

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KENYA CARLA CARDOSO SIMÕES

COMO A POLÍTICA DO GOVERNO FEDERAL ESTÁ DIMINUINDO A PROTEÇÃO
AMBIENTAL NO BRASIL

CURITIBA

2022

KENYA CARLA CARDOSO SIMÕES

COMO A POLÍTICA DO GOVERNO FEDERAL ESTÁ DIMINUINDO A PROTEÇÃO
AMBIENTAL NO BRASIL

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Especialização em Direito Ambiental, do Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias (PECCA), Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Orientadora: Prof(a). Dr(a). Suely Mara Vaz
Guimarães de Araújo
Coorientadora: Prof(a). Dr(a). Ana Paula Leite
Prates

CURITIBA

2022

COMO A POLÍTICA AMBIENTAL DO GOVERNO FEDERAL ESTÁ DIMINUINDO A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Kenya Carla Cardoso Simões

RESUMO

A Constituição Federal determina que o Poder Público tem um dever geral e positivo de defender e preservar o meio ambiente. Por conta disso, as infrações ambientais devem ser combatidas. Nos últimos anos, o governo federal adotou uma série de medidas para alterar a forma de como a fiscalização ambiental ocorria no Brasil. Porém, os dados analisados neste trabalho demonstram que as medidas não foram eficazes, pois foi observado um aumento dos ilícitos ambientais no Brasil. O Poder Público não está agindo de forma efetiva nas etapas que compõe a fiscalização ambiental, tanto o monitoramento, como o controle e a apuração das infrações ambientais estão sendo realizados de forma falha o que estimula o cometimento de infrações ambientais pelo sentimento de impunidade. É importante que se retome de forma efetiva as ações de comando e controle, como forma de diminuir os ilícitos ambientais que vem ocorrendo no Brasil, o que prejudica a qualidade de vida da população, bem como a imagem do país no exterior, o que poderá acarretar sanções econômicas advindas de outros países e conseqüente prejuízos para setores importantes da economia brasileira.

Palavras-chave: Meio ambiente. Infração Ambiental. Processo sancionador de infrações ambientais. Fiscalização Ambiental. Desmatamento.

ABSTRACT

The Federal Constitution determines that the Public Power has a general and positive duty to defend and preserve the environment. Because of this, environmental infractions must be fought. In recent years, the federal government adopted a series of measures to change the way in which environmental inspection took place in Brazil. However, the data analyzed in this work demonstrate that the measures were not effective, as an increase in environmental offenses was observed in Brazil. The Public Power is not acting effectively in the steps that make up the environmental inspection, both the monitoring, the control and the investigation of environmental infractions are being carried out in a flawed way, which stimulates the commission of environmental infractions due to the feeling of impunity. It is important that command and control actions are effectively resumed, as a way of reducing the environmental illicit that has been occurring in Brazil, which harms the population's quality of life, as well as the country's image abroad, which may entail economic sanctions from other countries and consequent damage to important sectors of the Brazilian economy.

Keywords: Environment. Environmental Infringement. Sanctioning process for environmental infractions. Environmental Inspection. Logging.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é o país que abriga a maior diversidade do planeta, por conta disso há a necessidade de adoção pelo poder público de políticas públicas com o objetivo de proteger esse patrimônio natural. Nesse sentido, principalmente a partir da década de 1980, foram elaboradas diversas normas ambientais como forma de garantir essa proteção, bem como o uso sustentável dos recursos naturais.

Entre as normas elaboradas, pode-se citar: a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente; a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplinou a ação civil pública como instrumento para defesa do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos; a Constituição Federal; e a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como a Lei de Crimes Ambientais. De fato, essas normas e outras editadas posteriormente deram a base para elaboração e implementação de diversas políticas públicas e conferiram ao Brasil um sistema de proteção ambiental rigoroso e avançado.

A Política Nacional do Meio Ambiente definiu os princípios e objetivos da política ambiental no Brasil, bem como os instrumentos para sua execução. Já a Constituição Federal criou para o Poder Público e para a coletividade um dever geral e positivo de defender e preservar o meio ambiente. Assim, o Poder Público tem o verdadeiro dever de agir (MILARÉ, 2020).

A ação do Poder Público na área ambiental é realizada de diferentes formas, como por exemplo: a fiscalização de infrações ambientais, o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e a criação de unidades de conservação.

