



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE FLORESTAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA FLORESTAL

**RAFAELA VETTORACI ABUKATER VALLE**

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DAS MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA FEDERAL DO  
SISNAMA CONFORME NOVAS DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS NOS  
ANOS DE 2019 E 2020.**

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. VANESSA MARIA BASSO  
Orientadora

SEROPÉDICA, RJ  
ABRIL - 2021



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE FLORESTAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA FLORESTAL

**RAFAELA VETTORACI ABUKATER VALLE**

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DAS MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA FEDERAL DO  
SISNAMA CONFORME NOVAS DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS NOS  
ANOS DE 2019 E 2020.**

Monografia apresentada ao Curso de Engenharia Florestal, como requisito parcial para a obtenção do Título de Engenheiro Florestal, Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. VANESSA MARIA BASSO  
Orientadora

SEROPÉDICA, RJ  
ABRIL - 2021

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DAS MODIFICAÇÕES NA ESTRUTURA FEDERAL DO  
SISNAMA CONFORME NOVAS DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS NOS  
ANOS DE 2019 E 2020.**

**RAFAELA VETTORACI ABUKATER VALLE**

APROVADA EM: 28 de abril de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vanessa Maria Basso - DS/IF/UFRRJ  
Orientadora

---

Dr. Athila Leandro De Oliveira  
Membro

---

Ms. Telmo Borges Silveira Filho  
Membro

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha madrinha Maria e a minha avó Alice (in memoriam), que sempre me acompanharam e apoiaram, mas agora estão distantes.

*“A nossa felicidade será naturalmente proporcional em relação à felicidade que fizermos para os outros.”*

Allan Kardec

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por permitir que eu esteja aqui firme e forte, apesar das adversidades dos últimos anos.

Aos meus pais, por todo o amor e carinho, por estarem sempre com um sorriso no rosto e pensamento positivo, me ensinando a acreditar que tudo é possível.

A minha irmã querida, pela cumplicidade e cuidado, por transformar rotinas monótonas em momentos alegres e divertidos, do jeitinho que só ela sabe fazer.

A minha orientadora Vanessa Basso e ao Athila Oliveira, pela paciência, compreensão e aprendizado, me ajudando a concluir mais uma etapa da minha vida.

A toda minha família do Espírito Santo, em especial a minha avó e as minhas tias Neia, Regina e Rita, que apesar da distância, consigo sentir meu coração quentinho quando penso em todo o amor que elas me proporcionam.

Ao Gabriel Inacio, pelo companheirismo, e por me tirar sorrisos todos os dias.

As minhas amigas, Deia Pereira, Fernanda Moraes, Julia Cavalcante e Isabel Arjonas, pela parceria de todos esses anos, por serem como uma família para mim em Seropédica.

Aos meus amigos Nicolau Rizzo, Felipe Santana e João Francisco, pela confiança e por estarem sempre comigo, me proporcionando momentos muito felizes, e também ao Mateus Cerqueira, Ana Cristina e Carol Sanches, pelo companheirismo dos últimos anos da rural.

Aos meus amigos Marcus Sadok, Shanykka Rojas, Bruna Velloso, Louise Freitas, e também todos os amigos do Greenpeace, por me darem muita força quando precisei.

A minha maravilhosa Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, pela experiência incrível que guardarei para a vida toda.

## RESUMO

O advento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi um marco histórico no Brasil sobre a relação da sociedade e o uso de recursos naturais, sendo uma referência importante em questões relativas ao meio ambiente, visando a sua proteção e a recuperação de áreas degradadas, estabelecendo princípios, objetivos e instrumentos para o seu tratamento. Com base na PNMA, começaram a surgir leis e instituições para a implementação da gestão ambiental em nível federal, aumentando o número de participantes em processos decisórios relativos ao meio ambiente, ao se instituir a gestão participativa, antes mesmo da Constituição de 1988. Apesar do Brasil apresentar um vasto arcabouço legal ambiental, ainda ocorrem muitos conflitos ambientais, fato esse que pode ser caracterizado por um problema de gestão. Devido às novas diretrizes governamentais instauradas em 2019, pela atuação no novo Governo Executivo Federal, o seguinte estudo procurou realizar uma avaliação de conjuntura dos órgãos ambientais federais que integram o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), perante aos atos legais ocasionados em 2019 e 2020, a fim de avaliar os impactos diretos e indiretos na gestão e proteção do meio ambiente, e comparar quanto ao que é determinado na PNMA, além de levantar dados sobre as taxas de desmatamento da Amazônia com a finalidade de verificar o direcionamento da política ambiental. Para o levantamento de dados, o estudo consistiu de uma pesquisa bibliográfica e documental, onde o arcabouço legal e documentos oficiais foram encontrados principalmente em sites e plataformas do governo. O trabalho foi dividido por cada órgão federal do SISNAMA, descrevendo os atos legais relacionados ao período de estudo, e relacionando e compreendendo como influenciam no que é previsto na PNMA, assim como suas consequências para os órgãos ambientais e ao meio ambiente. Dessa forma, foram encontradas alterações importantes que afetam a estrutura dos órgãos do SISNAMA, que podem estar relacionadas a certas mudanças ambientais relativas ao momento político deste estudo, como é o caso do alto índice de desmatamento na Amazônia observado nesse período. Conclui-se então que as ações governamentais em nível federal e a gestão institucional referente aos anos de 2019 e 2020 tem caráter anacrônico por caminhar em direção oposta a política ambiental conquistada até então nas últimas quatro décadas.

**Palavras-chave:** Legislação ambiental; Política ambiental; Instrumentos de gestão.

## ABSTRACT

The advent of the National Environmental Policy (PNMA) was a historical mark in Brazil concerning the relationship between society and the usage of natural resources, being a reference on environmental related debates, aiming at his protection and the recovery of the degraded areas, stablishing principles, goals, and tools for your treatment. Based on PNMA, laws and institutions began to emerge for a federal level of implementation of environmental management, increasing the number of participants in decision-making processes related to the environment, by stablishing participative management, even before 1988's Brazilian Constitution. Although Brazil presents a vast environmental framework, there are still many environmental conflicts, a fact that can be characterized by a management issue. Due to the new government guidelines introduced in 2019, by the performance of the new federal executive government, the following study sought to realize a conjunctural assessment of the federal environmental agencies that are part of the National Environmental System (SISNAMA), in view of the legal acts occasioned in 2019 and 2020, to assess the direct and indirect impacts on the management and protection of the environment; to compare with what is determined in PNMA, and also to collect data on deforestation rates in the Amazon, in order to verify the direction of the environmental policy. For data collection, the study consisted of a bibliographic and documentary research, where the environmental framework and official documents were found mainly on Brazilian government websites and platforms. The work was divided for each SISNAMA's federal agency, describing the legal acts related to the study period, and relating and understanding how they influence what is provided for in PNMA, as well as their consequences to environmental agencies and the environment. Thus, important changes were found that affects the structure of SISNAMA's federal agencies, which can be related to certain environmental changes related to the political moment of this study, for example the high rate of deforestation in the Amazonia, observed in this period. Is then concluded that governmental actions and the institutional establishment referent to the years of 2019 and 2020 have anachronistic character for walking in the opposite direction to the environmental policy achieved so far in the last four decades.

**Keywords:** Environmental legislation; Environmental polity; Management tools.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. REVISÃO DE LITERATURA .....	1
2.1 Formação da política ambiental no Brasil .....	1
2.1 A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) .....	4
3. MATERIAL E MÉTODOS.....	9
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO. ....	10
4.1 Ministério do Meio Ambiente (MMA).....	10
4.1.1 Estrutura administrativa do MMA .....	11
4.1.2 Dos cortes orçamentários .....	15
4.2 CONAMA.....	17
4.3 IBAMA .....	19
4.4 ICMBIO .....	24
4.5 Um breve levantamento do desmatamento na Amazônia dos últimos anos.....	27
5. CONCLUSÕES .....	29
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	31

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Mudanças administrativas que influenciaram na gestão do MMA.....	10
Tabela 2. Mudanças estruturais no MMA .....	12
Tabela 3. Ações administrativas referentes as mudanças no IBAMA .....	19
Tabela 4. Representativo de exonerações e nomeações no IBAMA .....	20
Tabela 5. Cortes orçamentários pelo Decreto nº 9.741 de 2019 no IBAMA .....	23
Tabela 6. Orçamento discricionário IBAMA .....	23
Tabela 7. Ações que afetam o ICMBIO.....	25
Tabela 8. Nomeações de militares em gerências do ICMBIO.....	25
Tabela 9. Orçamento discricionário ICMBIO de 2015 a 2020.....	26
Tabela 10. Corte orçamentário pelo Decreto nº 9.741 de 2019.....	26

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Principais legislações ambientais desde o fim da monarquia até a PNMA.....	4
Figura 2. Estrutura do SISNAMA.....	6
Figura 3. Tendência de gastos autorizados do MMA de 2009 a 2020.....	17
Figura 4. Desmatamento na Amazônia nos últimos anos.....	28
Figura 5. Desmatamento por Estados.....	29

## **1. INTRODUÇÃO**

Com a necessidade de se regular e delimitar o comportamento da sociedade em relação às formas de ação ao meio ambiente, devido ao conflito de uma busca pelo conforto a qualquer custo e a imposição de um cuidado com a natureza (REDIN; SILVEIRA 2012), foi instituída no Brasil a Lei nº 6.978 de 1981 que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), orientando uma nova postura quanto ao uso dos recursos naturais, prezando e estabelecendo a exploração racional do meio ambiente (BRASIL, 1981). A PNMA representa a base legal e o arcabouço de instituições para a formulação de políticas relacionadas ao meio ambiente, nos níveis da União, Estados e Municípios (CAVALCANTI, 2004).

A PNMA criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que por sua vez é constituído por órgãos que atuam em diferentes níveis administrativos, técnicos e decisórios, que tem o papel de dar cumprimento ao que é previsto na lei, estabelecendo normas e padrões ambientais, e implantando de forma sistemática mecanismos e instrumentos capazes de observar maior proteção ao meio ambiente, proporcionando o desenvolvimento econômico de forma sustentável, dentre outros objetivos (RODRIGUES, 2014). Foi a partir desta estrutura que começaram a surgir leis buscando estabelecer instrumentos e diretrizes para um tratamento mais organizado da relação da sociedade com o meio ambiente, sendo que para se executar esse enorme conjunto de leis foram instituídos vários órgãos ambientais (FREIRIA, 2015).

De acordo com Barros et al. (2012), ter boas leis é o primeiro passo, mas é apenas um ponto de partida, não sendo suficiente, e para a sua efetividade são necessárias certas condições que viabilizem a sua execução, como a contratação de técnicos especializados, infraestrutura, recursos financeiros e uma sociedade instruída e sensibilizada com questões ambientais.

Devido a importância da PNMA, e com as novas diretrizes governamentais do Governo Federal instaurado no ano de 2019, o seguinte trabalho procurou analisar a conjuntura dos órgãos ambientais federais perante os atos legais ambientais excepcionados publicados entre janeiro de 2019 a dezembro de 2020, de forma a avaliar os impactos diretos dessas ações em relação ao quadro de servidores e possíveis impactos indiretos para o meio ambiente. Nesse sentido, o trabalho buscou descrever os atos legais relacionados ao período de estudo, classificando as suas consequências previstas, em especial aos órgãos ambientais e ao meio ambiente, relacionando e compreendendo como influenciam na PNMA, como também, procurou fazer um levantamento quanto aos índices de desmatamento da Amazônia a fim de verificar o direcionamento da política ambiental.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1 Formação da política ambiental no Brasil**

O período da década de 1930 a 1980 é marcado por conflitos e desafios no que se refere à questão ambiental, dessa forma, a necessidade de uma estrutura legal e institucional para fazer frente a esses problemas ambientais, cooperou para o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) (CÂMARA, 2013). Instituída pela Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, a PNMA é considerada como a pioneira para ações de gestão ambiental no país (GRACIOLLI; CARVALHO 2013). O seu foco de atuação centra-se no apoio e cumprimento de princípios de equilíbrio ecológico; racionalização dos componentes como os solos, subsolos, água e ar; planejamento e fiscalização; proteção; preservação; controle;

zoneamento; pesquisa; acompanhamento e educação ambiental, sendo esse último para conscientização e participação da sociedade em defesa do meio ambiente (REDIN; SILVEIRA, 2012).

O processo de industrialização da era Vargas que ocorreu em 1930 foi determinante para a criação de políticas ambientais no Brasil, caracterizado por códigos e medidas administrativas, como no ano de 1934 o Código das Águas, o Código da Mineração e o Código Florestal, e em 1937 a criação do Parque Nacional do Itatiaia e a Lei de Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (FERREIRA; SALLES, 2016). Desde então o país avança de forma gradual no estabelecimento de normas importantes, e no processo de institucionalização de políticas públicas na área ambiental (MOURA, 2016).

A legislação florestal no Brasil surgiu pelo interesse no crescimento econômico, com a sua evolução devido à necessidade de conservar e produzir de forma equilibrada (RORIZ; FEARNside, 2015). Até a década de 1960 o conceito de desenvolvimento representava apenas crescimento econômico, por consequência, a qualidade de vida não era percebida como diretamente dependente de uma qualidade ambiental (BARROS et al., 2012).

Devido à ênfase dada ao direito de propriedade, as normas criadas até então não tinham uma preocupação com o meio ambiente de forma efetiva, pois não considerava as relações de todos os recursos naturais entre si, ou seja, não relacionava a influência de um determinado recurso específico com o meio natural e social, sendo assim, foi a partir da década de 1960 que se iniciou uma fase de edição de normas com maiores diretrizes às questões ambientais, surgindo os principais diplomas legais, com um cuidado maior na proteção ambiental (MOREIRA et al., 2021).

Em meados da década de 1960 foram publicadas diversas legislações, como o Estatuto da Terra em 1964 e o Código Florestal em 1965 (MOREIRA et al., 2021). Segundo Rodrigues e Matavelli (2020), o Código Florestal de 1965 surgiu por uma necessidade de reformulação do Código de 1934, pois o meio ambiente rural vinha sofrendo modificações no quadro da proteção dos ecossistemas. O Código Florestal de 1965, instituído pela lei nº 4.771, extingue as quatro tipologias de áreas protegidas previstas no Código de 1934, e substitui por outras quatro novas, a da Floresta Nacional e Parque Nacional, as Áreas de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL) (MEDEIROS, 2006), sendo essa última com o objetivo de se conservar os diferentes biomas (MOREIRA et al., 2021).

