

## IMPACTO DO POPULISMO DE EXTREMA DIREITA NA PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL BRASILEIRA

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

<sup>1</sup>Professor do Bacharelado em Sistemas de Informação – IFBA; <sup>2</sup>Discente do Mestrado em Ciência da Computação – UFBA. E-mail autor correspondente: francesco.bonelli@ifba.edu.br

Área de conhecimento/Subárea: Área 06 - Ciências Sociais Aplicadas | Administração  
ODS vinculados: ODS13; ODS15

### INTRODUÇÃO

Como as mudanças institucionais realizadas por um governo populista de extrema direita, como o de Bolsonaro, afetaram o funcionamento do sistema de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal brasileira? Para abordar essa questão, foi analisada a implementação da política ambiental brasileira com foco na região amazônica.

As duas principais entidades ambientais federais no Brasil são o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Seus agentes são responsáveis, respectivamente, pela prevenção e controle do desmatamento (fiscal do IBAMA) e pela gestão das Unidades de Conservação Federais - UCs (agente do ICMBio). Para ambos o foco de atuação é a região amazônica, que exige a maior concentração de esforços para proteger sua enorme riqueza de biodiversidade diante de crimes que resultam nas mais altas taxas de desmatamento registradas no país.

O fiscal do IBAMA e o agente do ICMBio têm semelhanças em termos de capacidades, qualificação e acesso ao serviço público, mas diferem em relação a atividades realizadas e competência territorial. O fiscal do IBAMA é responsável pela repressão dos crimes ambientais; o agente do ICMBio é responsável por garantir o uso sustentável dos recursos naturais das UCs, precisando do apoio das comunidades locais. Os agentes públicos que atuam na implementação de políticas precisam adquirir capacidades específicas – tanto técnicas quanto relacionais – para lidar com situações não previstas nas normas (PIRES; GOMIDE, 2016). Na área ambiental, o trabalho se torna ainda mais complexo, pois está voltado à defesa de bens públicos frequentemente ameaçados por comportamentos oportunistas ou ilegais.

Este trabalho se justifica pelas intensas mudanças que afetaram entre 2019 e 2022 a implementação da política ambiental brasileira. 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 a tomada de decisões. Capelari *et al.* (2020) destacam ainda que a 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 privados e com o aumento dos ataques à burocracia profissional. Nesse sentido, o governo Bolsonaro, caracterizado pelo seu populismo com retrocessos democráticos e ideologia de extrema direita (BAUER *et al.*, 2021; MENEZES; BARBOSA JR., 2021), conduziu um intenso processo de desregulamentação e exerceu fortes pressões políticas que condicionaram as atividades cotidianas e a tomada de decisão dos agentes da área ambiental.

Neste difícil contexto, os agentes ambientais 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.

O **objetivo** deste artigo é analisar como as mudanças empreendidas na área ambiental pelo governo Bolsonaro afetaram a implementação dos planos de prevenção e controle do desmatamento na região amazônica.

Portanto, esta pesquisa verificou empiricamente os efeitos das mudanças institucionais na atuação dos agentes ambientais do IBAMA e do ICMBio, em termos de motivação, capacidades e redes de parceria, e avaliou seu impacto no sistema de prevenção e controle do desmatamento.

A partir dessas premissas, formulou-se a seguinte **hipótese** de pesquisa: as mudanças institucionais realizadas pelo governo Bolsonaro na área ambiental afetaram a motivação dos agentes, suas capacidades, bem como o funcionamento das redes de parceria, comprometendo a implementação dos planos de fiscalização e controle do desmatamento na região amazônica.

## MATERIAL E MÉTODOS

Foi adotada uma estratégia de pesquisa orientada por casos para examinar a atuação de dois perfis diferentes de agentes implementadores da política ambiental brasileira: o fiscal do IBAMA e o agente do ICMBio. Essas duas categorias foram escolhidas 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 para corroborar os dados primários das entrevistas, utilizando a técnica de triangulação (DENZIN; LINCOLN, 2005).

O texto das entrevistas foi examinado por meio da Análise Sistemática de Conteúdo (HALL; WRIGHT, 2008; SALEHIJAM, 2018), a qual compreendeu: a) seleção dos casos por conveniência; b) codificação dos textos; c) análise de textos codificados, com auxílio de diário de campo e memorandos; d) análise das frequências de codificação. O software NVivo 12 Plus foi usado para racionalizar arquivamento, sistematização e processamento das informações.

Entre março/2019 e setembro/2020 foram entrevistados 28 agentes implementadores dos planos de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal. Os entrevistados foram selecionados entre os fiscais do IBAMA e os agentes do ICMBio pelo método “bola de neve”, ou seja, a partir de uma lista preliminar de participantes, os demais entrevistados foram escolhidos com base nas indicações recebidas durante o trabalho de campo (SIERRA, 1998). O número de entrevistas não foi definido *a priori* segundo amostragem, mas participaram tantos indivíduos quantos fossem necessários. Todos os entrevistados, cujos dados pessoais estão mantidos sob sigilo, assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, após a descrição das mudanças realizadas pelo governo Bolsonaro na política ambiental e a identificação dos seus efeitos na atuação dos agentes ambientais, é apresentado o impacto na implementação dos planos de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia.