Porém, nos últimos anos, houve um aumento do desmatamento, queimadas, poluição e uma paralização na delimitação de unidades de conservação. Tal fato tem recebido críticas da sociedade tanto no âmbito nacional quanto internacional, que relacionam o retrocesso na execução das políticas à postura do governo federal. Dessa forma, esse artigo tem por objetivo avaliar a atuação do governo federal na execução das políticas públicas ambientais as relacionadas à fiscalização no período entre janeiro de 2019 e o reflexo na proteção do meio ambiente. Para isso

foi utilizado o monitor da política ambiental elaborado pelo Instituto Talanoa, a “Política por Inteiro”, por ser o único no país sobre esse tema.

O artigo apresenta na seção 2 uma revisão de literatura do tema, abordando o tema de desmantelamento das políticas públicas, bem como o monitor da política ambiental no Brasil da organização Política por Inteiro. Na seção 3 é a apresentada a metodologia de coleta e análise dos dados do monitor. Na seção 4 é feita a análise e discussão dos dados, comparando com trabalhos já realizados sobre o tema. E na sessão 5 apresenta-se a conclusão sobre a condução das políticas públicas ambientais relacionadas à fiscalização no período entre janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2021 e o reflexo na proteção do meio ambiente no Brasil.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Apesar de ser um tema relevante, o desmantelamento, desmonte, desestruturação ou desconstrução das políticas públicas é pouco abordado pela ciência política e administração pública no Brasil (CAVALCANTE, 2020).

O desmantelamento de políticas públicas é definido como:

uma mudança direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos utilizados por ela e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos cruciais da política e/ou ser alcançada através da manipulação das capacidades para sua implementação e acompanhamento. (BAUER *et al.*, 2012, p. 35).

Segundo Cavalcante (2020), esse fenômeno não ocorre de forma homogênea e varia de acordo com a prioridade do setor na agenda do governo, custo e benefícios políticos das mudanças, além das especificidades da política pública. Nesse sentido, o autor apresenta três estratégias de desmantelamento da política pública: extinção, desregulação ou retração:

O primeiro tipo é o mais radical, a extinção do programa, como o caso do Ciência sem Fronteiras [3] para estudantes de graduação, finalizado há pouco anos, sem um debate qualificado com base em evidências sobre seus resultados e impactos. A desregulação também se enquadra como uma estratégia de desmonte, a exemplo das mudanças que vêm ocorrendo na legislação trabalhista brasileira desde 2017. Nesse caso específico, o Estado vem optando por medidas de flexibilização de obrigações e direitos dos trabalhadores, o que tem gerado críticas quanto aos seus efeitos na precarização do mercado de trabalho [4][5]. A terceira forma de desmantelamento é retração de programa governamental, normalmente gradual, contínua e pouco visível. As mudanças ocorrem por meio de calibragem dos instrumentos (alterações de subsídios, alíquotas, público-alvo, etc.) ou enfraquecimento da política via inanição (redução de equipes e verbas de recursos), como os exemplos do Pronatec e a recente suspensão das ações de combate a queimadas e desmatamento na Amazônia Legal e Pantanal [6]. (CAVALCANTE, 2020, não p.).

Já Bauer *et al.* (2012) classificam as estratégias de desmantelamento em quatro categorias: por omissão, caracterizado pela ausência de uma tomada de decisão formal; por mudança de arena, ou seja, alterar o local que a política se desenvolve; por ação simbólica, ou seja, constranger as instituições para dificultar a tomada de decisão; e por desmantelamento ativo, ou seja, a adoção convicta de desmantelamento pelos agentes políticos.

No caso da temática de meio ambiente, o Instituto Talanoa criou o monitor Política por Inteiro que monitora a política ambiental e climática no Brasil. Esse monitor é composto por dados coletados por inteligência artificial e analisados pela equipe especializada dessa organização. Os dados coletados são enquadrados em 22 temas: quilombolas, Amazônia, água, indígena, turismo, transporte, Antártica, terras, mineração, institucional, ciência, marinho, desastres, agricultura, pesca, poluição, florestas, cidades, energia, mudança do clima, biodiversidade e meio ambiente. Posteriormente, são classificados em 11 classes: regulação, desregulação, reforma institucional, resposta, flexibilização, neutro, recuo, revisão, revogação, desestatização e legislação (FOLHA DE SÃO PAULO, 2020; UNTERSTELL, *et al.* 2021).

Esse monitor tem como base outro monitor dessa organização denominado: atos públicos captados. Diferente do monitor anterior, esse segundo classifica os dados em 20 categorias, excluindo o tema quilombolas e cidades (POLÍTICA POR INTEIRO, 2022a).