A Lei de Proteção de Fauna, o Código de Pesca, o Código de Mineração e a primeira Política Nacional do Saneamento Básico foram criadas em 1967 (FREIRIA, 2015). No mesmo ano houve uma iniciativa de criação de um novo órgão no governo central, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) de autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura, com atribuições específicas para implementar, gerir e fiscalizar as áreas protegidas no país, tendo como a sua competência principal fazer cumprir o Código Florestal, a Lei de Proteção de Fauna, toda a legislação pertinente aos recursos naturais renováveis, e administrar o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais, as Reservas Biológicas e os Parques de caça federais (MEDEIROS, 2006).

Com a disseminação de notícias pela mídia sobre as catástrofes ambientais no pós-guerra, o tema natureza caiu na opinião pública e em 1968 a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) organizou a Conferência sobre a Biosfera em Paris, simbolizando a consciência de perda de qualidade do meio ambiente (GURSKI et al., 2012). De acordo com os dados do IBAMA (2014, *apud* POTT e ESTRELA, 2017) a conferência contou com a participação do Brasil, dentre outras nações. Ainda no ano

de 1968 um grupo de cientistas renomados de diversas áreas se reuniu e criou o Clube de Roma (GRACIOLLI; CARVALHO, 2013).

Decorrente da evolução científica, como no estudo realizado pelo clube de Roma em seu livro *Os Limites do Crescimento* de 1972, que demonstrava com conceitos matemáticos a incapacidade da terra de se manter em equilíbrio tanto por efeitos populacionais como por poluição, e com o aumento da preocupação com questões ambientais, em 1972 a Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou em Estocolmo a Conferência Mundial Sobre o Homem e o Meio Ambiente (GURSKI et al., 2012). A Conferência de Estocolmo é considerada o marco de uma conscientização global sobre o uso desenfreado dos recursos naturais (COLLETI, 2012). Segundo Barros et al. (2012), essa conferência demonstrou a necessidade de se planejar estratégias para o meio ambiente, alcançando o desenvolvimento social e econômico por meio de técnicas adequadas de produção, de forma ambientalmente justa.

De acordo com Câmara (2013), após a conferência, a ação intervencionista do Estado nas questões ambientais chegou em um auge no Brasil. Os movimentos ambientalistas fizeram com que o governo institísse um sistema de agências ambientais de forma gradual, transformando o Estado no principal responsável por formular e implementar políticas, e práticas de gestão ambiental (LIMA, 2011).

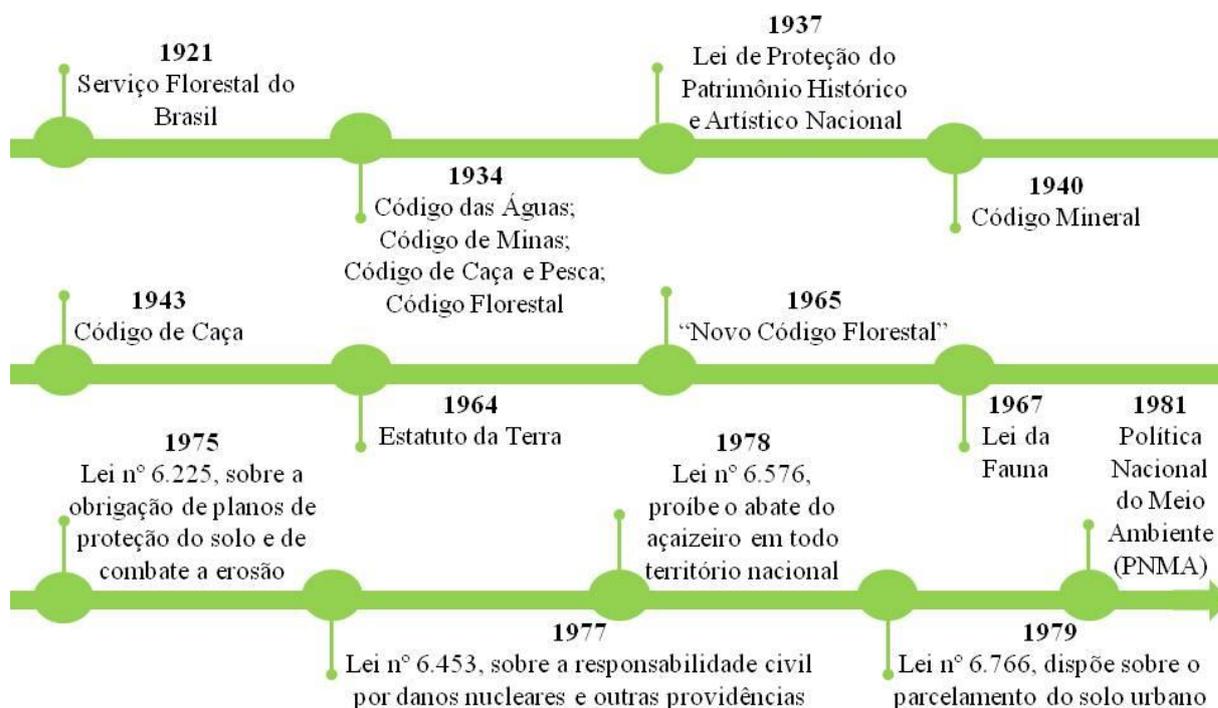
O começo do processo de institucionalização através de órgãos ambientais teve início em 1973 com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) (SIENA et al., 2019). A criação dessa secretaria mostrou uma preocupação do governo em debater políticas públicas voltadas ao meio ambiente (ALMEIDA et al., 2013). Segundo Pereira e Curi (2012), a problemática ambiental ganhou ênfase com o surgimento da globalização no início da década de 1980, que tinha como objetivo homogeneizar as civilizações do mundo, sendo reforçado com a publicação do Relatório de Brundtland em 1987.

A partir da PNMA de 1981 o contexto político-institucional proporcionou um estabelecimento de uma malha de instituições federais, estaduais e municipais direcionadas para a gestão ambiental, aumentando o número de participantes em processos decisórios sobre o tema, como também quanto ao uso dos recursos, onde a participação foi ampliada ao se instituir a gestão participativa (CÂMARA, 2013). Dessa forma, a lei estimula a descentralização federativa (LIMA; MOURA, 2020).

O período até a formulação da lei da PNMA é marcado por forte centralização do poder, com pouca atuação da sociedade civil, o que causou muito conflito socioambiental e que até os dias de hoje é marcado com os debates sobre a proteção do meio ambiente (REDIN; SILVEIRA, 2012).

Compreendendo o período histórico de 1934 a 1981, a estratégia da política ambiental adotada foi de que a cada novo problema ou demanda relacionada ao meio ambiente, uma nova legislação foi criada, ocorrendo à sobreposição, superposição, e também conflito entre vários dispositivos legais e instituições, produzindo um mosaico normativo estrutural que reflete nos dias atuais (FREIRIA, 2015) (Figura 1). A lei da PNMA surge então envolvendo todas as estratégias ambientais adotadas nas seções anteriores, abrangendo inclusive aspectos institucionais, como a racionalidade e as práticas que determinam a relação entre a produção e os recursos naturais (FERREIRA; SALLES, 2016), permitindo discussões acerca de mudanças nas legislações anteriores, principalmente no que diz respeito ao Código Florestal (ALMEIDA, 2013). Ou seja, é a primeira vez que de forma clara e objetiva, e sem causar a revogação de leis anteriores, surge no Brasil uma sugestão de planejamento ambiental como

meio de inclinação de ordenamento territorial respaldada na legislação ambiental (SANTOS, 2004).



**Figura 1.** Principais legislações ambientais desde o fim da monarquia até a PNMA. Fonte: Autora (2021).

Vale destacar que antes da Constituição de 1988, os Estados, Municípios e o Distrito Federal não tinham muita autonomia política-administrativa durante a ditadura militar, sendo de significativo avanço para as discussões do tema, as ações relativas ao meio ambiente que levaram a criação da PNMA (LIMA; MOURA, 2020).

Com a publicação do Relatório de Brundtland de 1987, surge o ambientalismo como movimento social e um aumento na criação de Organizações Não Governamentais (ONGs), junto com partidos que tinham como base a preocupação com o meio ambiente (LE PRESTE, 2000), e em 1988 a Constituição Federal brasileira foi oficializada, dedicando um capítulo inteiro as questões ecológicas e abordando a PNMA em seu texto (CÂMARA, 2013). A constituição apareceu decorrente dos debates e movimentos sociais, adotando sugestões de descentralização e de participação social (LIMA, 2011). Segundo Siena (2019), a Constituição tem bases bem definidas de descentralização da estrutura superior e aparato jurídico ambiental.

A aproximação com a noção de desenvolvimento sustentável estabelecido pelo Relatório de Brundtland pode ser vista na PNMA e na Constituição de 1988, onde o meio ambiente é tratado como um bem público e deve ser usufruído de maneira coletiva pelas gerações atuais e futuras (LEANDRO et al., 2015).

## 2.1 A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)

A PNMA, instituída pela Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 foi estruturada para a garantia da qualidade do meio ambiente (LIMA; MOURA, 2020). Definiu os princípios para uma política ambiental nacional; o estabelecimento da responsabilidade objetiva,

independentemente da existência de culpa, para reparação de danos; o conceito de poluidor; e o conceito de meio ambiente em seus mais amplos aspectos (FREIRIA, 2015), determinado em seu Artigo 3, Inciso I como “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). A partir dessa lei a natureza passa a ser vista como um meio jurídico e ambiental (ALMEIRA et al., 2013).

Em seu Artigo 2º, a lei estabelece o seu foco de atuação:

“a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no País condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: equilíbrio ecológico; racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; proteção dos ecossistemas; controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; acompanhamento do estado da qualidade ambiental; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação; educação ambiental em todos os níveis de ensino” (BRASIL, 1981).

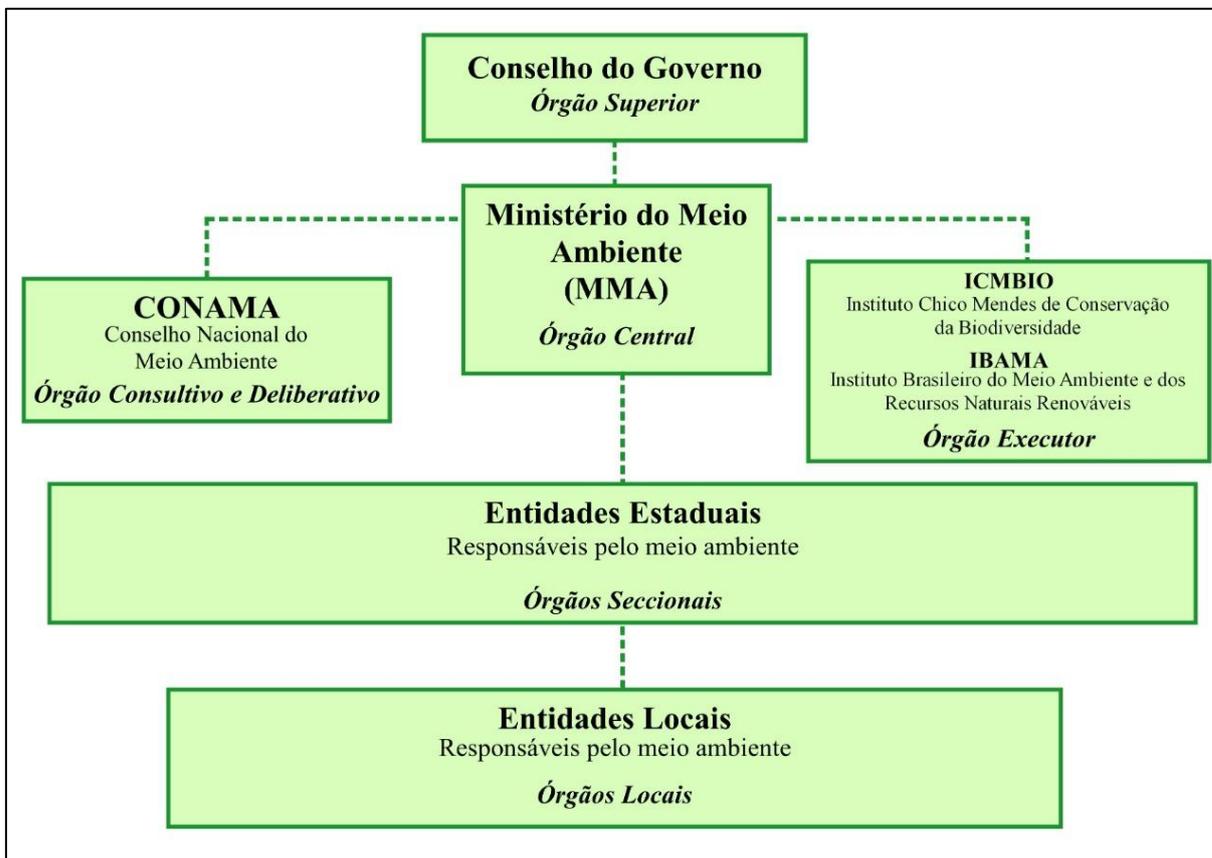
De forma significativa, a PNMA mostra uma pretensão de estabelecer através de uma norma a coordenação das explorações econômicas dos recursos naturais de forma que seja harmoniosa com os interesses diversos dos indivíduos, sem abandonar a concepção utilitária do uso dos bens coletivos e particulares, propondo uma forma de utilização mais racional e ordenada, e sugerindo possíveis sanções aos atos que causam determinado impacto ao meio ambiente (REDIN; SILVEIRA 2012). Como fato importante em questão, é definido como poluidor (Artigo 3º, Inciso IV) “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (BRASIL, 1981).

Segundo Moreira et al. (2021), o primeiro marco real de mudança é estabelecido no Artigo 14, onde é previsto a obrigação do poluidor de reparar os danos causados no meio ambiente, de acordo com o princípio de responsabilidade. Deve-se considerar também outro ponto importante da Lei no que se refere a evidencia a inovação tecnológica pela educação ambiental, ampliando as questões ambientais à população (SIENA et al., 2019).

A consagração da PNMA se deu com a Constituição Federal de 1988 por meio do Artigo 225, que estabeleceu como competência comum da União, Estados e Municípios a proteção do meio ambiente (AGNES et al., 2009). Após a promulgada a Constituição, a Lei nº 6.938 de 1981, regulamentada pelo Decreto Federal nº 99.274 de 1990, instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que é constituído pelos órgãos e entidades da União, os Estados, o Distrito Federal, os territórios e municípios, como também as fundações instituídas pelo poder público com responsabilidade de proteção e melhoria da qualidade ambiental (BRASIL, 1981). É a partir do SISNAMA que a estrutura político-administrativa da PNMA foi concretizada de forma organizada e respeitando os limites constitucionais de cada ente federado (LIMA; MOURA, 2020).

O SISNAMA possui um sistema de responsabilidade compartilhada (RODRIGUES; MATAVELLI 2014), é estruturado pelo Conselho do Governo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Ministério de Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do

Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), e os órgãos ou entidades estaduais e municipais (BRASIL, 1981), todos com responsabilidade específicas (REDIN; SILVEIRA, 2012) como disposto na figura 2.