### Mudanças institucionais na política ambiental

A partir da análise das declarações dos entrevistados, foi possível identificar as mudanças institucionais, que foram divididas nas seguintes categorias:

- Distorção de regras;
- Mudanças organizacionais;
- Assédio a servidores;
- Discurso do governo leniente com os infratores.

### Distorção de regras

Em um primeiro momento, a gestão Bolsonaro visou desregular ou mudar as regras no nível infralegal. Entre essas ações vale destacar a transferência de funções do IBAMA e do

ICMBio para outros órgãos e as alterações nos procedimentos para a apuração das infrações ambientais. Em um segundo momento, buscou um 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, não conseguiram impedir as ações do governo voltadas a enfraquecer sua autonomia e a limitar a punição dos infratores ambientais, apesar da resistência da maior parte dos agentes da linha de frente.

### **Mudanças organizacionais**

Além das mudanças realizadas no âmbito regulamentar, uma importante estratégia conduzida pela administração Bolsonaro foi a exoneração de servidores qualificados dos cargos de liderança, produzindo o enfraquecimento das capacidades burocráticas e organizacionais. Neste sentido, vale destacar as designações de profissionais baseadas em critérios ideológicos no lugar dos servidores exonerados. Nas entrevistas destacou-se uma fratura entre os servidores de carreira e a alta administração alinhada ideologicamente com o governo, a qual se mostrou propensa a flexibilizar regras e fazer acordos com infratores por meio da conciliação de multas.

A remoção de servidores experientes e qualificados comprometeu a capacidade técnica em funções-chave, produziu um desalinhamento nos objetivos institucionais e levou à desmobilização das parcerias com outras instituições, como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Serviço Florestal, agências ambientais estaduais, Polícia Militar, entre outras.

### **Assédio a servidores**

Na análise dos resultados da pesquisa, ficaram, ainda, evidentes alguns fatores que desmotivaram os agentes do IBAMA e do ICMBio, 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 designados politicamente e as limitações impostas à autonomia dos servidores responsáveis pela execução da política ambiental.

Apesar disso, a maior parte dos agentes ambientais, embora desestimulados e vítimas de assédio, se esforçaram para manter uma postura resiliente, graças também à sua capacidade de cooperação e de trabalho em rede, dentro e fora de sua respectiva instituição.

### **Discurso do governo leniente com os infratores**

Os depoimentos coletados na pesquisa de campo apontam que o discurso político do governo Bolsonaro foi percebido, de fato, como uma ordem hierárquica vinda do topo. Isso ocorreu por meio de ameaças aos fiscais, como a instauração de processos administrativos disciplinares. 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. Assim, o processo de enfraquecimento institucional se intensificou, já que o governo no poder naquele momento não colocou em campo forças suficientes para dar continuidade à aplicação da legislação ambiental.

### **Principais efeitos das mudanças institucionais**

A análise das entrevistas permitiu compreender também quais foram os principais efeitos das mudanças institucionais apontadas acima na atuação dos agentes ambientais e na execução dos planos de prevenção e controle do desmatamento. Esses efeitos estão listados a seguir:

- Aumento drástico da pressão política, tanto por meio da desregulamentação quanto pela substituição de agentes treinados no combate ao desmatamento por militares sem a expertise necessária. Assim, houve forte perda de capacidades institucionais no IBAMA e no ICMBio.

- Enfrentamento de um duplo desafio pelos agentes ambientais, ou seja, as pressões dos gestores alinhados ao governo e a crescente hostilidade de setores das comunidades locais. Esses setores foram influenciados pelos infratores ambientais e inflamados pelo discurso do governo, que acusou, repetidamente, os fiscais de excessos na aplicação de multas.

- Frustração generalizada dos servidores, devida também à falta de uma liderança forte e qualificada na alta administração das duas instituições analisadas.

- Enfraquecimento da atuação cotidiana dos agentes, cuja resposta em campo oscilou entre a resistência ao abuso e à manipulação, com a manutenção das operações, e, no outro extremo, a inação, com consequências severas na implementação dos planos ambientais.

- Congelamento das capacidades burocráticas das instituições ambientais, que acabaram esvaziadas pelas ações de desmonte planejadas pelo governo. Apesar dos esforços para a manutenção da missão institucional, os fiscais não tiveram a autonomia necessária e os meios para atuar efetivamente na repressão aos crimes ambientais e não conseguiram evitar a queda do número de autos de infração, os quais, no período 2018-2021, caíram mediamente em mais de 41% em relação ao período 2008-2018 (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022).

### **Síntese dos resultados**

O conjunto dos resultados obtidos da análise das entrevistas mostra que a atuação dos agentes na implementação da política ambiental se relaciona fortemente com sua motivação, capacidades e com o funcionamento das redes de parceria por eles estabelecidas.