Com base no monitor dos atos públicos captados, de 1 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021 foram captados 1532 atos do governo federal relacionados com a temática ambiental (POLÍTICA POR INTEIRO, 2022a). E, segundo análise

dessa instituição e do Centro de Análise da Liberdade e do Autoritarismo (LAUT), a partir de 2019 houve um aumento no controle político sobre os órgãos técnicos responsáveis pela condução da política ambiental no Brasil, o que prejudicou o desenvolvimento de ações eficazes de fiscalização (POLÍTICA POR INTEIRO, 2022b, PRATES *et al.*, 2021).

Araújo (2020) afirma que estava claro, desde a campanha eleitoral de 2018, que o governo do Presidente Jair Bolsonaro tentaria mudar as políticas de proteção ambiental no Brasil, visto as intensas críticas do presidente ao sistema de fiscalização ambiental, o que ele chama de “indústria das multas”.

Segundo a autora, o desmonte das políticas ambientais não exigiu a extinção do Ministério do Meio Ambiente (MMA). É provável que, ao manter o Ministério no lugar, o governo tenha conseguido fazer com que algumas de suas ações parecessem mais legítimas do que realmente eram. Por trás de uma cortina de fumaça de “reorientação de prioridades”, o governo começou a desmontar as políticas de proteção ambiental do Brasil, que vinham sendo construídas progressivamente nas últimas quatro décadas.

Tal fato é corroborado pelo monitoramento realizado pela organização Política por Inteiro dos atos informais, leis e projetos e discursos feitos no Governo Bolsonaro. Essa instituição afirma:

A banalização dos crimes ambientais e a colocação de pessoas sem capacidade técnica em posições no comando das políticas ambiental e climática no Brasil têm ampliado os danos ao meio ambiente e crescido a ferida na Amazônia e em outras regiões que deveriam ser protegidas. (POLÍTICA POR INTEIRO, 2022a, não p.).

De fato, nos últimos anos houve um aumento nos crimes ambientais no Brasil. Por exemplo, segundo a Agência Brasil (2021), o monitoramento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) mostrou que a taxa de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira (ALB) ficou em 13.235 quilômetros quadrados (km²) no período de 01 agosto de 2020 a 31 julho de 2021, o que representa um aumento de 21,97% em relação à taxa de desmatamento do período anterior que também já vinha em crescimento. Além do desmatamento, também houve um acréscimo nas queimadas, garimpos ilegais e poluição.

Por conta da atual situação ambiental do Brasil, o Observatório do Clima (2021a) alertou em publicação sobre a forma como a política ambiental no Brasil

vem sendo desmontada e relaciona esse fato ao aumento de desmatamento e queimadas, desmonte da fiscalização, ataques aos direitos indígenas, não utilização de recursos internacionais bilionários direcionados a conservação ambiental, negacionismo climático, aumento na liberação de produtos e atividades impactantes, paralização da política ambiental e aprovação de proposições legislativas pelo Congresso Nacional.

Assim, tais fatos demonstram a necessidade de uma análise da condução da política ambiental no Brasil como forma de avaliar se o Poder Público está zelando pela defesa e preservação do meio ambiente conforme determina a Constituição Federal.

3 METODOLOGIA

Para análise do objetivo proposto neste trabalho, foi utilizada a base de dados do monitor de atos do governo federal relacionados com a temática ambiental captados pela organização Política por Inteiro, do Instituto Talanoa (POLÍTICA POR INTEIRO, 2022a). Foram levantados os atos públicos do governo federal de 1 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021, totalizando 1578, e utilizada classificação por classe feita por essa instituição, que dividiu os atos em: regulação, planejamento, desregulação, reforma institucional, resposta, flexibilização, neutro, recuo, “revisação”, “revogação”, desestatização, legislação. (POLÍTICA POR INTEIRO, 2022a). Informa-se que esse monitor não analisa o conteúdo dos atos, somente os classificando.

Posteriormente foram selecionados para análise de conteúdo realizado por esta pesquisa, os atos pertencentes as seguintes classes: desregulação, reforma institucional, flexibilização e legislação, totalizando 301 atos. Desse total, foram avaliados os atos que afetam a fiscalização ambiental. Nesse sentido, considerou-se atos que afetam a fiscalização ambiental aqueles diretamente relacionados ao monitoramento, controle e apuração das infrações ambientais.

Além dos atos do governo federal apresentados captados pela organização Política por Inteiro, também foi analisado o orçamento destinado à fiscalização ambiental no período de 1 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram contabilizados e analisados 301 atos de desregulação, reforma institucional, flexibilização e legislação no período de 1 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021 (TABELA 1).

