastas para a implementação dos planos ambientais. A aceleração das taxas de desmatamento na região amazônica, registrada de 2018 a 2021, é o resultado mais evidente desse processo.

O desmantelamento ativo da política ambiental brasileira é representado através de uma versão do modelo que captura a realidade (Figura 3 abaixo), mostrando as principais distorções que afetaram a dimensão individual dos agentes e o sistema como um todo, durante o mandato de Bolsonaro.

Figura 3. Desmantelamento ativo do sistema de prevenção e controle do desmatamento



Fonte: Resultados da pesquisa

Resumindo, o resultado da desconstrução dos elementos fundantes da atuação dos agentes é a corrosão das duas principais entidades ambientais federais brasileiras e o desmantelamento ativo do sistema de fiscalização e controle do desmatamento.

## 7. Conclusões

Este artigo investiga como as mudanças disruptivas empreendidas na área ambiental pelo governo Bolsonaro afetaram a atuação dos agentes na implementação dos planos de prevenção e controle do desmatamento na região amazônica, a partir da perspectiva dos próprios implementadores. Os resultados da pesquisa confirmam que o desmantelamento ativo de políticas realizado pelo governo anterior utilizou estratégias diversificadas, como a desregulamentação, a exoneração de servidores públicos qualificados, o enfraquecimento das capacidades organizacionais e o esvaziamento das relações de parceria.

Entre os principais resultados alcançados nesta pesquisa, verificou-se que a influência de fatores políticos é reduzida quando a margem de desvio das regras em relação aos objetivos é menor e o pessoal qualificado é mantido na liderança. Observou-se que as capacidades burocráticas constituem um conjunto de ativos-chave capazes de influenciar positivamente a atuação dos agentes ambientais e a implementação da política.

Por outro lado, o exercício excessivo da discricionariedade por parte dos agentes políticos altera a tomada de decisão dos agentes e pode afetar negativamente a implementação da política. Finalmente, as redes institucionais e interinstitucionais, mesmo que baseadas em interações informais, reforçam as capacidades burocráticas para a execução da política ambiental, graças também à construção de consensos.

Nesse sentido, observamos que a atuação dos agentes na implementação da política ambiental brasileira assumiu, ao longo do tempo, diferentes trajetórias, dependendo da consolidação ou não das estruturas institucionais e da preservação de seus fundamentos, como a valorização das capacidades burocráticas.

Os resultados da pesquisa mostraram que o governo Bolsonaro produziu uma quebra do equilíbrio entre os fundamentos da política ambiental brasileira. De fato, a dimensão institucional, uma vez distorcidas suas regras, afetou a dimensão individual, que também sofreu com o afastamento de agentes experientes e com a desarticulação das relações de cooperação estabelecidas na *policy community* ambiental.

As entrevistas apontaram que a estratégia de desmantelamento ativo da governança ambiental brasileira, em primeiro lugar, visou distorcer as regras no nível infralegal, por dentro; em segundo lugar, buscou consenso no Congresso Nacional para atacar o sistema por meio de reformas legislativas. Ao longo desse processo, as instituições ambientais federais, manipuladas por líderes políticos, perderam sua autonomia e não conseguiram impedir as ações do governo voltadas a enfraquecer a governança e limitar a punição dos infratores ambientais, apesar dos esforços dos agentes da linha de frente. Durante o governo Bolsonaro, o enfraquecimento de IBAMA e ICMBio enfatizou a fratura organizacional entre gestores políticos e agentes implementadores. Esse aspecto, relacionado à dimensão organizacional na implementação de políticas públicas, merece um estudo mais aprofundado em futuras pesquisas.

Apesar do desmantelamento da política ambiental, verificou-se que os fundamentos da atuação dos agentes resistiram, mesmo que ocultos ou latentes. As capacidades burocráticas, bem como as relações de parceria, têm potencial para serem reativadas. Resta aqui a questão, a ser abordada futuramente, sobre como o novo governo Lula conseguirá colocar a governança ambiental brasileira novamente em funcionamento. A nomeação de Marina Silva como Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, a reativação do Fundo Amazônia e a retomada do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) são excelentes sinais de que a agenda ambiental representa uma prioridade para o novo governo. Essa percepção positiva tem sido reforçada graças aos dados sobre a taxa de desmatamento na Amazônia registrados entre agosto/2022 e julho/2023, os quais apontam uma queda de 22,3% em comparação com os 12 meses anteriores – a menor taxa desde 2019. É evidente que esses resultados ainda precisam ser consolidados ao longo dos próximos anos, considerando também os desafios encontrados na articulação política do governo com o poder legislativo, especialmente em matéria de meio ambiente.

As principais limitações deste trabalho estão relacionadas ao método empregado na pesquisa empírica. Vale observar que a estratégia de análise envolveu certa subjetividade na interpretação dos dados das entrevistas. No entanto, foram feitos esforços para garantir a confiabilidade na codificação dos depoimentos. Também há algumas limitações relacionadas à escolha da estratégia *case-oriented*, a qual não pretendeu examinar relações de causa e efeito entre variáveis nem alcançar resultados passíveis de generalização.

Em suma, este artigo demonstrou a importância de que a política ambiental brasileira mantenha em funcionamento instituições sólidas, capacidades burocráticas e redes de parceria. A integração desses elementos permitiu que, nos 30 anos após a redemocratização, houvesse avanços na construção incremental do arranjo de governança. Em contrapartida, verificou-se que o período de governo Bolsonaro, por si só, foi suficiente para destruir os progressos obtidos nas três décadas posteriores à Constituição Federal.