**Figura 2.** Estrutura do SISNAMA. Fonte: Autora (2021).

O CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, é um elemento chave na estrutura de governança ambiental brasileira (MOURA; FONSECA, 2011). Tem papel de assessorar, estudar e propor ao conselho do governo quanto às diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais, e deliberar no domínio de sua competência, as normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e necessário a favorável qualidade de vida (BRASIL, 1981). É um órgão importante para nortear e disciplinar as exigências legais através de resoluções editadas, tornando claras e aplicáveis a realidade (BORGES et al., 2011).

Diante disso, a PNMA define em seu Artigo 9º os instrumentos da Lei, conforme destacado no Quadro 1.

**Quadro 1.** Instrumentos da PNMA. Fonte: Adaptado de Siena et al (2019) e pela Autora.

<b>Instrumentos Ambientais</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Instituições responsáveis</b>
Padrões de qualidade ambiental	Qualidade da água, produtos e subprodutos florestais, qualidade do ar, qualidade do solo	Agência Nacional das Águas (ANA)
Avaliação de impactos ambientais	Avaliação de impactos (AIA); Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)	IBAMA
Licenciamento e a revisão de atividade efetiva ou potencialmente poluidoras	Licença prévia, Licença de instalação e Licença de Operação	IBAMA
Incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção e tecnologia voltados para a melhoria da qualidade ambiental	Eficiência energética; Ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEEs); Reuso de água, etc.	MMA; dentre outros órgãos.
Criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal	Unidades de Conservação	ICMBIO
Sistema nacional de informações sobre o meio ambiente	Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA); Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (SINAFLO); Cadastro Ambiental Rural (CAR); Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF); entre outros.	MMA e MAPA
Penalidades disciplinares ou compensatórias	Lei dos crimes ambientais	IBAMA e ICMBIO
Instrumentos econômicos	Compensação ambiental. Servidão Ambiental e Concessão Florestal.	Sistema Florestal Brasileiro (SFB)

A partir dessa lógica é possível notar que o Estado incentiva as atividades ligadas ao meio ambiente, porém, com um compromisso legal com a sua proteção, por meio de pesquisas e processos tecnológicos voltados à minimização da degradação do meio ambiente, como também o incentivo de produção de equipamentos antipoluidores e de outras iniciativas que proporcionem o uso racional dos recursos naturais, como descrito no Artigo 13 (REDIN; SILVEIRA 2012). Em suma ela concebeu um avanço do modelo mais estreito de política ambiental, baseado no controle de poluição para uma aproximação mais compreensiva e sistêmica do problema (CAVALCANTI, 2004).

São instrumentos da PNMA, as medidas preventivas e coercitivas, em normas de comando e controle, que contêm atividades econômicas que ameaçam determinado sistema do

meio ambiente, visando à regulamentação dessas atividades de potencial impacto (BARROS et al., 2012). Essa lei foi o primeiro instrumento legal relacionado ao licenciamento ambiental, em nível nacional (AGNES et al., 2009).

A lei determina a obrigatoriedade de Estudos de Impactos Ambientais (EIA), com os respectivos Relatórios de Avaliação de Impactos (RIMA) nos casos mais relevantes (CAVALCANTI, 2004), fato esse regulamentado pela resolução do CONAMA nº 001 de 23 de janeiro de 1986, onde estabelece critérios básicos e diretrizes gerais para a aplicação da Avaliação de Impacto Ambiente (AIA) e conteúdo mínimo para o EIA, passando a exigí-lo para atividades de licenciamento ambiental (AGNES et al., 2009). Essa resolução é uma referência legal importante no que tange a realização de estudos e práticas interdisciplinares como condicionante para a realização de atividades que sejam impactantes ao meio ambiente (FREIRIA, 2015).

A Resolução CONAMA nº 237 de 1997 deu maiores direcionamentos ao licenciamento ambiental, regularizou aspectos, listando empreendimentos sujeitos a regularização, e basicamente promoveu maior flexibilidade no processo de licenciamento ambiental, sendo esse efetuado em um único nível de competência, repartindo-se as atribuições entre os órgãos ambientais federais, estaduais e municipais, sendo assim, para a obtenção do licenciamento de empreendimento ou atividade potencialmente poluidora, o interessado em questão deve dirigir a sua solicitação ao órgão ambiental competente para emitir a licença (AGNES et al., 2009).

Cabe ao IBAMA, órgão executor do SISNAMA, executar as ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade, a autorização de uso dos recursos naturais e a fiscalização do meio ambiente, exercendo o poder de polícia ambiental (BRASIL, 1989).

Todavia, os aparatos legais vão além da PNMA, não só no que diz respeito às modificações e a criação de leis complementares da PNMA, mas também sobre as novas regulamentações criadas para os setores que envolvem as questões ambientais, e que não foram contemplados diretamente na Lei 6.938/1981 (LIMA; MOURA, 2020). Baseando-se pelo que nela é estabelecido, são instituídas normas que estimulam a conservação e a manutenção da melhoria da qualidade ambiental, ou seja, é por meio da PNMA que as demais leis subsequentes se fundamentam (SANTOS et al., 2016).

Posto isto, importante destacar que no Brasil, também se instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Recursos Hídricos pela Lei nº 9.433 de 1997 (BRASIL, 1997); a Lei de Crimes Ambientais nº 9.605 de 1998 (BRASIL, 1998); o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), mediante a Lei nº 9.985 de 2000 (BRASIL, 2000); a Política Nacional de Resíduos Sólidos nº 12.305 de 2010 (BRASIL, 2010); e o Lei de Proteção da Vegetação Nativa nº 12.651 de 2012, alterando o antigo código de 1965 (BRASIL, 2012).

Segundo Santos et al. (2016), relacionado ao meio ambiente, o Brasil possui um dos maiores arcabouços jurídicos do mundo, e ainda assim é possível notar que mesmo na atualidade, ocorre uma hegemonia de crescimento econômico à custa da geração de problemas ambientais, o que propõe dizer que o caráter ambiental é o mesmo discutido na década de 1970, porém agora com leis e estruturas a serem seguidas.

Por meio de ações de governantes, normas já instituídas são flexibilizadas enfraquecendo sistema de gestão e de licenciamento (MOREIRA et al., 2021). Apesar dos

grandes avanços na legislação brasileira desde então, ainda há uma dificuldade na sua aplicação, carecendo de maior efetividade (ARAÚJO et al., 2018). Segundo Moreira et al. (2021), o processo de evolução da legislação ambiental demanda melhorias constantes, principalmente em relação ao apoio à sua execução, ou seja, como fiscalização e corpo técnico dos órgãos gestores, caso contrário, toda a conquista na legislação pode ser comprometida. Assim, frente às várias alterações implementadas no atual momento político deste trabalho, propôs-se avaliar os impactos destas alterações na PNMA.

### 3. MATERIAL E MÉTODOS

O levantamento de dados do trabalho consistiu de uma pesquisa bibliográfica e documental. A diferença de ambas é a natureza das fontes, sendo a primeira caracterizada pela utilização das contribuições de autores, e a segunda pela análise de materiais ainda não tratados (GIL, 2008). O período considerado para o estudo foi de janeiro de 2019 a dezembro de 2020, e foram utilizados principalmente artigos científicos, teses, legislações oficiais federais e documentos de primeira e segunda mão. De acordo com Gil (2008), documentos de primeira mão são aqueles que não receberam nenhum tipo de tratamento analítico, como os documentos oficiais, e os de segunda mão representam dados que já foram analisados, como por exemplo os relatórios. As legislações e documentos oficiais foram consultados por meio dos sites do MMA (<https://www.gov.br/mma/>), IBAMA (<https://www.gov.br/ibama/>), ICMBIO (<https://www.icmbio.gov.br/>), Senado Federal (<https://www12.senado.leg.br/>), Planalto (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>), Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/>), Controladoria-Geral da União (<https://www.gov.br/cgu/>), Tribunal de Contas da União (<https://portal.tcu.gov.br/>), Ministério Público Federal (<http://www.mpf.mp.br/>), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) (<https://www.siop.planejamento.gov.br/>), e Diário Oficial da União (<https://www.gov.br/impresanacional/>).

Após a análise dos dados foi feito um levantamento dos índices de desmatamento na Amazônia desde 2008, com o objetivo de verificar o direcionamento das políticas públicas em relação à proteção ambiental. O levantamento foi realizado por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), da plataforma TerraBrasilis de dados geográficos gerados pelos projetos PRODES e DETER, que monitoram a vegetação nativa. Essa plataforma é fundada em serviços da web, seguindo padrões internacionais de disseminação de dados geográficos e especificações da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) (INPE, 2021). A Amazônia foi escolhida para a análise por ser um local de importância internacional, e por estar sofrendo constantes modificações devido ao interesse econômico da área.

Para a análise de todos os dados, o trabalho foi dividido quanto aos órgãos ambientais federais do SISNAMA, da seguinte forma:

- Ministério do Meio Ambiente (MMA): Estruturas administrativas e orçamentárias;
- Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA): Estrutura administrativa;
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA): Estrutura administrativa; orçamentária; flexibilização de normas; modificações em cargos de servidores e de confiança;
- Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBIO): Estrutura administrativa; orçamentária; modificações em cargos de servidores e de confiança.
- Levantamento dos índices de desmatamento da Amazônia.

É importante destacar que o trabalho teve uma limitação para a obtenção de certos dados, visto que faltava informação em sites do Governo Federal, como foi verificado na plataforma do MMA, IBAMA e ICMBIO.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.

##### 4.1 Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A ampla estrutura organizacional do MMA foi fruto de um longo caminho que antecede a criação de seu ministério (SILVEIRA, 2017). De uma maneira geral, os dados obtidos nesse estudo em relação ao MMA, verifica uma tendência de se retirar atribuições por ele conferidas. Sendo que, segundo Silva e Sambuichi (2016), desde sua criação em 1992, as atualizações subsequentes na legislação ampliaram as suas competências. Diante disso, foram identificadas oito publicações legais, divididas em leis e decretos, que no âmbito das competências do MMA, influenciam negativamente a atuação de políticas públicas ambientais, por meio de cortes orçamentários, modificações em colegiados e em cargos, e extinção e transferências de atribuições (Tabela 1).

**Tabela 1.** Mudanças administrativas que influenciaram na gestão MMA.

<b>Data</b>	<b>Atos normativos</b>	<b>Mudanças</b>
29 de março de 2019	Decreto nº 9.741/2019	Corte orçamentário de R\$ 187 milhões no MMA.
11 de abril de 2019	Decreto nº 9.759/2019	Extinção de colegiados criados por decretos, ato normativo inferior ao decreto, e ato de outro colegiado.
18 de junho de 2019	Lei nº 13.844/2019	Transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o MAPA; Extinção da Secretaria de Mudanças do Clima; transferência da Agência Nacional de Águas (ANA) para o Ministério de Desenvolvimento Regional.
17 de janeiro de 2019	Lei nº 13.978/2020	Corte no orçamento do MMA para o exercício de 2020.
5 de fevereiro de 2020	Decreto nº 10.224/2020	Retirada da participação da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA).
11 de fevereiro de 2020	Decreto nº 10.239/2020	Transfere o Conselho Nacional da Amazônia do MMA para o Vice-Presidente da República.

13 de maio de 2020	Decreto nº 10.347/2020	Transfere as competências para a concessão de florestas públicas do MMA para o MAPA.
12 de agosto de 2020	Decreto nº 10.455/2020	Aumento dos cargos de confiança, sem a exigência de qualificação técnica, e redução de cargos de chefia e coordenação destinados a servidores públicos qualificados.

A estrutura administrativa do Estado de cada início de mandato do Chefe do Poder Executivo reflete os objetivos e prioridades estatais (SALGADO, 2018). Em um estudo realizado por Cardoso Jr (2019) que compara a estrutura de governo no início de mandato dos presidentes de 2003, 2007, 2011, 2015, 2017 e 2018, verifica segundo uma ótica de desempenho institucional do setor público federal brasileiro, uma perda de densidade entre os governos de 2003 a 2015, e um desmonte na passagem dos governos de 2003 para 2017 e 2019, e ainda, o enxugamento de estruturas ministeriais que é observado de 2003/2015 para 2017/2019 mostra não apenas um discurso quanto à redução de gastos públicos para um ajuste fiscal, mas especialmente uma vontade de reorganização programática de políticas e gastos sob uma visão de mundo liberal-conservadora em termos ideológicos, sendo obsoleta e com caráter reducionista quanto ao peso e papel do Estado, economia e sociedade atual. Tal papel reducionista está diretamente associado a vertente de política adotada, do Estado mínimo ou Estado mais intervencionista e dominador.

Segundo Adams et al. (2020), as mudanças no arcabouço legal formalizam que a falsa dicotomia da produção e conservação da biodiversidade ainda não foi superada por toda a sociedade, e vem causando um desmonte da política ambiental.

É importante salientar que a ideia de reestruturação do SISNAMA-MMA ocorreu na proposta da equipe de transição do governo, ou seja, do período de 2018 a 2019, onde já havia sido verificado a intenção do governo em diminuir o sistema (OC, 2019).

#### **4.1.1 Estrutura administrativa do MMA**

As mudanças na estrutura organizacional do MMA podem ser classificadas quanto às modificações em colegiados, as modificações em cargos de confiança e de servidores públicos qualificados, as extinções e as transferências de atribuições do MMA (Tabela 2).

**Tabela 2.** Mudanças estruturais no MMA.

<b>Condutas</b>	<b>Publicações</b>	<b>Finalidades</b>
Modificações em colegiados	Decreto nº 9.759/2019, Decreto nº 10.224/2020, Decreto nº 10.239/2020.	Extinção e modificações internas nos colegiados
Transferências e extinção de atribuições	Lei nº 13.844/2019, Decreto nº 10.347/2020;	Transferência do Serviço Florestal Brasileiro e a concessão de florestas públicas para o MAPA; Extinção da Secretaria de Mudanças do Clima; transferência da Agência Nacional de Águas (ANA) para o Ministério de Desenvolvimento Regional.
Modificações em cargos	Decreto nº 10.455/2020	Aumento dos cargos de confiança e redução de cargos de servidores públicos qualificados

O sistema ambiental de colegiados estava implementado no Brasil, e são representativos de setores do governo e da sociedade civil, que lidam de forma direta ou indireta com o meio ambiente (JACOBI, 2003). Por meio do Decreto nº 9.759 de 2019, foi estabelecido no Artigo 1º como extinto os colegiados criados por decretos, ato normativo inferior ao decreto, e ato de outro colegiado (BRASIL, 2019b). É determinado como colegiado no Artigo 2º, os conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado, e em seu parágrafo único, são determinados também de forma geral, os colegiados que não se incluem no conceito de colegiado (BRASIL, 2019a).