TABELA 1 – Quantidade de atos analisados emitidos no período de 1 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021

Classe do Ato	Quantidade
Desregulação	68
Flexibilização	70
Legislação	20
Reforma Institucional	143
Total	301

FONTE: POLÍTICA POR INTEIRO, 2022a

Dos 68 atos classificados como desregulação, 4 alteraram procedimentos administrativos relacionados à fiscalização ambiental, no caso as Instruções Normativas Conjuntas do Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) n° 1 e 2, de 29 de janeiro de 2020 e suas respectivas alterações. A primeira norma regulamenta os procedimentos de conversão de multas ambientais nos moldes do inciso I do artigo 142-A do Decreto n° 6.514, de 22 de julho de 2008, e dá outras providências; e a segunda regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. A Instrução Normativa Conjunta n° 2 de 29 de janeiro de 2019 foi posteriormente revogada pela n° 1 de 12 de abril de 2021. E a Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n° 1, de 12 de abril de 2021, foi alterada posteriormente pela Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio n° 2, de 26 de abril de 2021.

A “Política por Inteiro” publicou uma linha do tempo temática, relacionando os atos do governo, como decretos, portarias e demais atos, com as narrativas do próprio governo no sentido de enfraquecer a fiscalização e os atos de combate e controle ambiental no país. Segundo a análise da linha do tempo:

As sucessões de decretos e atos do Executivo que põem em risco as políticas de proteção ambiental focam na redução/anulação de multas, aliviando o peso da Justiça para aqueles que desmatam, queimam e poluem. (POLÍTICA POR INTEIRO, 2022b, não p.).

As inovações dos atos que tratam do processo sancionador de infrações ambientais são: a criação de uma etapa preliminar de conciliação, com o objetivo de encerrar o processo antes do julgamento; alteração no fluxo do procedimento e na atribuição de competência.

Tais mudanças, porém, não trouxeram melhorias à apuração das infrações ambientais, pelo contrário houve uma paralisia no processo sancionador conduzido pelo IBAMA. Lopes & Chiavari (2021) afirmam que:

Ao regulamentar a conciliação ambiental, o governo não estabeleceu normas precisas para o agendamento da audiência de conciliação e a ausência de clareza nesta etapa poderá comprometer seu bom funcionamento (LOPES & CHIAVARI, 2021, não p.).

Além disso, o estudo desses autores apresenta problemas na elaboração e implementação dos atos que podem justificar a paralisia da apuração das infrações ambientais pelo IBAMA, no caso: atraso na regulamentação da conciliação ambiental e instrução processual; análise prévia do auto de infração por autoridade hierarquicamente superior; análise preliminar da autuação pelo Núcleo de Conciliação Ambiental (NUCAM); concentração da instrução processual na Equipe Nacional de Instrução (ENINS); falta de critérios claros e objetivos na escolha dos integrantes do NUCAM E ENINS; concentração da competência para o julgamento dos autos de infração em primeira e segunda instâncias; atraso na realização das audiências de conciliação ambiental; e substituição de servidores de carreira por pessoas sem qualificação técnica para ocupar postos-chave no IBAMA.

Para Rajão *et al* (2021), a Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 2, de 26 de abril de 2021 reorganizou o processo de trabalho e trouxe medidas para solucionar problemas de execução do processo sancionador que vinham se acumulando há anos. Mas esses mesmos autores afirmam que, por outro lado, a norma acabou por refletir a visão do governo atual de como deve ser o trabalho de fiscalização dos órgãos ambientais, fato que impactou de forma negativa esse trabalho.

De fato, dados da Nota Informativa nº 9868495/2021 – SIAM/IBAMA informam que, no período de 11 de abril de 2019 a 3 de maio de 2021, o IBAMA lavrou 14914 autos de infração e foram realizadas 5 audiências de conciliação em 2020, e 247 do início de 2021 ao último dia útil de abril de 2021 (BRASIL, 2021).

Rajão *et al* (2021) afirmam que alterações no processo sancionador repercutiram negativamente na capacidade coercitiva e dissuasória dos órgãos ambientais, conforme se observa nos seguintes dados:

A quantidade de decisões em 2020 para processos de infração contra a flora reduziu-se de uma média de 5,3 mil anuais entre 2014 e 2018 para somente 113 julgamentos em 2019 e 17 em 2020 (Figura 2). De forma similar, o número de multas pagas caiu de uma média de 688 entre 2014 e 2018 para 74 e 13 multas pagas em 2019 e 2020, respectivamente. Também é notável o fato que em 2020, pela primeira vez na série histórica, o número de desembargos foi superior ao de embargos (Figura 5). Isso indica que apesar da redução da fiscalização, as atividades do órgão que podem trazer vantagens econômicas para os produtores rurais mantiveram o ritmo dos anos anteriores. (RAJÃO *et al*, 2021, p. 6).