Na maioria das entrevistas, duas categorias conceituais surgiram, sem que fossem perguntadas diretamente aos participantes, a saber, “desmantelamento da política ambiental” e “enfraquecimento institucional” do IBAMA e do ICMBio. 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. Analogamente, foi apontada, em nível agregado, a existência de um processo de desmonte da política ambiental, também relacionado com o mandato de Bolsonaro.

Esses achados estão alinhados com estudos recentes sobre o desmantelamento de *policies* em vários países, 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). Essas pesquisas também mostram os impactos do populismo de extrema direita na burocracia profissional (o chamado redimensionamento burocrático).

No Brasil, assistimos a um processo 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; FERNANDES *et al.*, 2024).

No caso da política ambiental, este trabalho averiguou que, em apenas um mandato presidencial, ocorreu a corrosão de um arranjo de governança que fora construído de maneira incremental nas três décadas posteriores à Constituição Federal. Com o enfraquecimento das duas principais entidades ambientais federais – o IBAMA e o ICMBio – e o desmantelamento do planos de fiscalização ambiental, o principal efeito foi a aceleração da taxa de desmatamento na Amazônia Legal, que alcançou quase 76% no período 2018-2021 (INPE, 2023).

Assim, os resultados obtidos a partir da análise da percepção dos agentes, corroborados pela análise documental, confirmaram a hipótese da pesquisa.

### **CONCLUSÕES**

Este artigo demonstrou como as mudanças realizadas na área ambiental pelo governo Bolsonaro se articularam em um processo de desmantelamento intencional da política ambiental que utilizou estratégias diversificadas, como a desregulamentação, a exoneração de servidores qualificados, o abuso de poder discricionário e o aumento da pressão política. Em contrapartida, com relação aos mandatos anteriores, apurou-se que a manutenção de instituições

sólidas, o desenvolvimento de capacidades burocráticas e redes de parceria cria as condições para que a política ambiental alcance os resultados esperados.

Quanto ao progresso do conhecimento obtido pela pesquisa, destaca-se a compreensão da relação entre fatores políticos e aplicação efetiva de regras (*enforcement*): a influência de fatores políticos é reduzida quando o desvio das regras é menor e os líderes qualificados são mantidos. Observou-se, ainda, que as capacidades burocráticas constituem ativos-chave capazes de influenciar positivamente a atuação dos agentes e a implementação da política.

Por outro lado, o abuso da discricionariedade pelos agentes políticos altera a tomada de decisão dos agentes ambientais e afeta negativamente a implementação da política. Apurou-se, ainda, que as parcerias estabelecidas na *policy community* ambiental, mesmo que informais, reforçam as capacidades burocráticas. Contudo, quando as redes de parcerias se encontrarem desmobilizadas, a atuação dos agentes implementadores é afetada negativamente.

Outro achado relevante deste trabalho é que a ação de um governo populista de extrema direita, como o de Bolsonaro, foi desenhada para enfraquecer as instituições responsáveis por políticas públicas, ampliando a fratura organizacional entre gestores políticos e agentes implementadores. Esse aspecto, relacionado ao aprofundamento da análise da mudança organizacional no desmonte de *policies*, merece maior aprofundamento em futuras pesquisas.

Resta também a questão, a ser abordada futuramente, sobre como o novo governo Lula está se esforçando para 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 são excelentes sinais de que a agenda ambiental representa hoje uma prioridade. Essa percepção positiva tem sido reforçada graças aos dados sobre a taxa de desmatamento na Amazônia registrados entre agosto/2022 e julho/2023, que apontam uma queda de 22,3% em comparação com os 12 meses anteriores (INPE, 2023).

As limitações deste trabalho consistem na subjetividade na interpretação dos dados primários e na escolha de não examinar relações de causa e efeito entre variáveis.

Em suma, a principal contribuição teórica deste estudo consiste em entender como um governo populista de extrema direita, em um contexto de retrocesso democrático, pode dismantlar deliberadamente uma política consolidada ao adotar estratégias que reduzem o papel da burocracia profissional e afetam a implementação da política, como a desregulamentação e a corrosão interna das capacidades do Estado.

## REFERÊNCIAS

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

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. *et al.* (Ed.). **Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. DOI:10.1017/9781009023504

CAPELARI, M. G. M. *et al.* 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. *et al.* Dismantling and Reconstruction of Public Policies in Brazil: From Bolsonaro's Destruction to the Possibilities of Union to Rebuild. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 16, n. 2, 2024. DOI: 10.21118/apgs.v16i2.15828

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: 29 abr. 2024.

INPE - INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Coordenação Geral de Observação da Terra. PRODES - Amazônia. **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. Brasília, 10 nov. 2023. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 26 abr. 2024.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **How democracies die**. New York: Broadway Books, 2018.

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). [Publicação digital] 01 Fev. 2022.

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

SIERRA, F. Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social. *In*: CÁCERES, L. J. G (Coord.) **Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación**. México: Prentice Hall, 1998.