A principal contribuição teórica deste estudo consiste em entender como um governo populista de extrema direita, em um contexto de retrocesso democrático, pode desmantelar

ativamente uma política consolidada ao adotar estratégias que reduzem o papel da burocracia profissional e afetam a implementação da política, como a desregulamentação, o enfraquecimento dos órgãos públicos e o esvaziamento das relações de parceria.

### Referências

Abramovay, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? **Novos estudos CEBRAP**, n. 87, p. 97-113, 2010. DOI:10.1590/S0101-33002010000200006

Araújo, S. M. V. G. Proteção Ambiental Baseada em Evidências? Evolução institucional, planejamento e execução orçamentária no Ibama. In: KOGA, N. M.; PALOTTI, P. L. M.; MELLO, J.; PINHEIRO, M. M. S. (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas** (p. 725-745). Brasília: IPEA, 2022. DOI:10.38116/978-65-5635-032-5

Avritzer, L. A crise da democracia e a ascensão do populismo de direita no Brasil. In: A. C. Pinto; F. Gentile, (Org.). **Populismo: teorias e casos** (p. 145-156). 1. ed. Fortaleza: Edmeta, 2020.

Bauer, M. W.; Becker, S. Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 3, n. 1, p. 19-31, 2020. DOI:10.1093/ppmgov/gvz026

Bauer, M. W.; Knill, C. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 16, n. 1, p. 28-44, 2014. DOI:10.1080/13876988.2014.885186

Bauer, M. W.; Peters, B. G.; Pierre, J.; Yesilkagit, K.; Becker, S. (Ed.). **Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. DOI:10.1017/9781009023504

Bonelli, F.; Fernandes, A. S. A.; Coêlho, D. B.; Palmeira, J. D. S. Street-level bureaucrats' action in the implementation of public policies in Brazil: a proposal for expanded analysis. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17(special ed.), p. 800-816, 2019. DOI:10.1590/1679-395177561x

Brasil. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 23 fev. 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7735.htm). Acesso em: 23 fev. 2023.

Brasil. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 28 ago. 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm). Acesso em: 23 fev. 2023.

Brasil. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 23 jul. 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: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm). Acesso em: 14 ago. 2023.

Capelari, M. G. M.; Araújo, S. M. V. G.; Calmon, P. C. D. P., Borinelli, B. Large-scale environmental policy change: analysis of the Brazilian reality. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, 2020. DOI:10.1590/0034-761220190445x

Denzin, N.; Lincoln, Y. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. London: Sage Publications, 2005.

Fernandes, A. S. A.; Teixeira, M. A. C.; Palmeira, J. D. S. A longa conjuntura crítica brasileira desde 2013: crise e castigo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, p. 1-19, 2020. DOI:10.12660/cgpc.v25n81.81577

Hall, M. A.; Wright, R. F. Systematic content analysis of judicial opinions. **California Law Review**, v. 96, p. 63-122, 2008. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20439171>. Acesso em: 14 jul. 2022.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Sobre o Ibama**. Brasília, 12 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/cif/186-acesso-a-informacao/institucional/1306-sobreibama>. Acesso em: 23 fev. 2023.

ICMBio - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Painel Dinâmico de Informações**. Brasília, 17 de dezembro de 2021. Disponível em: <http://qv.icmbio.gov.br/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

INPE - INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Coordenação Geral de Observação da Terra. PRODES - Amazônia. **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. Brasília, 19 nov. 2021. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 6 fev. 2022.

Levitsky, S.; Ziblatt, D. **How democracies die**. New York: Broadway Books, 2018.

Lima, L. L.; D'Ascenzi, L. Implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013. DOI:10.1590/S0104-44782013000400006

Lotta, G. S. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 143-173, 2018. DOI:10.1590/1678-987318266607

Maynard-Moody, S.; Musheno, M. Playing the rules: discretion in social and policy context. In: P. Hupe, M. Hill, & A. Buffat (Ed.). **Understanding street-level bureaucracy** (p. 169-186). Bristol: Policy Press, 2015.

Menezes, R. G., Barbosa Jr., R. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. **Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft**, v. 15, n. 2, p. 229-247, 2021. DOI:10.1007/s12286-021-00491-8

Observatório do Clima. **A Conta Chegou: O Terceiro Ano de Destruição Ambiental sob Jair Bolsonaro** (Jan. 2022). [Digital publication] 01 Feb. 2022.

Pinheiro, A. O.; Rodrigues, J. A. M.; Palotti, P. L. M.; Araújo, S. M. V. G. Federalism in Brazilian Congress: decision-making processes of the 55th legislature (2015-2019) in the areas of environment, health, and education. **E-legis**, n. 37, p. 435-456, 2022. DOI:10.51206/elegis.v15i37.734

Pires, R. R. C.; Gomide, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. DOI:10.1590/1678-987316245806

Salehijam, M. The Value of Systematic Content Analysis in Legal Research. **Tilburg Law Review**, v. 23, n. 1-2, p. 34-42, 2018. DOI:10.5334/tilr.5

Seixas, C. S. et al. Governança Ambiental no Brasil: Rumo aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, p. 1-21, 2020. DOI:10.12660/cgpc.v25n81.81404

Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 8.975/2021 - Decisão**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em: 30 jun. 2021.

Vilani, R.; Ferrante, L.; Fearnside, P. M. Amazonia threatened by Brazilian President Bolsonaro's mining agenda. **Die Erde - Journal of the Geographical Society of Berlin**, v. 153, n. 4, 2022. DOI:10.12854/erde-2022-622