Dos 70 atos classificados como flexibilização, 4 alteraram procedimentos administrativos relacionados à fiscalização ambiental, no caso: a Instrução Normativa do IBAMA nº 5, de 31 de janeiro de 2019, que altera o § 1º do art. 76 da Instrução Normativa n.º 6, de 15 de fevereiro de 2018; o Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019, que 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; a Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 3, de 29 de janeiro de 2019, que regulamenta os procedimentos de conversão de multas ambientais nos moldes do inciso II do art. 142-A do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, e dá outras providências; a Portaria Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 585, de 27 de janeiro de 2019, que dispõe sobre diretrizes e critérios aplicáveis à fase de conciliação ambiental do processo sancionador ambiental no contexto da perda de vigência do art. 6º-C da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (com a redação conferida pela Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020), e enquanto permanecer a situação de emergência em saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid19-nCov), nos termos da Portaria do Ministério da Saúde nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.

Dos 4 atos avaliados, chama-se a atenção para o Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019; a IN Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 3, de 29 de janeiro de 2019, bem como para a IN Conjunta MMA/IBAMA/ICMBio nº 1, de 29 de janeiro de 2019, classificada pela Política por Inteiro como desregulação. Tais atos tratam da Conversão de Multas em Serviços Ambientais.

Para Araújo & Feldmann (2019) “a institucionalização de regras consistentes para disciplinar a conversão de multas em serviços ambientais foi com certeza um dos maiores avanços na política ambiental nos últimos anos”. De fato, o estímulo a adoção da conversão de multas pela modalidade indireta através de um maior desconto era uma das melhorias do programa nas normas editadas em 2017, conforme afirma esses dois autores:

O novo quadro normativo trouxe como principal aperfeiçoamento a previsão da conversão indireta de multas. A ideia nessa modalidade é viabilizar que recursos de vários autuados possam ser direcionados a um mesmo projeto, potencializando a realização de serviços ambientais estruturantes, com escala significativa, que possam reverter a situação de degradação ambiental de regiões importantes, ou efetivamente contribuir para alterar situações críticas da política ambiental. (ARAÚJO & FELDMANN, 2019, não p.).

Até dezembro de 2018, o IBAMA tinha manifestações de interesse dos autuados pela conversão indireta que somavam R\$ 2,8 bilhões em multas. Com o desconto de 60%, a autarquia já tinha R\$ 1,1 bilhão disponíveis, para os projetos então elaborados pela instituição nas bacias do rio São Francisco e Parnaíba. (Araújo & Feldmann, 2019). Porém, esses projetos foram paralisados com a mudança de governo e, após a alteração das normas que tratam do procedimento para adesão à conversão de multas pelo infrator em janeiro de 2019, somente em setembro de 2020, mais de um ano e meio depois, o governo lançou o primeiro edital para selecionar projetos a serem ofertados pelo IBAMA à conversão de multas ambientais, conforme estabelecido pelo Decreto nº 6.514 de 2008, alterado pelos Decretos nº 9.760/2019 e nº 9.179/2018. O segundo edital para seleção de projetos foi lançado em fevereiro de 2021.

O atraso na seleção de projetos afeta a continuidade do processo sancionador, pois a possibilidade de conversão é analisada na fase da conciliação ambiental. Tal fato foi descrito na Nota Informativa nº 9868495/2021 – SIAM/IBAMA (BRASIL, 2021):

Quando o Decreto que instituiu a conciliação começou a vigorar, os sistemas não estavam estruturados adequadamente para permitir a gestão da nova rotina, os programas de conversão de multa estavam pendentes de regulamentação e as regras do processo sancionador ambiental não estavam em sincronia com as alterações do instrumento que regulamenta a apuração de infrações ambientais. Isso levou a um reagendamento de todas as primeiras audiências que estavam marcadas para o final do ano de 2019 e começo de 2020. (BRASIL, 2021, p. 5).

Dos 20 atos classificados como legislação, não foi encontrado algum que afeta a fiscalização ambiental, bem como também não foi encontrado nos 143 classificados como reforma institucional. Porém, serão apresentados os dados da condução da política de fiscalização ambiental pelos militares por ser uma mudança na condução dessa política que era antes conduzida pelo IBAMA e ICMBio.

A partir de 2019, a Presidência da República autorizou o emprego das Forças Armadas para Garantia da Lei e da Ordem Ambiental (GLO – Ambiental). Foram realizadas três grandes operações: Operação Verde Brasil 1 (2019), Operação Verde Brasil 2 (2020) e Operação Samaúma, que tinham por objetivo combater os ilícitos ambientais em terras indígenas, unidades de conservação e em áreas particulares objeto desses ilícitos. Sob coordenação do Conselho da Amazônia que é presidido pelo Vice-presidente da República, as operações vigoraram até o fim de agosto de 2021 e consumiram 550 milhões de reais, o que equivale seis vezes o orçamento do IBAMA em 2020 para gastos com fiscalização ambiental, licenciamento e gestão da biodiversidade (SASSINE, 2021).