O Decreto nº 9.759/2019 não menciona de forma clara quais colegiados ficariam extintos, e segundo HARTWIG (2020), por este fato existe um conflito com a Carta Magna no artigo 5º, XXXVI, devido à incerteza sobre os colegiados que seriam abrangidos, tendo forma de caráter genérico, abstrato e questionável dos critérios adotados, e conseqüentemente causando uma insegurança jurídica no âmbito da administração pública. A publicação do Decreto nº 9.759 de 2019 vem com falta de justificativa por parte do Governo Federal.

O Decreto nº 8.243 de 2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) fica revogado, sendo que este estabelece em seu Artigo 2º, Inciso II que “conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o

governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas” (BRASIL, 2014).

Segundo o Ministério Público Federal (2019), a PNPS procurou privilegiar a participação social como forma de direito do cidadão, como também a transparência e o controle social na formulação e fiscalização das políticas públicas, e com base nesse ponto, a intenção governamental com a publicação do novo decreto parece dificultar ou diminuir a participação popular direta nas discussões e deliberações que geram a atuação estatal.

A democracia participativa é garantida pelo princípio da participação popular da constituição, e prevê diversas formas de ação da população na direção política e administrativa do Estado (LOCK, 2004). A Constituição Federal no Artigo 5º, LXXIII, determina que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural” (BRASIL, 1988). E ainda, no Artigo 225 impõe ao poder público e a sociedade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as gerações futuras. Outra forma de estímulo de participação no que se refere a questões ambientais se dá na PNMA em seu Artigo 2º Inciso X, com o estabelecimento da educação ambiental em todos os níveis de ensino, “objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente” (BRASIL, 1981). Ou seja, a publicação do decreto caminha ao desencontro de direitos já conquistados pela sociedade civil, retirando a sua participação de processos decisórios de políticas públicas voltadas ao meio ambiente, e centralizando esse poder ao Estado.

O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou uma medida cautelar de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121, ajuizada pelos Partidos dos Trabalhadores (PT), e o STF deferiu parcialmente a medida, assegurado à continuidade do funcionamento de colegiados citados em leis, mesmo que tenham sido criados por decretos, sendo entendido que como a criação desses colegiados passou por autorização do Congresso Nacional, apenas poderia ser extinto por lei (STF, 2019). Ficaram válidas então as extinções dos colegiados criados por decretos e não mencionados em leis, e por ato normativo infralegal.

A partir desse entendimento, ficam extintos alguns colegiados como a Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO), a Comissão Nacional de Florestas (CONAFLO), Fórum Brasileiro de Mudança Climática (FBMC), o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG) e a sua respectiva comissão CONAVEG, o Comitê Orientador do Fundo da Amazônia (COFA), o Comitê Técnico do Fundo da Amazônia (CTFA), os Grupos de Assessoramento Técnico dos Planos Nacionais de Conservação e a Comissão Nacional do Zoneamento Econômico Ecológico.

Apesar da publicação do Decreto nº 9.759/2019 e da ação do STF, ainda restam dúvidas quanto aos colegiados que foram extintos, visto que alguns que estariam nessa lista ainda permanecem ativos, e outros foram novamente reativados, como é o caso do Conaveg, instituído por meio do Decreto nº 10.142 de 2019, junto com uma Comissão Executiva para Controle do Desmatamento ilegal (BRASIL, 2019c), porém dessa vez sem a presença da sociedade civil, apenas com membros do governo, como é determinado pela Portaria nº 341 de 2020.

As extinções de colegiados podem interferir na formulação e aprimoramento das políticas públicas ambientais. Como por exemplo, é o caso da extinção do COFA e do CTFA, que tem impactos importantes no arranjo institucional do Fundo Amazônia (FA), conforme citado por Adams et al. (2020). O FA tem objetivo de apoiar projetos para comunidades locais

e indígenas da Amazônia, e promover atividades sustentáveis e de conservação florestal, sendo que o COFA era o comitê representado pelo governo federal, estaduais e pela sociedade civil que estabelecia critérios e diretrizes para o uso dos recursos do FA, e o CFTA com um caráter técnico de avaliar as emissões de carbono por área desmatada (ADAMS et al., 2020).

Segundo Marcovitch e Pinsky (2020), o FA está paralisado desde meados de 2019 devido às mudanças de prioridade e da estrutura do Governo Federal, que levou a um desentendimento do atual governo com os doadores internacionais, sendo que este fundo, por sua vez, tem papel fundamental para o financiamento de projetos experimentais e inovadores com potencial de mitigar as emissões e promover o desenvolvimento da região Amazônia, e com isso, o Brasil perde uma oportunidade para financiar políticas públicas de combate ao desmatamento na Amazônia. O FA no ano de 2019, conforme citado no Relatório de Atividade (2019), tinha um total de recursos para aplicação em projetos de R\$ 4.754 milhões, e foram utilizados em projetos o montante de R\$ 1.860 milhões, ou seja, subtraindo do valor do total de recursos encontra-se cerca de R\$ 2,9 milhões paralisados. Esses valores paralisados não fazem sentido quando observados os altos índices de desmatamento na Amazônia verificados no site do INPE (2020) no ano de 2019.

Dos conselhos que restaram, alguns já sofreram modificações em suas estruturas, como é o caso do conselho do FNMA e o Conselho Nacional da Amazônia, que foram mantidos por estarem citados na Lei nº 13.844 de 2019 que estabelece a organização básica dos órgãos da presidência e dos ministérios. Mudanças em comum ocorrem em ambos os Conselhos, que é a retirada da participação da sociedade civil de sua estrutura. O Decreto nº 10.224 de 2020 modifica o conselho do FNMA, agora representado com apenas 6 membros sendo que todos do governo (BRASIL, 2020a). Já o Conselho Nacional da Amazônia estabelecido pelo Decreto 10.239 de 2020, revoga o Decreto 1.541 de 1995, e transfere o conselho do MMA para o Vice-Presidente da República (BRASIL, 2020b).

A reestruturação do MMA continua com a Lei nº 13.844 de 2019, e também estabelece importantes mudanças de estruturas, com o MMA perdendo competências, e por outro lado, segundo Leite et al. (2019), o Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária (MAPA) integrando muitas atribuições e entidades, antes alocadas no MMA. Dentre as mudanças, cabe-se discutir sobre a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para o MAPA. O SFB foi criado em 2006 e é responsável pela gestão de florestas públicas federais, e que posteriormente, atribuiu competência do Cadastro Ambiental Rural (CAR) (SCANTIMBURGO, 2018). A lei que institui o SFB é a nº 11.284 de 2006, e logo em seu Artigo 1 já menciona de forma clara a integração do SFB no MMA, “Esta Lei dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente (...)” (BRASIL, 2006).

O SFB no MAPA ficou sob direção de uma figura política que, de acordo com Tavares (2019), é um dos defensores mais sistemáticos do latifúndio, que como, por exemplo, aparece ocasionalmente na mídia insistindo em assolar qualquer possibilidade dos indígenas conquistarem território e tem uma trajetória de atuação parlamentar na flexibilização de regras do Código Florestal em 2011/2012 (SAVER et al, 2020).

Além disso, a partir do Decreto nº 10.347 de 2020 ocorre a transferência de mais uma competência do MMA para o MAPA, a de concessão de florestas públicas, ficando à parte do MAPA a responsabilidade de formular estratégias, políticas, planos e também programas para a gestão de florestas públicas (BRASIL, 2020c). Foi possível analisar que o Decreto apresenta conflito com duas leis, a própria Lei nº 13.844/2019 já mencionada no estudo, Artigo 39 parágrafo único “A competência do Ministério do Meio Ambiente relativa a florestas públicas

será exercida em articulação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento” (BRASIL, 2019d), como também na Lei nº 11.284/2006 de gestão de florestas públicas, onde é definido a competência do MMA na sua articulação, no Artigo 49 parágrafo segundo, “No âmbito federal, o Ministério do Meio Ambiente exercerá as competências definidas neste artigo” (BRASIL, 2006). Dessa forma, uma autarquia que está diretamente relacionada a um ministério, atenderá administrativamente uma ação programática de outro ministério.

Através de todas essas mudanças, é possível verificar muitas características conflituosas com relação às competências previstas nas legislações. O MAPA no âmbito de suas competências exerce atividades econômicas, por sua vez, o MMA exerce como competência a PNMA, caracterizada então pela proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Ou seja, apresentam interesses diferentes.

Dessa forma, a PNMA prevê em seus princípios, como no Artigo 2º Inciso I, “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido (...)”, e Inciso IV, “proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas”; nos seus objetivos como no Artigo 4º Inciso II, “à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”; e em seus instrumentos como no Artigo 9º Inciso XIII, “instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.” (BRASIL, 1981).

Contudo, essas mudanças apresentam um caráter autoritário por parte do atual governo, com as extinções de colegiados e a diminuição da participação da sociedade civil dos demais restantes, centralizando o poder ao Estado em processos decisórios relativos ao meio ambiente, e ainda, seus conflitos com legislações já instituídas causam insegurança jurídica. As extinções e transferências de atribuições do MMA para o MAPA podem indicar um “enxugamento” de competências do MMA, e além disso, essas transferências para um ministério com interesses divergentes podem comprometer a proteção ambiental, permitindo refletir se os princípios, objetivos e instrumentos da PNMA serão respeitados e cumpridos de forma eficiente.

#### **4.1.2 Dos cortes orçamentários**

O orçamento definido para o MMA define como o Ministério irá conduzir suas políticas públicas em prol do meio ambiente. Segundo Bucci (2019), a política pública é necessária para uma coordenação estratégica de ação governamental, e ela não se reduz as disposições da constituição e/ou de legislações que lhe dão o suporte de conformação jurídica.

O MMA teve um corte orçamentário de R\$ 187 milhões com o Decreto nº 9.741/2019 (BRASIL, 2019a), sendo que a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) teve um bloqueio de 95% de suas verbas federais, reduzindo de R\$ 11.800.000,00 (onze milhões e oitocentos mil reais), para R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) (MENDONÇA, 2019). Conseqüentemente os órgãos vinculados ao MMA como o IBAMA e ICMBIO sofreram cortes que serão tratados posteriormente.

Mesmo com um corte orçamentário estabelecido pelo Decreto nº 9.741 de 2019 e a Lei nº 13.978 de 2020, que estima a receita e fixa a despesa da União para 2020, é possível notar que o MMA diminuiu os recursos direcionados para os programas de sua pasta. O valor para a execução de programas em 2019 para mudança do clima foi de 13%, o de conservação e uso

sustentável da biodiversidade de 14%, e a qualidade ambiental foi de 6% (Quadro 2) (CGU, 2020). Isso pode indicar que boa parte dos projetos não estão sendo executados na prática.

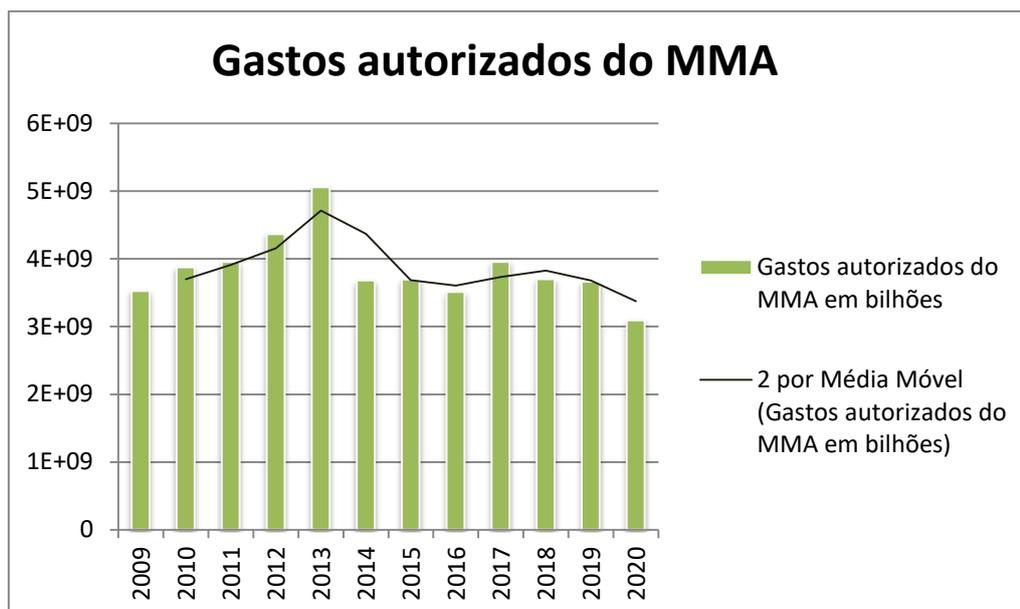
**Quadro 2.** Execução orçamentária em programas temáticos do MMA de 2016 a 2019. Fonte: Adaptado de CGU (2020).

<b>Programa Temático</b>	<b>Ano</b>	<b>Executado (Líquido/Dotação Atual)</b>
<b>2050 - Mudança do Clima</b>	2016	32%
	2017	27%
	2018	26%
	2019	13%
<b>2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade</b>	2016	65%
	2017	84%
	2018	30%
	2019	14%
<b>2083 - Qualidade Ambiental</b>	2016	1%
	2017	3%
	2018	6%
	2019	6%

Segundo o relatório do CGU (2020), não foi possível constatar se os dados apresentados pelo MMA em seu Relatório de Gestão de 2019 foram satisfatórios (para as metas estipuladas pelo MMA), visto que o Ministério abandonou o Planejamento Estratégico de 2014 a 2022 e o Plano Plurianual para 2016 a 2019, não existindo um instrumento de planejamento para o período.

Grande parte do valor de despesas executadas do orçamento do MMA é destinado ao pagamento do pessoal, e isso inclui encargos sociais. Até 2018 o total de gasto bruto de pessoal com civis ativos federais foi de R\$ 1,2 bilhões (CASALECCTI, 2019).

A evolução dos gastos autorizados do MMA desde 2009 a 2018 é apresentado em um estudo realizado pela WWF-Brasil e a ONG Contas Abertas (2018) (Figura 3), onde verifica um aumento desses gastos autorizados de 2009 a 2013, e um declínio no ano de 2014, com uma diferença de R\$ 1.378.100.000. Sem contar os anos de 2012 e 2013, os gastos no ano de 2019 estão de acordo com a média, o que, por exemplo, pode ser justificado pela crise econômica. Já no ano de 2020 ocorreu um menor investimento do MMA em relação aos últimos 12 anos.



**Figura 3.** Tendência de gastos autorizados do MMA de 2009 a 2020. Fonte: Adaptado da WWF-Brasil (2018) com dados do Portal de Transparência do MMA (2021).