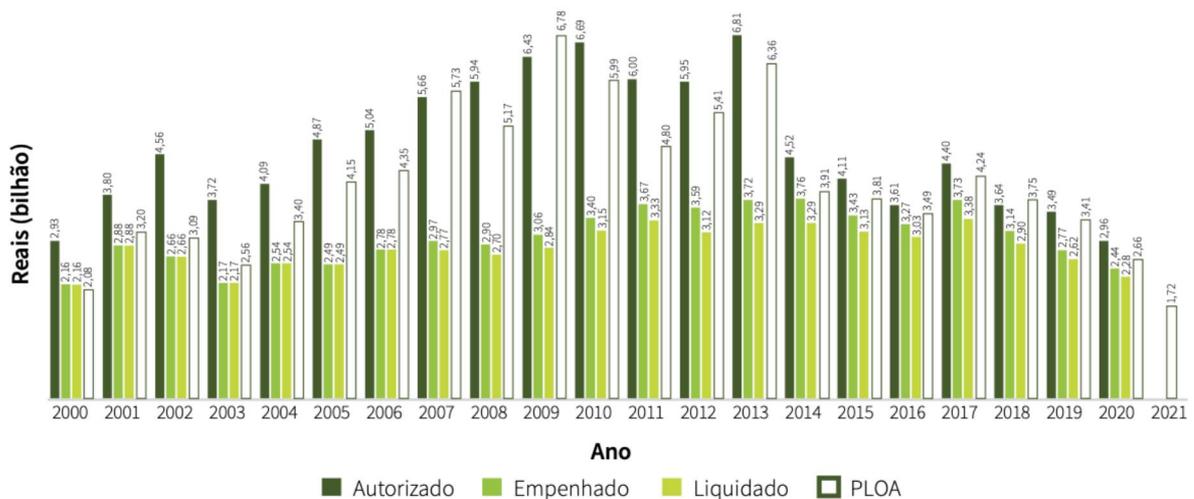
A mudança no controle da fiscalização ambiental do IBAMA e ICMBio para o Conselho da Amazônia não diminuiu os ilícitos ambientais no período em que vigorou a GLO – Ambiental, pelo contrário, houve um aumento no desmatamento e queimadas e diminuição no número de autos de infração, conforme alertou o Observatório do Clima em 2021 no documento Brasil 100 dias de Destruição:

Em 2020, o desmatamento na Amazônia atingiu 10.851 km², a maior taxa em 12 anos. Dados preliminares do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) indicam que, em 2021, poderá ser ultrapassada pela terceira vez, sob Bolsonaro, a marca de 10 mil km² de destruição. A soma desses três anos equivale à derrubada de uma área semelhante à da Bélgica em florestas. (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021a, p. 9).

(...) O desmonte dos órgãos de controle do desmatamento resultou no nível mais baixo de multas ambientais das últimas duas décadas na Amazônia. Em 2019 e 2020 foi registrada média anual de 2.610 autos por infrações contra a flora na região, uma queda de 46% em relação à média na década anterior (4.868 autos por ano), apesar do aumento das taxas de desmatamento nos últimos dois anos. (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021a, p. 13).

Além da mudança no controle da fiscalização ambiental, houve no período de 1 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021 uma diminuição no orçamento do IBAMA e ICMBio. Análise do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 realizada pelo Observatório do Clima mostrou uma queda de 27,4% no orçamento previsto para fiscalização ambiental em comparação ao autorizado em 2020 e 34,5% em comparação a 2019. E uma análise histórica de orçamento para área ambiental revelou que os gastos previstos para 2021 são os menores em duas décadas (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021b) (Figura 1).

Figura 1 – Orçamento do Ministério do Meio Ambiente e Entidades Vinculadas



Fonte: Observatório do Clima (2021b)

Nota: Dados extraídos em 06/01/2020

Dessa forma, a atuação do IBAMA e ICMBio na fiscalização ambiental foi diminuída de duas formas, a primeira com a condução da política pelo Conselho da Amazônia e a segunda com a falta de recursos para a atividades na Autarquia, esses fatos acabam por diminuir a atuação finalística dos dois primeiros órgãos com reflexo no aumento nas infrações ambientais no país.

Observa-se pelos dados apresentados, que o Poder Público Federal está atuando de duas formas para o desmantelamento da política pública relacionada à

fiscalização ambiental, no caso: a desregulação e a retração. A desregulação ocorre com a edição das normas que alteraram o processo administrativo relacionado à fiscalização ambiental. Já a retração ocorre com a redução do orçamento para a área ambiental, bem como a alteração de competências para a fiscalização do IBAMA e ICMBio para as Forças Armadas.

A atuação para desregulação das normas relacionadas à proteção ambiental fica clara com as falas do ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em reunião ministerial ocorrida no dia 22 de abril de 2020:

A oportunidade que nós temos, que a imprensa está nos dando um pouco de alívio nos outros temas, é passar as reformas infralegais de desregulamentação, simplificação, todas as reformas que o mundo inteiro nessas viagens que se referiu o Onyx certamente cobrou dele, cobrou do Paulo, cobrou da Teresa, cobrou do Tarcísio, cobrou de todo mundo. (G1, 2020, não p.).

Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos. (G1, 2020, não p.).

Analisando os dados apresentados e a postura do Poder Público de 1º de janeiro de 2019 até 31 de dezembro de 2021, observa-se a adoção das quatro estratégias de desmantelamento de políticas públicas citadas por Bauer e colaboradores (2012). A omissão é observada na ausência de uma tomada de decisão formal no processo sancionador; a mudança de arena, é observada com a alteração da gestão da fiscalização ambiental do IBAMA e ICMBio para as Forças Armadas; a ação simbólica é observada com a constante críticas de agentes públicos aos trabalhos de IBAMA e ICMBio; e o desmantelamento ativo, é observado pelas medidas adotadas pelo Ministério de Meio Ambiente (MMA) como por exemplo o corte no orçamento para a área ambiental e a fala do ex-Ministro de Meio Ambiente na reunião de 22 de abril de 2020.

Tais fatos também foram alertados por Prates e colaboradores (2021):

Não só a expedição de atos oficiais que reduzem controles ambientais, mas também os próprios posicionamentos de autoridades do governo deram apoio a práticas criminosas. Nesse meio-tempo, também foram diversos os episódios de descrédito a dados oficiais sobre focos de incêndio, desmatamento e a produção de conhecimento científico na área em geral. A militarização da fiscalização na Amazônia apontou um cenário igualmente preocupante, com aumento de práticas predatórias e redução dos autos de infração. (PRATES *et al.*, 2021, não p.).

Os resultados apresentados neste artigo também são semelhantes ao de Menezes & Barbosa Jr (2021) que ao analisarem a governança ambiental do governo Bolsonaro concluíram que a desregulamentação, através da extinção de secretarias especializadas, nomeação de um antiambientalista como Ministro, substituição de servidores e redução de regulamentações, tem procurado erodir a proteção ambiental de todas as formas possíveis. Tal fato torna fragilizada a aplicação mais rígida da legislação ambiental. Assim, a legislação e as instituições ambientais ficam sem condições efetivas de cumprimento do seu papel. Esses desdobramentos, segundo esses autores, permitem entender por que o desmatamento não preocupa o governo Bolsonaro. O desmatamento indica que a forma como o governo Bolsonaro conduz a política ambiental está funcionando.

Assim, os dados apresentados neste trabalho demonstram que há atualmente no Brasil um desmantelamento da política pública relacionada à fiscalização ambiental. Com isso, o Poder Público não está agindo de forma efetiva nas etapas que compõe a fiscalização ambiental, tanto o monitoramento, como o controle e a apuração das infrações ambientais estão sendo realizados de forma falha o que estimula o cometimento de infrações ambientais pelo sentimento de impunidade e não condiz com o chamado “ambientalismo de resultado” constantemente citado por dirigentes do Ministério do Meio Ambiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados demonstram que ao longo do período de 1 de janeiro de 2019 a 31 de dezembro de 2021 o governo federal editou atos com o objetivo de alterar a condução da política de fiscalização ambiental, alinhando-a aos discursos proferidos pelo então presidente Jair Messias Bolsonaro ao longo da campanha presidencial de 2018. Além disso, considerando os trabalhos de Cavalcante (2020) e de Bauer e colaboradores (2012), conclui-se que há atualmente

no Brasil um dismantelamento da política pública relacionada à fiscalização ambiental.

Dessa forma, a condução da política de fiscalização ambiental neste triênio não está combatendo as infrações ambientais, as fiscalizações são incipientes e quando são emitidos autos de infração eles não são avaliados com celeridade no processo sancionador. Esses fatos acabam por contribuir no sentimento de impunidade e estimular o cometimento de mais infrações. Assim, o Poder Público está atuando em desacordo com o dever constitucional de agir de forma a garantir para as presentes e futuras gerações um meio ambiente equilibrado. Não obstante, essa omissão tem levado diversos questionamentos ao Supremo Tribunal Federal.