Com base em uma nota técnica realizada por Araújo (2020) do Observatório do Clima, por meio de um levantamento de dados do Sistema Integral de Orçamento e Planejamento (SIOP), o MMA no ano de 2019 teve um gasto de R\$ 2.491.486 em ações orçamentárias diretas, ou seja, o que o Ministério pode gastar de forma discriminatória com programas que estão na pasta, sem incluir os gastos com pessoal e com os órgãos vinculados ao MMA, sendo que no ano de 2020 até a data de 31 de agosto teve um gasto de apenas R\$ 105.409. Mostrando ser um valor bem abaixo de execução para os programas do ministério, sendo questionáveis as ações do MMA para as suas políticas públicas. Vale destacar que as ações orçamentárias diretas do MMA diminuíram de 2019 a 2020.

Dessa forma, é possível notar que o orçamento executado em alguns dos programas temáticos apresentam redução até o ano de 2019, menos referente à qualidade ambiental que se apresenta constante nos dois últimos anos, apesar de ser um valor representativo abaixo da dotação estimada. Mesmo assim, os gastos em ações orçamentárias diretas de 2019 para 2020 caíram de forma abrupta. Contudo, vale destacar o abandono do Ministério sobre o Planejamento Estratégico e o Plano Plurianual, podendo indicar um sério problema de gestão no MMA. Todas essas ações permitem questionar como o Ministério está direcionando seus recursos, e se são eficientes para proporcionar a proteção e melhoria do meio ambiente.

## 4.2 CONAMA

O CONAMA foi o primeiro conselho federal com composição de efeito híbrido entre o governo e a sociedade civil que determinou o Governo Federal como minoria, e desde o seu início, foi estabelecido com poder deliberativo e participação social (MOURA; FONSECA, 2016). De acordo com Adams et al. (2020), desde a sua criação em 1981 sofreu poucas modificações.

Apesar de ser um colegiado, o CONAMA não está incluído no decreto no qual eles são extintos, por se tratar de um colegiado mencionado em uma lei. A mudança referente ao CONAMA é a de que se trata o Decreto nº 9.806 de 2019, que dispõe sobre a sua composição

e funcionamento. Essa mudança segue um padrão de alterações em colegiados já ocorridos até então pelo governo atual.

Segundo Villares (2008), direito é prática social, quanto mais participativo e democrático esse processo, maior o seu grau de aceitação social, e não se pode reduzir essa ideia da complexidade das relações sociais de produção econômica e normativa, no poder legislativo, ou seja, na ideia de um único órgão exclusivo com competência de produzir normas. Confrontando esse fato, o decreto de que se trata essa parte, fez com que o CONAMA diminuísse em número sua representatividade.

A composição do CONAMA caiu de 96 para 23 integrantes, sendo que a sociedade civil foi de 23 para 4 entidades, agora exclusivamente representados por ambientalistas e escolhidas por sorteio, não podendo mais participar representantes da comunidade científica, trabalhadores, e indígenas, além do mais, estando presente apenas alguns dos ministérios. Antes havia cadeiras para os 26 estados e o Distrito Federal, sendo que agora serão 5 cadeiras representadas por um estado de cada região geografia do Brasil, e a representação municipal também caiu de 8 para 2 membros, sendo que segundo o IBGE (2021), o Brasil possui 5.570 municípios. É notável uma centralização de poder público federal nas decisões sobre o meio ambiente (LOVATO, 2019).

Foi extinta a exigência de que suas câmeras técnicas observem a participação de diferentes categorias de interesse de múltiplos setores (HARTWIG, 2020). Segundo Moura e Fonseca (2016), as câmeras técnicas são um total de 7, sendo elas a de biodiversidade; controle ambiental; florestas e demais formações vegetacionais; qualidade ambiental e gestão de resíduos; gestão territorial e demais áreas protegidas; educação ambiental e desenvolvimento sustentável; e assuntos jurídicos, e tem função de examinar, deliberar e relatar ao plenário as matérias relacionadas a sua área de atuação, sobretudo resoluções sobre.

Por se tratar de um órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, capaz de definir no âmbito de suas competências normas e padrões para o meio ambiente, considerando um modelo de democracia participativa, o CONAMA enfrenta conflitos de interesses, como demonstrado no estudo de Moura e Fonseca (2016), onde são abordados pontos de dificuldade do conselho no processo político-decisório, para uma melhor qualidade de suas deliberações, como a multiplicidade de assuntos tratados e problemas com linguagem técnica e jurídica; a falta de articulação de políticas ambientais; e a carência de um sistema de monitoramento e avaliação dos atos do conselho.

Por outro lado, o CONAMA é um órgão normativo previsto em lei e reconhecido por todos os poderes, não se conhecendo decisão administrativa, judicial ou legislativa que negue legitimidade ou validade formal das resoluções, não havendo maior segurança jurídica demonstrada durante anos, de um sistema deliberativo de legitimidade democrática (VILLARES, 2008).

A alteração referente ao CONAMA segue a um padrão de modificações em colegiados já analisadas pelo estudo. Ocorre a diminuição da participação da sociedade civil, e pelo fato do CONAMA ser um órgão normatizador, que estabelece critérios e padrões para a proteção e qualidade ambiental, essa mudança de composição com centralização de poder do governo pode causar um desequilíbrio em processos decisórios do conselho, o que antes funcionava muito bem, agora pode indicar um comprometimento da área ambiental. Esse fato já ocorre visto a revogação de normas já instituídas, ou mesmo a tentativa de revogações. Ademais, o CONAMA é um órgão com um bom funcionamento de democracia participativa, e sua

alteração, sem, no entanto, uma justificativa plausível, e sem uma melhoria de eficiência, pode causar insegurança jurídica.

### 4.3 IBAMA

As funções de fiscalização e licenciamento ficam a par do órgão executor IBAMA, que exerce poder de polícia ambiental (BRASIL, 1989). Segundo Ramacciotti et al. (2020), sem a fiscalização, a legislação protetiva não causaria o efeito pretendido, portanto, sendo extremamente necessária. A PNMA em seu Artigo 2º Inciso I define como princípio o “planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais” (BRASIL, 1981).

A criação do IBAMA ocorreu em 1989 por forte pressão da sociedade brasileira e internacional para que o Brasil gerisse o patrimônio ambiental de forma integrada, e foi originado pela junção de quatro órgãos, a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), a Superintendência da Borracha (Sudhevea), a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) (TORRES, 2019). Conforme citado por Lima et al. (2020), refletir na trajetória do IBAMA quanto instituição, é pensar na disposição da sociedade em questões sociais, econômicas, políticas e ambientais.

As mudanças ocorridas no IBAMA foram apuradas nesses dois anos e verificam uma ineficiência de ação do órgão. Dessa forma, no que diz respeito às mudanças no IBAMA que enfraqueceram sua ação como órgão executor do SISNAMA, são os cortes de orçamentos, falta de recursos e dificuldade de atuação desse órgão, a flexibilização de suas normas, as diversas movimentações de cargos internos, a possível negociação de multas, e a instituída “lei da mordaza” (Tabela 3). A lei que direciona recursos para a operação Verde Brasil também está incluída por ter influência indireta.

**Tabela 3.** Ações administrativas referentes as mudanças no IBAMA.

Ações	Atos
Cortes orçamentários.	Decreto nº 9.741 de 19; Lei nº 13.978 de 2020.
"Núcleos de conciliação"	Decreto 9.760 de 2019.
"Lei da Mordaza": Código de conduta ética dos agentes públicos	Portaria do IBAMA nº 2534 de 2019; Ofício circular; Portaria Ibama nº 560 de 27 de fevereiro de 2020.
Direciona recursos para a operação Verde Brasil 2.	Lei nº 14.037 de 2020.
Determina recolhimento de brigadas de incêndios florestais por falta de recursos.	Despacho nº 8610448/2020-DIPRO - Ofício-Circular 78 (8610371).
Libera a exportação de madeira nativa.	Despacho nº 7036900/2020

Delegação dos processos de licenciamento ambiental a órgãos estaduais e municipais.	Instrução Normativa nº 08/19 IBAMA.
---	-------------------------------------

As movimentações de cargos foram encontradas no Diário Oficial da União, e são marcadas por diversas exonerações de cargos do IBAMA, e nomeações de militares. Algumas dessas podem causar um conflito com o Decreto nº 9.727 de 2019 publicado pelo próprio governo, que diz respeito aos critérios para a ocupação de cargos de grupo-direção e assessoramento superiores (DAS) e das funções comissionadas do poder executivo (FCPE) na administração pública federal (BRASIL, 2019e). Segundo um projeto realizado pela ONG Transparência Brasil e pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), através de um monitoramento de dados socioambientais, foram encontrados 19 militares em cargos do IBAMA até outubro de 2020 (ABRAJI, 2020). Abaixo são listadas algumas das portarias (Tabela 4).

**Tabela 4.** Representativo de exonerações e nomeações no IBAMA. Fonte: DAU (2021).

<b>Data</b>	<b>Exonerações/Nomeações</b>	<b>Situação</b>	<b>Cargos</b>
25 de fevereiro de 2019	Portarias nº 107 a 127 de 2019	Exoneração	Superintendência do Ibama no Estado de Tocantins; Sergipe; Santa Catarina; Roraima; Rondônia; Rio Grande do Norte; Piauí; Pernambuco; Paraíba; Minas Gerais; Mato Grosso; Maranhão; Espírito Santo; Distrito Federal; Goiás; Ceará; Bahia; Amazonas; Amapá; Alagoas; e Acre.
27 de março de 2019	Portaria nº 1006 de 27 de 2019	Exoneração	Chefe do centro de operações aéreas, da diretoria de proteção ambiental.
13 de abril de 2020	Portaria nº 179 de 2020	Exoneração	Diretor, da diretoria de proteção ambiental.
14 de abril de 2020	Portaria nº 183 de 2020	Nomeação	Diretor, da diretoria de proteção ambiental.
22 de abril de 2020	Portaria nº 211 de 2020	Exoneração	Coordenador-Geral, da Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental, da Diretoria de Proteção Ambiental.

29 de abril de 2020	Portaria nº 1.016 de 2020	Exoneração	Coordenador de Operações de Fiscalização, da Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental da Diretoria de Proteção Ambiental.
29 de abril de 2020	Portaria nº 212 de 2020	Nomeação	Coordenador-Geral, da Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental da Diretoria de Proteção Ambiental.
29 de junho de 2020	Portaria nº 283 de 2020	Nomeação	Superintendente, da Superintendência de Santa Catarina.
20 de agosto de 2020	Portaria nº 1.948 de 2020	Nomeação	Coordenador de Inteligência de Fiscalização, da Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental da Diretoria de Proteção Ambiental.
8 de dezembro de 2020	Portaria nº 602 de 2020	Nomeação	Superintendente, da Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais.

Schmitt e Scardua (2015) mencionam em seu trabalho que existem condições essenciais para uma efetiva ação dos órgãos ambientais contra o desmatamento ilegal na Amazônia, dentre elas os servidores, relevantes no processo de descentralização ambiental e exercício da fiscalização, implicando na realização de concursos e capacitação contínua de novos quadros. Apesar de ocorrer muitas exonerações, foi verificado no site do IBAMA que não são abertos novos concursos desde 2014 para analista administrativo, e para analista ambiental e técnico administrativo desde 2013 (IBAMA, 2021). Esse fato se evidencia mais ainda nesse momento de crise, mas não é característico da gestão atual, pois é um processo histórico, visto que os concursos não ocorrem desde outros governos.

Uma falha em ações importantes do órgão pode ocorrer devido à falta de rigor na escolha de agentes em cargos comissionados, dado de exemplo à atitude do superintendente do IBAMA no Pará, que legalizou uma exportação irregular de madeira, realizada por uma empresa, sem que tenha sido emitida licença do IBAMA para a exportação, e por meio da Informação no 21/2020/SUPES-PA-IBAMA, emitiu uma “certidão de conformidade de documentação de exportação” com a justificativa de um número reduzido de servidores e a grande demanda processual e fiscalizatória, e ainda informando que “está ação emergencial pode ser adotada de quaisquer empresas que estiverem em contexto semelhante, não se restringindo a empresa em questão”. (IBAMA, 2020a). Esse processo de licença de exportação é regulado pela Instrução Normativa nº 15, de 06 de dezembro de 2011, onde é

estabelecido procedimentos para a exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundas das florestas do Brasil (IBAMA, 2011). O superintendente em questão foi nomeado pela portaria n 212 de 2020 (Tabela 5).

Não obstante, logo após o acontecimento foi publicado pelo presidente do IBAMA o Despacho Interpretativo 7036900/2020-GABIN, revogando parcialmente a IN Ibama nº 15/2011, e mencionando que a emissão de certidão após a exportação de carga ocorrida no Pará tem “natureza de licença corretiva como existe no licenciamento ambiental”. O Despacho surge atendendo ao pedido de duas associações madeireiras (por meio de um Ofício Conjunto), que pede a revogação tácita da IN Ibama nº 15/2011 devido a publicação da IN Ibama n 21/2014, que instituiu o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestas (Sinaflor), e que passou a atuar totalmente integrando ao sistema de Documento de Origem Florestal (DOF) de licença obrigatória para a comercialização dos produtos florestais, e atendendo ao que é previsto no Código Florestal, transformando a autorização de exportação da IN Ibama nº 15/2011 desnecessária e obsoleta, “caindo naturalmente em desuso por parte do Ibama/PA” (BRASIL, 2020d).

Segundo um Relator do MPF (2021a), que investiga o caso da liberação de madeira no Pará, para a obtenção do DOF, é necessário que o explorador registre no Sistema de Emissão de Documento de Origem Florestal (Sisdof) os processos realizados das operações, dessa forma a madeira é rastreada e fiscalizada, mas, por ser autodeclaratória pode conter erros, dessa forma sendo insuficiente para o controle da legalidade do produto a ser exportado, necessitando de ações fiscalizatórias diretas, ou seja, por inspeções por amostragem in loco, sendo assim, essa ação é prevista pela IN nº 15/2011 em seu Artigo 4, onde também estabelece diversas exigências para a liberação do produto, que não podem ser realizadas apenas pelo DOF. O Relator ainda traz menção de, apesar de o Sinaflor observar preceitos da IN nº 15/2011, o sistema ainda não foi implantado em todo o Brasil (com unidades não plenamente integradas por ele), com destaque para os Estados do Pará e Mato Grosso, e que ainda respondem por grande parte de madeira ilegal comercializada no país com destino ao exterior. Contudo, as duas Instruções Normativas tratam de etapas diferentes de controle e fiscalização do comércio exportador de produto vegetal não podendo ser apresentado individualmente, sendo prejudicial para as ações advindas de processos econômicos de exploração e exportação florestal.