É importante que se retome de forma efetiva as ações de comando e controle relativas à política ambiental, como forma de diminuir os ilícitos ambientais que vem ocorrendo no Brasil, o que prejudica a qualidade de vida da população, bem como a imagem do país no exterior, o que poderá acarretar sanções econômicas advindas de outros países e conseqüente prejuízos para setores importantes da economia brasileira.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **Bras. Political Sci. Rev.**, v. 14, n. 2, e0005, Ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000020005>. Acesso em: 29 de jan. 2022.

ARAÚJO, Suely & FELDMANN, Fábio. Conversão de multas ambientais em xequê. **Valor Econômico**, São Paulo, 6 de mar. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/conversao-de-multas-ambientais-em-xequê.ghtml>>. Acesso em: 18 de fev. 2022.

Atos Públicos Captados. **Política por Inteiro (a)**, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.politicaporinteiro.org/monitor-de-atos-publicos/>>. Acesso em: 28 de jan. 2022.

BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer & HERITIER, Adrienne. Dismantling Public Policy. Preferences, Strategies and Effects. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Brasil: 100 dias de destruição. **Observatório do Clima(a)**. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp->

[content/uploads/2021/11/1000Dias_D_PORTUGUES.pdf/](#)>. Acesso em: 29 de jan. 2022.

BRASIL. IBAMA. Nota Informativa nº 9868495/2021 – SIAM/IBAMA. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/05/SEI_IBAMA-9868495-Nota-Informativa-1.pdf>. Acesso em: 18 de fev. 2022.

CAVALCANTE, Pedro. 'Desmantelando' o Estado Social Brasileiro: causas, estratégias e consequências **Estadão**, São Paulo, 31 de ago. 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/desmantelando-o-estado-social-brasileiro-causas-estrategias-e-consequencias/?utm_medium=link&utm_source=estadao%3Awhatsapp>. Acesso em: 5 de mar. 2022.

Inpe: desmatamento na Amazônia Legal tem aumento de 21,97% em 2021. **Agência Brasil**, Brasília, 18 de nov. 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-11/desmatamento-na-amazonia-legal-tem-aumento-de-2197-em-2021>>. Acesso em: 24 de jan. 2022.

Linhas do tempo temáticas: Fiscalização. **Política por Inteiro (b)**, Rio de Janeiro. Disponível em: < <https://www.politicaporinteiro.org/publicacoes/linhas-do-tempo-tematica/fiscalizacao/>>. Acesso em: 28 de jan. 2022.

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

MENEZES, Roberto Goulart & BARBOSA JR, Ricardo. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. **Z Vgl Polit Wiss**, Wiesbaden, v. 15, n. 1, p. 229–247, ago. 2021. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s12286-021-00491-8>>. Acesso em: 5 mar. 2022.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

Ministro do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. **G1**, Rio de Janeiro, 22 de mai. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>>. Acesso em: 5 de mar. 2022.

Monitor da Política Ambiental. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 de dez. 2020. Disponível em: <<https://arte.folha.uol.com.br/ambiente/monitor-politica-ambiental/#/atos-impactantes>>. Acesso em: 28 de jan. 2022.

PRATES, Ana Paula; BARRETO, Marina Silhessarenko; AINBIDER, Olívia e STEC, Tatiana. Autoritarismo antiambiental. Quatro cinco um, São Paulo, 1 de set. 2021. Disponível em: <<https://www.quatrocincoum.com.br/br/artigos/laut/autoritarismo-antiambiental>> Acesso em: 6 de mar. 2022.

Passando a boiada – O segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. **Observatório do Clima(b)**. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>>. Acesso em: 18 de fev. 2022.

RAJÃO, Raoni; SCHMITT, Jair; NUNES, Felipe; SOARES-FILHO, Britaldo. Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal. Disponível em: <https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf>. Acesso em: 28 de jan. 2022.

SASSINE, Vinícius. Militares na Amazônia custaram R\$ 550 mi e não baixaram desmatamento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 de out. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/10/militares-na-amazonia-custaram-r-550-mi-e-nao-baixaram-desmatamento.shtml>>. Acesso em: 18 de fev. 2022.

UNTERSTELL, Natalie; COSTA, Marcelo, Marchesini da; STEC, Taciana & SECCHI, Leonardo. Policy in the shadows a typology based on salience, regulation and deregulation. *In*: Encontro Brasileiro de Administração Pública, 8., 2021, Brasília, **Artigo**. Disponível em: <<https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/202/23>>. Acesso em: 6 de mar. 2022.