Outra medida que enfraqueceu o órgão em processos fiscalizatórios é a Instrução Normativa nº 08/19 do IBAMA, que estabelece procedimentos para a delegação de competências a órgãos ambientais estaduais, municipais ou consórcios públicos, de procedimentos de licenciamento ambiental federal. De acordo com Fearnside (2019), um dos fatores que causam uma erosão do controle ambiental acontece com a transferência de autoridade, como é o caso da transferência progressiva de responsabilidades ambientais da agência federal IBAMA para agências ambientais dos governos estaduais, pelo fato dessas agências estarem mais próximas das pressões de empresas, políticos e outros interesses em projetos que causam prejuízos ao meio ambiente, acatando desejos dos governantes estaduais que possuem em muitos dos casos, uma preocupação limitada com o meio ambiente. Ou seja, podendo indicar uma possível fragilização desses processos.

Ademais, ainda seguindo a ideia de Schmitt e Scardua (2015), outro fato importante para uma condição essencial de ação dos órgãos são os recursos financeiros, pois esta limitação implicará em uma restrição operacional, ocorrendo uma dificuldade em ações de fiscalização. A gestão de recursos do IBAMA é considerada uma peça-chave para a proteção do Bioma Amazônico, por refletir na capacidade de ações de comando e controle na região

(MPF, 2020). Segundo Matos e Freitas (2011), o IBAMA pode evitar o crescimento de áreas desmatadas quando consegue agir rapidamente. O corte orçamentário do IBAMA em 2019 é previsto no Decreto nº 9.741 de 2019, já mencionado anteriormente, e em 2020 na Lei de Orçamentária Anual (LOA). De acordo com um levantamento realizado pelo PSOL, através de dados do SIOP, foi feito um detalhamento desses cortes nas ações do IBAMA no ano de 2019, como visto na tabela abaixo (Tabela 5) (PSOL, 2019).

**Tabela 5.** Cortes orçamentários pelo Decreto nº 9.741 de 2019 no IBAMA. Fonte: PSOL (2019).

<b>Ações</b>	<b>Cortes em %</b>
Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade.	69%
Avaliação de Periculosidade e Controle de Produtos, Substâncias Químicas e Resíduos Perigosos.	60%
Construção da Sede do Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais.	50%
Monitoramento Ambiental e Gestão da Informação sobre o Meio Ambiente e Educação Ambiental.	50%
Licenciamento Ambiental Federal.	43%
Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias.	38%
Controle e Fiscalização Ambiental.	24%
Administração da Unidade.	16%

Tendo em vista um relatório realizado por Werneck et al. (2021) do Observatório do Clima, com dados também do SIOP, é possível notar que ocorre uma queda no orçamento discricionário do IBAMA, comparando com o ano de 2018 (Tabela 6).

**Tabela 6.** Orçamento discricionário IBAMA. Fonte: Observatório do Clima (2021).

<b>Ano</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Liquidado</b>
2018	R\$ 378.058.820	R\$304.498.296
2019	R\$ 386.885.123	R\$ 283.840.380
2020	R\$ 316.505.590	R\$ 233.460.944

Apesar dos vários cortes de recursos financeiros, por meio da Lei nº 14.037 de 2020 são direcionados 410 milhões para as Operações de Garantia da Lei e da Ordem. Esta representa a operação Verde Brasil, que é o emprego das Forças Armadas nas fronteiras, terras indígenas, unidades federais de conservação ambientais e outras áreas da Amazônia legal, determinada em Decreto nº 9.985 de 2019 (BRASIL, 2019f). Dois meses após o decreto, foi publicado o Despacho nº 8610448/2020-DIPRO, suspendendo o trabalho dos brigadistas do PRVFOGO, com a justificativa de indisponibilidade financeira (IBAMA, 2020b), e no mesmo mês foram encontrados 41468 focos ativos de queimada de fogo, sendo que no mesmo mês do ano anterior esse número era de 25613 (INPE, 2021).

Para além de problemas estruturais e organizacionais, a Portaria do IBAMA nº 2534 de 2019, Capítulo VIII (sobre a participação em redes sociais) estabelece o que o MPF (2021b) nomeia como uma “sutil mordada”. O Artigo 20 desse Capítulo observa que “O agente público, identificado como tal em seu perfil nas redes sociais, deve se portar de forma responsável, observando os princípios e as normas de conduta ética e as regras de boa convivência” e no Artigo 22 “(...), o agente público não deve, de forma deliberada, realizar ou provocar exposições nas redes sociais e em mídias alternativas que visem causar prejuízos à imagem do Ibama e de seus agentes públicos.” (IBAMA, 2019). O mesmo ocorre na publicação da Portaria Ibama nº 560 de 2020 e a Nota Técnica nº1/2020/Comissão de ética/Gabin. Essas publicações parecem ter a intenção de reprimir manifestações políticas de servidores em redes sociais. Ademais, o MPF ainda diz que “acabam por adentrar na esfera privada dos servidores ambientais federais, mitigar suas liberdades de expressão e opinião e cercear e amordaçar àqueles que tentem se manifestar ou expor suas opiniões e ideias”. Conforme citado por Milan (2017), o direito à liberdade configura um direito fundamental e é garantido pelo sistema constitucional.

Sendo assim, acredita-se que essas alterações podem resultar em uma ineficiência do órgão para a execução de suas funções, além de causar uma descredibilidade de seus atos. Os cortes de orçamento e a dificuldade de ação devido à indisponibilidade financeira, somado com as transferências de recursos para as Forças Armadas executarem o trabalho que é do IBAMA, podem configurar um possível desmonte do órgão, e uma falta de interesse por parte do governo em seu estabelecimento e ação, visto que as Forças Armadas não possuem a experiência e a competência legal institucional do IBAMA em processos de fiscalização.

#### **4.4 ICMBIO**

O ICMBIO também exerce poder de polícia ambiental, mas nas Unidades de Conservação (UCs), e cabe ao instituto gerir, implantar, propor, monitorar e fiscalizar essas UCs, executando as ações do Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) (ICMBIO, 2007).

O IBAMA e o ICMBIO têm juntos a função de se executar a PNMA, mas nem sempre foi assim. O IBAMA foi dividido ao meio após 18 anos assumindo atribuição de proteção e conservação, como também fiscalização e licenciamento, dando origem ao ICMBIO (BARCELOS, 2020), que ficou a par pela gestão e fiscalização de unidades de conservação (UC's), cabendo ao Instituto executar as ações do SNUC (ICMBIO, 2007).

De acordo com Loureiro et al. (2013), esse desmembramento do IBAMA ocorreu com muitas críticas por passar programas de educação ambiental para a pasta do ICMBIO, sendo um momento problemático, porém, o órgão tem se estruturado e reconstruindo o que foi interrompido com a sua criação, adotando diversas iniciativas de rearticulação. A criação do ICMBIO apesar de não ter sido formada pacificamente entre os setores ambientais do governo

e a sociedade civil, representou um esforço de realmente se alcançar a implantação das UCs Federais, algo que não tinha sido alcançado pelo IBAMA ao longo dos seus 20 anos, e sendo assim, o ICMBIO tem demonstrado uma melhor aplicação dos recursos orçamentários nas ações para a gestão das UCs (FERREIRA, 2012).

As ações referentes ao ICMBIO seguem uma tendência já analisada nos outros órgãos anteriormente. Os “núcleos de conciliação” e o direcionamento de recursos para o Verde Brasil, já analisado entre os dados do IBAMA, também tem influência no enfraquecimento de ação desse órgão. O ICMBIO sofreu com cortes em seu orçamento, mudança de estrutura, com uma redução de funcionários e secretarias, e movimentações de cargos com nomeações de militares (Tabela 7).

**Tabela 7.** Ações administrativas que afetaram o ICMBIO.

<b>Ações</b>	<b>Instrumentos</b>
Cortes Orçamentários.	Decreto nº 9.741/2019; Lei nº 13.978/2020
"Núcleos de conciliação"	Decreto nº 9.760/2019
Direciona recursos para a operação Verde Brasil 2.	Lei nº 14.037/2020
Diminuição do ICMBIO.	Decreto nº 10.234/2020; Portaria nº 363 de 2020
Qualifica UCs no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND).	Decreto nº 10.147/2019 Decreto nº 10.447/2020
Criação de uma secretária para cuidar das Unidades de Conversação Federais.	Decreto nº 10.455/2020

Em relação à redução do ICMBIO, o Decreto nº 10.234 de 2020 remaneja cargos em comissão e funções de confiança, sendo que 48 dos cargos da área ambiental são transferidos para a área econômica, e por sua vez, 19 da área econômica passam a atuar no ICMBIO. Não obstante, a Portaria nº 363 de 2020 surge com uma redução de 11 para 5 das secretarias regionais dos órgãos, e por meio do DOU, foi verificado a ocupação dessas secretarias por militares (Tabela 8).

**Tabela 8.** Nomeações de militares em gerências do ICMBIO.

<b>Nomeações</b>
Portaria nº 202 de 2020
Portaria nº 203 de 2020
Portaria nº 242 de 2020
Portaria nº 243 de 2020

Silva e Cardoso Jr (2020) mostram que o preenchimento de cargos sem respeito ao perfil técnico e experiência para atuação em cargos ambientais representa um assédio institucional de ação política. De acordo com o MPF (2020), as nomeações de cargos de chefia no IBAMA e ICMBIO são atos de improbidade administrativa, pois atentam contra princípios da eficiência, moralidade, impessoalidade e legalidade, resultado na precarização da qualidade desses serviços. Os cortes orçamentários no instituto configuram ainda mais a precarização dos serviços prestados.

Por sua vez, o ICMBIO é o órgão que atua com um menor orçamento discricionário do que os demais órgãos do SISNAMA (Tabela 9). O mesmo sofreu com cortes no ano de 2019 a partir do Decreto nº 9.741/19 e no ano subsequente com a Lei nº 13.978 de 2020 (LOA). O detalhamento do corte no ano de 2019 é realizado pelo Psol (2019) (Tabela 10). Essas mudanças orçamentárias podem indicar mais uma dificuldade na atuação de suas ações, visto ser um órgão que está em constante processo de estruturação desde sua criação, e inclusive apresentando evolução ao longo tempo.

**Tabela 9.** Orçamento discricionário ICMBIO de 2015 a 2020. Fonte: Werneck et al. (2021).

<b>Ano</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Liquidado</b>
2015	R\$ 405.274.163	R\$ 234.221.925
2016	R\$ 284.100.075	R\$ 233.317.223
2017	R\$ 356.519.103	R\$ 215.218.429
2018	R\$ 295.084.290	R\$ 227.068.105
2019	R\$ 301.863.407	R\$ 248.772.512
2020	R\$ 209.066.365	R\$ 168.806.925

**Tabela 10.** Corte orçamentário pelo Decreto nº 9.741 de 2019. Fonte: PSOL (2019).

<b>Ações</b>	<b>Cortes (%)</b>
Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais.	26%
Administração da Unidade	22%
Execução de Pesquisa e Conservação de Espécies e do Patrimônio Espeleológico.	19%

Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).	17%
Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais.	20%

Outro indicativo de uma possível diminuição da atuação do ICMBIO se dá por meio do Decreto nº 10.455 de 2020 que cria uma secretaria de áreas protegidas vinculada ao MMA, com objetivos similares ao do ICMBIO. Dessa forma, concentrando poder ao ministério sobre essas áreas, e podendo retirar força do instituto. O ICMBIO, por sua vez, cuida de 334 UCs e tem experiência nessa função.

Ademais, os Decretos nº 10.147 de 2019 e Decreto nº 10.447 de 2020 qualificam Parques para integrarem no PPI e a inclusão no PND, tornando possíveis suas transferências para a iniciativa privada De acordo com Carvalho e Rosa (2020), o poder público vem construindo práticas socioambientais de proteção e preservação de áreas de relevante interesse social e ecológico, com base no SNUC e seguindo moldes do paradigma constitucional, sem nunca entregar UC de proteção integral a empresas mediante o instituto da concessão, contudo, a publicação dos decretos reconhece que a questão ambiental não faz parte de prioridades do governo do Estado, devido ao fato de que o PND apresenta objetivo de elegibilidade do que se entende ser ou não pauta prioritária para a direção de esforços concentrados pela administração pública. Os autores também mencionam o fato do Ministro do Meio Ambiente não participar do processo de elaboração dos decretos, e nem mesmo a sua assinatura, e sim contando com a participação do Ministro do Estado da Economia, sendo uma questão importante a ser levantada por se tratar de atos normativos regulares sobre gestão de UCs Federais de proteção integral, e que tem o ICMBIO (órgão vinculado ao MMA) como órgão executor de suas ações (CARVALO; ROSA, 2020).

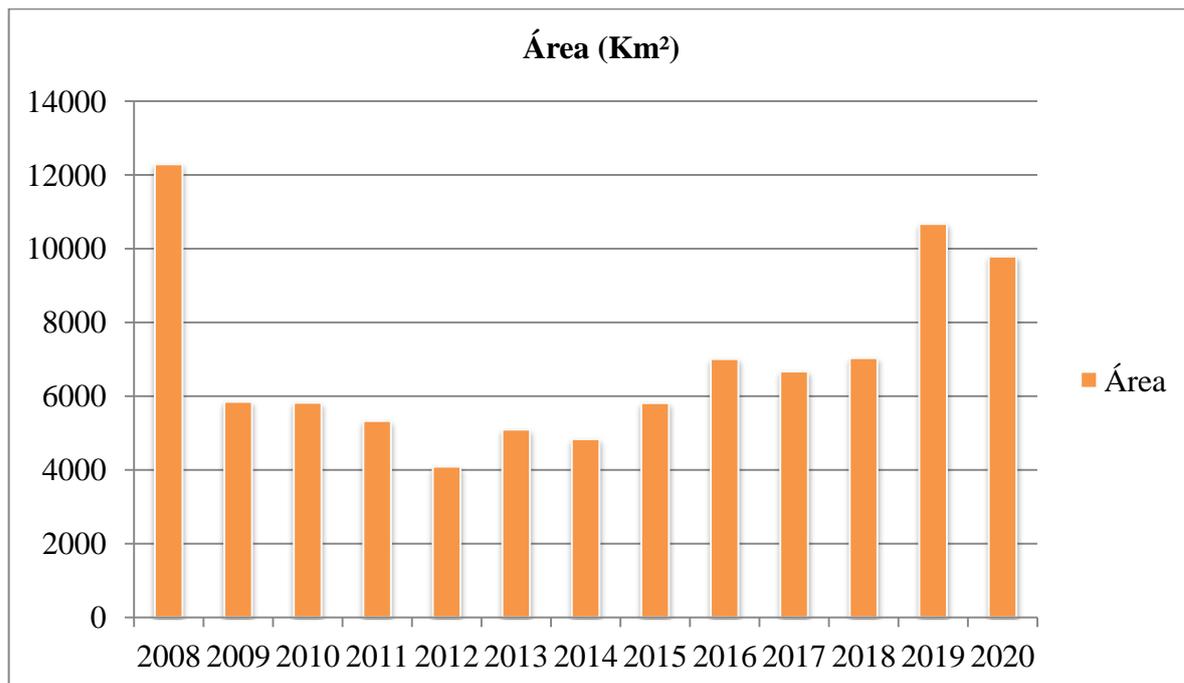
O somatório dos fatos apresentados nesse trabalho questiona os rumos do instituto como órgão executor, visto o seu enfraquecimento e retirada de atribuições. O desmembramento do IBAMA com a criação do ICMBIO surge para melhorar o funcionamento de certas ações ambientais, o que de fato ocorreu e tem apresentados bons resultados, segundo os estudos apresentados aqui, apesar de sua evolução ter sido de forma gradual. Contudo, é de se assustar que se fala sobre uma possível fusão do IBAMA e ICMBIO, como se da a partir da Portaria nº 524 de 2020, que institui uma grupo de trabalho para análise de sinergias e ganhos de eficiência em caso de fusão desses órgãos. Dessa forma, as ações governamentais referentes ao meio ambiente caminham em direções opostas ao que já foi conquistado, representando um retrocesso na área ambiental para o país.

#### **4.5 Um breve levantamento do desmatamento na Amazônia dos últimos anos**

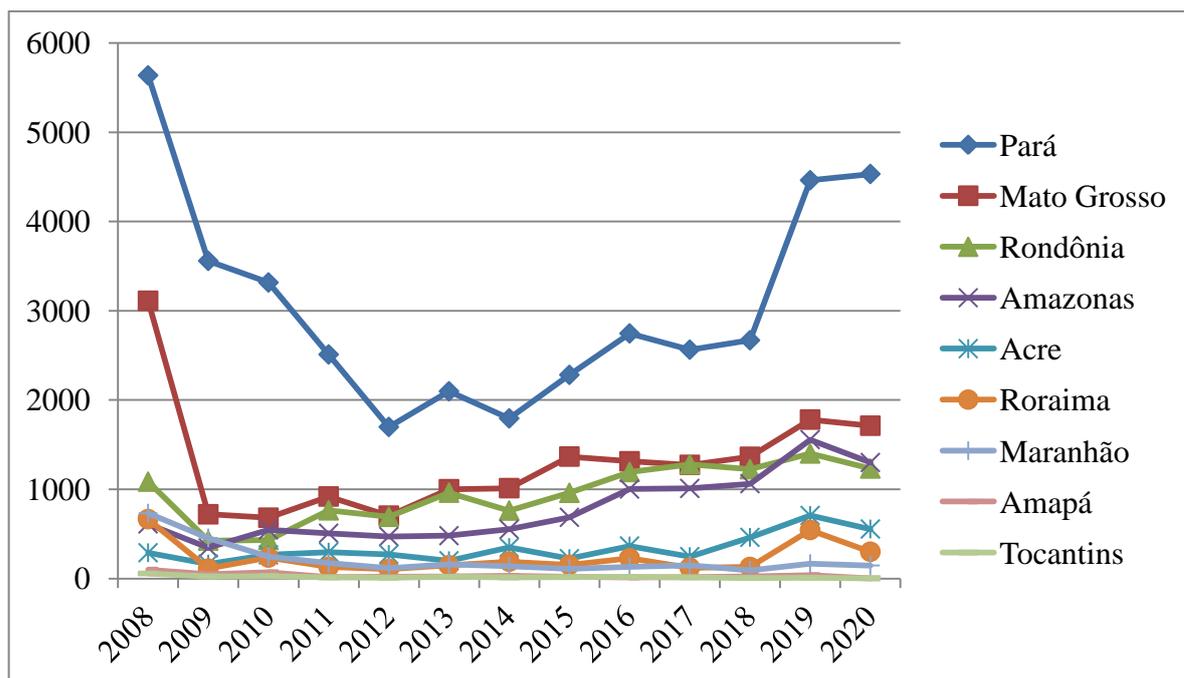
Com as ações ocorridas pelo estabelecimento de uma nova estrutura institucional ambiental que teve seu início no ano 2019, faz-se necessário a realização de um levantamento quanto ao desmatamento a fim de verificar o direcionamento da política pública para o meio ambiente, de forma a incrementar o trabalho, pois segundo Fearnside (2006), ações do governo já mostraram uma influência notável sobre a redução de taxas de desmatamento, em outros momentos, quando esta faz esforços para cumprir a legislação. Posto isto, foi analisado

dados de desmatamento na Amazônia como um dos vários parâmetros a serem possíveis de avaliação.

A Amazônia foi escolhida para o estudo pela sua importância em nível global, e por, segundo Margullis (2013), pelo potencial econômico fundamentalmente baseado na riqueza da sua base de recursos. De acordo com os dados do INPE, o ano de 2019 teve a maior taxa de desmatamento desde o ano de 2008. O ano de 2020 sofreu uma queda, mas ainda continua alta em relação aos anos anteriores (Figura 4).



**Figura 4.** Desmatamento na Amazônia nos últimos anos. Fonte: INPE (2020).



**Figura 5.** Desmatamento por Estados. Fonte: INPE (2020).

Também foi analisado que apesar do aumento de desmatamento, a aplicação de multas em 2020 diminuiu, tendo uma queda de 20% comparada com 2019, e de 35% com o ano de 2018 (Werneck et al., 2021). De acordo com Almer e Goeschl (2010), a aplicação de multas se mostra como um instrumento importante para impedir que crimes ambientais aconteçam. A aplicação de sanções faz parte da política ambiental. Contudo, essas aplicações podem continuar caindo ainda mais nos próximos anos, devido ao Decreto nº 9.760 de 2019, que determina uma análise das infrações antes da autuação de fato, por meio de um “núcleo de conciliação” (BRASIL, 2019g).

Para Fearnside (2006), a vontade política é essencial para frear o desmatamento. Mello e Artaxo (2017) detectaram que a diminuição do desmatamento na Amazônia entre os anos de 2005 e 2013 foi fruto de uma implementação e aperfeiçoamento do plano de Combate e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, porém, o desmatamento é uma questão complexa que envolve muitos fatores, e para solucioná-lo é necessário a ação das três esferas administrativas; de gestores; observadores e beneficiários; o setor empresarial e a sociedade de modo geral. Dessa forma, segundo os dados obtidos por esse estudo, o aumento de desmatamento no ano de 2019 a 2020 pode indicar uma gestão governamental problemática relativa ao meio ambiente. O Brasil possui um grande arcabouço legal ambiental, que representou momentos importantes no qual o país passou, mas a proteção do meio ambiente não se reduz as legislações, sendo necessárias ações governamentais efetivas para fazer cumpri-las.

## 5. CONCLUSÕES

Ao mesmo tempo em que ocorre uma redução da responsabilidade do MMA quanto ao estabelecimento e direcionamento das políticas públicas ambientais, com a redução e transferência de suas atribuições, e com o sucateamento dos órgãos do SISNAMA, também ocorre à diminuição da participação da sociedade civil nos processos decisórios relativos às questões ambientais, concentrando poder nas mãos do Estado e mostrando um caráter duvidoso quanto aos interesses para a área.

O longo caminho até a criação da política ambiental brasileira foi marcado por muitos debates e acontecimentos que sinalizaram a importância de um equilíbrio entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico, pois sem um não se tem o outro. As ações governamentais em relação ao meio ambiente dos últimos dois anos têm caráter anacrônico, caminhando em direção oposta a política ambiental até então construída nas últimas 4 décadas. A visão preservacionista tem se diluído, fazendo com que aconteçam crimes ambientais, e permitindo a impunidade dos infratores, sem que tenham medo de continuar cometendo tais crimes.

Os representantes da sociedade precisam ter ciência da importância do meio ambiente, e não a menosprezar, caso contrário chegaremos em um ápice de destruição devido a exploração econômica desenfreada, que talvez não tenha mais como ser revertida. É importante no meio científico que se tenham estudos mais detalhados dos rumos da política ambiental para que não sejam repetidos erros do passado. Desta forma, recomenda-se que a presente avaliação seja continuada.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAJI. **Quais os efeitos da nomeação de militares?**. Disponível em: <<https://www.abraji.org.br/quais-os-efeitos-da-nomeacao-de-militares>> Acesso em: 11/04/2021.

ADAMS, C.; BORGES, Z; MORETTO, E. M. FUTUREMMA, CELIA. **Governança ambiental no Brasil: Acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor?**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 25, n. 81, 1-13, e-81403, 2020.

AGNES, C. C.; CALEGARI, L.; GATTO, D. A.; STANGERLIN, D. M. **Uma discussão sobre a descentralização da gestão ambiental. Revista Científica Eletrônica de Engenharia Florestal** – ISSN: 1678-3867. Ano VIII – Número 14 – Agosto de 2009.

ALMEIDA, O. T.; CASTELO, T. B.; S. L. M. **Avaliação dos stakeholders em relação às mudanças na legislação ambiental e reforma do Código Florestal Brasileiro.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 27, p. 163-177, jan./jun. 2013. Editora UFPR.

ALMER, C.; GOESCHL, T. **Environmental crime and punishment: empirical evidence from the German penal code.** Land Economics, 86(4), pg. 707-726, 2010.

ARAÚJO, J. E.; CARVALHO, R. C. R.; FERREIRA, R. L. **A Questão Ambiental no Brasil: Políticas Públicas e Estratégias.** Caderno Meio Ambiente e Sustentabilidade – v.13 n.7 – 2018.

ARAUJO, S. **(In)Execução dos recursos orçamentários do MMA – Administração direta esvaziamento das políticas públicas ambientais por não aplicação de recursos.** Observatório do Clima, 2020. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/09/notaOCexecuc%CC%A7a%CC%83orc%CC%A7amenta%CC%81ria-MMA-Administrac%CC%A7a%CC%83o-Direta-final.pdf>>. Acesso em: 12/04/2021.

BARCELOS. E. A. S. **Desregulação ambiental e disputas políticas: Uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil.** AMBIENTES. Volume 2, Número 2, 2020, pp. 278-329. ISSN: 2674-6816.

BORGES, L. A. C.; REZENDE, J. L. P.; PEREIRA, J. A. A.; JUNIOR, L. M. C.; BARROS, D. A. **Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira.** 1202 Ciência Rural, Santa Maria, v.41, n.7, p.1202-1210, jul, 2011CÂMARA, J. B. D. **Governança ambiental no Brasil: Ecos do passado.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, jun. 2013.

BARROS, D. A.; BORGES, L. A. C.; NASCIMENTO, G. O.; PEREIRA; J. A. A.; REZENDE, J. L. P.; SILVA, R. A. **Breve análise dos instrumentos da política de gestão ambiental brasileira.** Política & Sociedade, Vol. 11, n. 22, novembro de 2012.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 9.727, de 15 de março de 2019.** Dispõe sobre os critérios, o perfil profissional e os procedimentos gerais. 2019e

BRASIL. **Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019.** Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira. 2019a

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. 2019b

BRASIL. **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. 2019g

BRASIL. **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

BRASIL. **Decreto nº 9.985, de 23 de agosto de 2019.** Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem. 2019f

BRASIL. **Decreto nº 10.142, de 28 de novembro de 2019b.** Institui a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. 2019c.

BRASIL. **Decreto nº 10.147 de 2 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sobre a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.

BRASIL. **Decreto nº 10.224, de 5 de fevereiro de 2020.** Regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente. 2020a

BRASIL. **Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal. 2020b

BRASIL. **Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2019.** 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, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão.

BRASIL. **Decreto nº 10.347, de 13 de maio de 2020.** Dispõe sobre as competências para a concessão de florestas públicas, em âmbito federal. 2020c.

BRASIL. **Decreto nº 10.447 de 7 de agosto de 2020.** Dispõe sobre a qualificação das unidades de conservação Parque Nacional de Brasília, localizado no Distrito Federal, e Parque Nacional de São Joaquim, localizado no Estado de Santa Catarina, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.

BRASIL. **Decreto nº 10.455, de 11 de agosto de 2020.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1981.

BRASIL. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 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.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro 1997.** Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

BRASIL. **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.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho 2000.** Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.

BRASIL. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2019d

BRASIL. **Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020.

BRASIL. **Ministério da Economia Decreto de Programação Orçamentária e Financeira referente ao primeiro bimestre de 2019.** Disponível em: < [https://www.gov.br/economia/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas/2019/03/decreto-de-programacao-orcamentaria-e-financeira-referente-ao-primeiro-bimestre-de-2019](https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas/2019/03/decreto-de-programacao-orcamentaria-e-financeira-referente-ao-primeiro-bimestre-de-2019)> Acesso em: 09/04/2021.

BRASIL. **Nota Técnica nº1/2020/Comissão de ética/Gabin.** Disponível em: < <https://drive.google.com/file/d/1tKAzkUTS3j4qDgf3s8gAFDHEUP2iW81C/view>>. Acesso em: 11/04/2021.

BRASIL. **Ofício Conjunto nº 001/2020 -AIMEX/CONFLORESTA.** 2020d

BRASIL. **Portaria nº 341 de 30 de julho de 2020.** Diário Oficial da União, Brasília, DF. Publicado em: 03/08/2020. Edição: 147, Seção: 1, Página: 61.

BRASIL. **Portaria nº 560 de 27 de fevereiro de 2020.**

BRASIL. **Portaria nº 2534, de 11 de julho de 2019.** Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis com orientações sobre as normas gerais de conduta ética.

BUCCI, M. P. D. **Políticas públicas e direito administrativo.** Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>>. Acesso em 10/04/2021.

CGU. **Controladoria Geral da União. RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO** Secretaria Executiva - Ministério do Meio Ambiente E Exercício 2019.

COLLETI, R. N. **A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 25, p. 39-51, jan./jun. 2012. Editora UFPR.

CÂMARA, J. B. D. **Governança ambiental do Brasil: Ecos do passado.** Revista de sociologia e política V. 21, Nº 46: 125-146 JUN. 2013

CARDOSO JR, José Celso. **Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento.** In: POCHMANN, Marcio, AZEVEDO, Jose Sergio Gabrielli de (Org.) Brasil: incertezas e submissão? – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019

CARVALHO, L. G; ROSA, R. G. **Análise da constitucionalidade da gestão privada de unidades de conservação de proteção integral.** FIDES, Natal, v. 11, n. 2, ago./dez. 2020.

CASALECCTI, A R. C. **Retrato das despesas de pessoal no serviço público federal civil.** Instituto Fiscal Independente. ESTUDO ESPECIAL Nº 11 23 DE DEZEMBRO DE 2019.

CAVALCANTI, C. **Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil.** Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 1: 1-10. 2014

FA, Fundo Amazônia. **Relatório de Atividades 2019.** Disponível em:<[http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/rafa/RAFA\\_2019\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/rafa/RAFA_2019_port.pdf)>. Acesso em: 1/04/2021.

FEARNSIDE, P. M. **Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle.** Acta Amaz. vol.36 no.3 Manaus 2006.

FEARNSIDE, P.M. 2019. **Desmonte da legislação ambiental brasileira. p. 317-381. In: J. Weiss (ed.) Movimentos Socioambientais: Lutas - Avanços - Conquistas - Retrocessos - Esperanças.** Xapuri socioambiental, Formosa, Goiás. 442 pp.

FERREIRA, H. S. **Trajatória da gestão de unidades de conservação federais no Brasil e os modelos institucionais de gestão: A mudança IBAMA – ICMBIO e seus impactos na Amazônia ocidental.** Dissertação (mestrado) --- INPA, Manaus, 2012.

FERREIRA, M. B. M; SALLES, A. O. T. **Política ambiental brasileira: Análise histórico institucionalista das principais abordagens estratégicas.** Revista de Economia, v. 43, n. 2 (ano 40), mai./ago. 2016.

FREIRIA, R. C. **Aspectos históricos da legislação ambiental no Brasil: Da ocupação e exploração territorial ao desafio da sustentabilidade.** História e Cultura, Franca, v. 4, n. 3, p. 157-179, dez. 2015

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6ª Edição. São Paulo, 2008. 200p.

GRACIOLLI, S. R. P.; CARVALHO, J. **A participação popular na legislação ambiental brasileira: uma reflexão crítica de justiça ambiental.** Multitemas, Campo Grande, MS, n. 45, p. 137-147, jan./jun. 2013.

GURSKI, B.; GONZAGA, R.; TENDOLINI, P. **Conferência de Estocolmo: Um marco na questão ambiental.** Administração de empresas em revista. 11(12), 65-79. 2012.

HARTWIG, E. M. **Decreto 9.759/19 e 9.806/19 e a violação aos princípios da participação popular da proibição do retrocesso ambiental.** Eletrônicos direito internacional sem fronteiras. Volume 2, número 2, 2020.

IBAMA. **Despacho nº 8610448/2020-DIPRO.** Diretoria de Proteção Ambiental, 2020b.

IBAMA. **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.** Disponível em:< <http://www.ibama.gov.br/concursos>>. Acesso em: 12/04/2021.

IBAMA. **Informação nº 21/2020/SUPES-PA-IBAMA.** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis. Superintendência do IBAMA no Estado do Pará, 2020a.

IBAMA. **Instrução Normativa nº 8, de 20 de fevereiro de 2019.**

IBAMA. **Instrução Normativa nº 15, de 6 de dezembro de 2011.** Estabelecer os procedimentos para a exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas.

IBAMA. **Portaria do Ibama nº 2534 de 11 de julho de 2019.** Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis com orientações sobre as normas gerais de conduta ética. Disponível em:< <http://www.ibama.gov.br/component/phocadownload/file/7209-portaria-do-ibama-n-2534-2019-codigo-de-conduta-etica-do-ibama>> . Acesso em: 2/04/2021.

IBGE. **Números do Censo 2021.** Disponível em:< <https://censo2021.ibge.gov.br/sobre/numeros-do-censo.html>>. Acesso em: 1/04/2021.

INPE, **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.** A estimativa da taxa de desmatamento por corte raso para a Amazônia Legal em 2019 é de 9.762 km<sup>2</sup>. Disponível em:< [www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod\\_Noticia=5294](http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294)>. Acesso em: 07/04/2021.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Monitoramento dos Focos Ativos por Países.** Disponível em: < [https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas\\_paises/](https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_paises/)>. Acesso em: 11/04/2021.

INPE, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **TerraBrasilis.** Disponível em:< <http://terra brasilis.dpi.inpe.br/>>. Acesso em: 13/04/2021.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **TerraBrasilis. PRODES (Desmatamento).** Disponível em:<<http://terra brasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>>. Acesso em: 13/04/2021.

JACOBI, P. R. **Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil.** Soc. estado. vol.18 no.1-2 Brasília Jan./Dec. 2003

LEANDRO, L. A; GOMES, C. M; CASTRO, K. N. V.; CASTRO, E. M. N. V. **O futuro da gestão socioambiental: Uma análise crítica sobre a crise ambiental brasileira.** Journal of Environmental Management and Sustainability – JEMS Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade - GeAS Vol. 4, N. 2. Maio./ Agosto. 2015

LEITE, A. Z; TUBINO, N. L. G; SAUER, S. **Políticas públicas para terra e território: um olhar prospectivo sobre os próximos quatro anos no campo brasileiro.** In: LEITE, Z. A. et al. (org.). Brasil: incertezas e submissão? São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

LE PRESTE, P. G. **Ecopolitica Internacional.** São Paulo. Senac, SP. 2000.

LIMA, G. F. C. **A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 23, p. 121-132, 2011.

LIMA, I. F; MOURA, G. G. **Uma abordagem preliminar da estrutura da legislação ambiental e da gestão ambiental brasileira e sua aplicação nos municípios: o caso de Ituiutaba – MG.** Ituiutaba, v. 11, n. 2, p. 22-51, ago./dez. 2020.

LOCK, F. N. **Participação popular no controle da administração pública: Um estudo exploratório.** Revista Eletrônica de Contabilidade Curso de Ciências Contábeis UFSM. Volume I. N .1 Set-Nov/2004.

LOUREIRO, C. F. B.; SAISSE, M. V.; CUNHA, C. C. **Histórico da educação ambiental no âmbito federal da gestão ambiental pública: um panorama da divisão do IBAMA à sua reconstrução no ICMBio.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 28, p. 57-73, jul./dez. 2013. Editora UFPR

LOVATO, Marcos. **Decreto centraliza no poder público federal as diretrizes ecológicas do país.** Consultor Jurídico, jul. 2019. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2019-jul-10/marcos-lovato-decreto-centralizadiretrizes-ecologicas-poder-publico>>. Acesso em: 23 mar 2020.

MARCOVITH, J.; PINSKY, V. **Bioma Amazônia: atos e fatos.** Estud. av. vol.34 no.100 São Paulo Sept./Dec. 2020 Epub Nov 11, 2020

MARGULLIS, S. **Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira.** BANCO MUNDIAL - Brasil Julho 2003.

MATOS, F. L. L. C. C.; FREITAS, D. M. **Monitoramento ambiental da Amazônia Legal e aplicabilidade dos dados nas ações de fiscalização do IBAMA.** Anais XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, Curitiba, PR, Brasil, 30 de abril a 05 de maio de 2011, INPE p.2842

MEDEIROS, R. **Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil.** Ambiente & Sociedade, v. IX, n. 1, jan./ jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>.

MELLO, N. G. R, ARTAXO, P. **Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.** Rev. Inst. Estud. Bras. no.66 São Paulo Jan./Apr. 2017

MMA. **Despesas do órgão: execução orçamentária e financeira. Portal de transparência.** Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaossuperiores/44000?ano=2020>>. Acesso em: 6 de abril de 2021.

MENDONÇA, P., J. A. **O estado brasileiro contemporâneo e a flexibilização da política nacional sobre mudança do clima a luz do princípio da vedação ao retrocesso ambiental e o acordo de Paris.** Associação Internacional de Constitucionalismo, Transnacionalismo e

Sustentabilidade. 15º Seminário Internacional de Governança e Sustentabilidade Universidad de Alicante – Espanha Setembro de 2019.

MILAN, L. **A liberdade de expressão como direito fundamental**. JusBrasil, 2017. Disponível em: < <https://leticiamilan.jusbrasil.com.br/artigos/503164265/a-liberdade-de-expressao-como-direito-fundamental#:~:text=O%20direito%20C3%A0%20liberdade%20de%20express%C3%A3o%2C%20previsto%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal,alterada%2C%20conforme%20o%20artigo%2060%2C>>. Acesso em: 11/04/2021.

MOREIRA, K. S.; JUNIOR, J.A.J; SOUSA, P. E. O; MOREIRA, H. S.; BALIZA, B.P. **A evolução da legislação ambiental no contexto histórico brasileiro**. Research, Society and Development, v. 10, n. 2, e14010212087, 2021

MOURA, A. M. M.; FONSECA, I. F. **Conselho Nacional do Meio Ambiente: Análise e Recomendações de Aperfeiçoamento. Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Portaria MMA n 452, de 17 de novembro de 2011.

MOURA, A.M.M. **Trajatória da Política Ambiental Federal no Brasil**. In: MOURA. A.M.M. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Moura.A.M.M. (org) – Brasília: Ipea, 2016, p. 13 – 44.

MPF. Ministério Público Federal. **Ofício de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. Inquérito Civil 1.16.000.000912/2020-18**, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/aia-salles-1>. Acesso em: 16/04/2021. 2020.

MPF. Ministério Público Federal. **Procuradoria geral da república 1ª câmara de coordenação e revisão (Direitos sociais e atos administrativos em geral)**. Nota Técnica nº 02/2019/ASSREV-1ª CCR, 2019. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-no-02-2019-reflexoes-sobre-o-decreto-9759-19-v3.pdf>>. Acesso em: 13/04/2021.

MPF. Ministério Público Federal. **Procuradoria da república – Rio Grande do Norte/Ceará-Mirim**, 2021. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/rn/sala-de-imprensa/docs/parecer-ibama-19-03/view>>. Acesso em: 11/04/2021. 2021b.

MPF. Ministério Público Federal. **OFÍCIO nº 144/2021- 4ª CCR. 4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. Investigação da liberação de madeira**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/OficioPRDFPGR00123703.2021.pdf>. Acesso em: 17/04/2021. 2021a.

OC. Observatório do Clima. Proposta **equipe de transição, SISNAMA-MMA**. 2019. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2019/03/REESTRUTURACAO-SISNAMA-MMA-IBAMA-.pdf>>. Acesso em: 01/05/2021.

PEREIRA, S. S.; CURI, R. C. **Meio Ambiente, Impacto Ambiental e Desenvolvimento Sustentável: Conceituações Teóricas sobre o Despertar da Consciência Ambiental**. Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade – Vol. 2, n o 4, p.35-57, Set-Dez/2012.

POTT, C. M.; ESTRELA, C. C. **Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento**. Estudos Avançados 31 (89), 2017

PSOL. **Levantamento do PSOL aponta cortes profundos na área ambiental.** Disponível em: [http://www.psolnacamara.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3804](http://www.psolnacamara.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3804)>. Acesso em: 11/04/2021.

RAMACCIOTTI, B. L.; SOUZA, C. Q.; DANTAS, L. R. A. S. **O Princípio da proibição do retrocesso ambiental as políticas públicas ambientais.** 6 JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES 2 (2020) Revista Estudos Institucionais, v. 6, n. 2, p. 685-706, maio/ago. 2020

REDIN, E.; SILVEIRA, P. R. C. **Política ambiental brasileira: limitações e desafios** The Brazilian environmental policy: limitations and challenges. Cad. de Pesq. Interdisc. em Ci-s. Hum-s., Florianópolis, v.13, n.103, p.163-188, ago/dez 2012

RODRIGUES, R. A. F. **Políticas públicas para o fortalecimento institucional do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISSNAMA) – Uma breve análise.** Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2014.

RODRIGUES, A. R; MATAVELLI, C. J. **As principais alterações do Código Florestal Brasileiro.** Rev. Bras. Crimin. 9(1), 28-35, 2020.

RORIZ, P. A. C; FEARNSIDE, P. M. **A construção do Código Florestal Brasileiro e as diferentes perspectivas para a proteção das florestas.** Novos Cadernos NAEA • v. 18 n. 2 • p. 51-68 • jun-set. 2015.

SALGADO, V. **Dinâmica e Desempenho das Organizações da Administração Pública Federal no Brasil e na América Latina.** Brasília: Ipea/Cepal, Produto I – tipologia (gradiente) detalhada, com as variáveis a serem investigadas e indicadores de desempenho propostos, 2018.

SANTOS, C. A. P.; SOUZA, J. S.; SOUZA, A. L. A.; SANTOS, V. C. P. **O papel das políticas públicas na conservação dos recursos naturais.** Rev. Geogr. Acadêmica v.10, n.2 (xii.2016)

SANTOS, R. F. **Planejamento Ambiental: teoria e prática.** São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A proibição do retrocesso ecológico e as mudanças no Ministério do Meio Ambiente.** Revista Consultor Jurídico (15 de fevereiro de 2019). Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2019-fev-15/direitosfundamentais-proibicao-retrocesso-ecologico-ministerio-meio-ambiente>>. Acesso em: 10/04/2021

SAVER, S.; LEITE, A. Z.; TUBINO, N. L. G. **Agenda política da terra no governo Bolsonaro.** Revista da ANPEGE. v. 16. nº. 29, p. 285 - 318, ANO 2020. e-ISSN: 1679-768X

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

SCHMITT, J. SCARDUA, F. P. **A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia.** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49(5):1121-1142, set./out. 2015

SIENA, O; CAMPOS, E. P; CARVALHO, E. M. **Política ambiental brasileira sob perspectivas da sociologia ambiental.** Revista de Administração e Negócios da Amazônia, V.11, n.2, mai/ago, 2019.

SILVA, A. P. M.; SAMBUICHI, R. H. R. **Estrutura institucional brasileira para a governança dos recursos florestais**. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2016. Cap. 8. p. 201-229.

SILVA, F. A. B.; CARDOSO JR, J. C. **Assédio Institucional como Método de Governo: definições, caracterizações e implicações para o setor público federal brasileiro**. Afipea, 2020.

SILVEIRA, J. G. **Ciência, política e natureza na construção do “parlamento ambiental” brasileiro: O CONAMA e a institucionalização do meio ambiente no Brasil. (1981 – 1992)**. Faculdade de filosofia, letras e ciências humanas na Universidade de São Paulo, 2017.

STF. **Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.121**. Relator: Min. Marco Aurélio, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341826697&ext=.pdf>. Acesso em: 08/04/2021.

TAVARES, E. J. T. **TERRA E TERRITÓRIO NA AMÉRICA LATINA O desafio indígena na era do capital**. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Florianópolis, 2019.

VILLARES, L. F. **O poder normativo do CONAMA**. Rev. Jur., Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.01-11, abr./maio, 2008

TORRES, M. R. L. C. **Gestão da informação aplicada aos processos de trabalho do IBAMA**. Mônica Rejane de Lira Clemente Torres. – Recife, 2019. 159f.: Il.

WERNECK, F.; SORDI, J.; ARAÚJO, S.; ANGELO, C. **“Passando a Boiada”**. Disponível em: < <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>>. Acesso em: 11/04/2021.

WWF-BRASIL. **Financiamento público em meio ambiente, um balanço da década e perspectivas**, 2018. Disponível em: [https://d3nehc6y19qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma\\_final2\\_web.pdf](https://d3nehc6y19qzo4.cloudfront.net/downloads/financiamentomma_final2_web.pdf). Acesso em: 18/04/2021.