

Título do capítulo	CAPÍTULO 23 – PROTEÇÃO AMBIENTAL BASEADA EM EVIDÊNCIAS? EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL, PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO IBAMA
Autores(as)	Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo23

Título do livro	POLÍTICAS PÚBLICAS E USOS DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS, CONTEXTOS E PRÁTICAS
Organizadores(as)	Natália Massaco Koga Pedro Lucas de Moura Palotti Janine Mello Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-032-5
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

PROTEÇÃO AMBIENTAL BASEADA EM EVIDÊNCIAS? EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL, PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO IBAMA

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo¹

1 INTRODUÇÃO

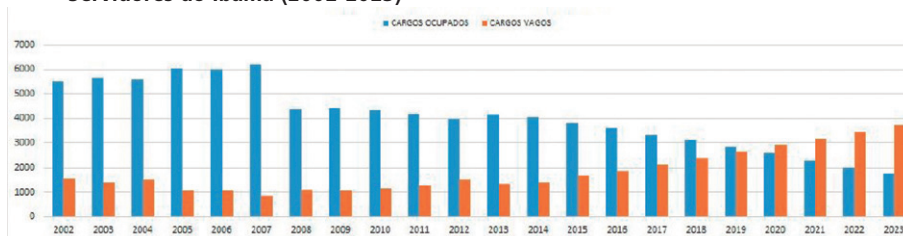
O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) pode ser considerado a principal agência de cunho operacional no Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Criado pela Lei nº 7.735/1989, reuniu atribuições de quatro órgãos: Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) do Ministério do Interior, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e Superintendência da Borracha (Sudhevea).

Sua lei de criação, atualizada em 2007, confere basicamente as seguintes atribuições à autarquia: exercer o poder de polícia ambiental; executar atribuições federais na Política Nacional do Meio Ambiente referentes ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental; e executar ações supletivas de competência do governo federal, o que ocorre sobretudo na fiscalização ambiental e com foco especial na Amazônia Legal. O Ibama tem enfrentado problemas sérios para assegurar o cumprimento de suas tarefas institucionais, tanto pela redução progressiva do número de servidores quanto pelos recursos orçamentários insuficientes.

A autarquia contava com 2.618 servidores em atividade em junho de 2020. Uma nota técnica desse ano (Ibama, 2020) apresentou demanda de concurso para provimento de 2.311 cargos na autarquia, sendo 970 de analista ambiental, 336 de analista administrativo e 1.005 de técnico administrativo. O gráfico 1 mostra a evolução e as perspectivas do quadro de servidores.

1. Urbanista e advogada, professora do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: <suely@oc.eco.br>.

GRÁFICO 1
Servidores do Ibama (2002-2023)



Fonte: Ibama (2020).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O documento de Ibama (2020) destaca, também, a redução expressiva do número de servidores designados para atuar como agentes ambientais federais (AAF), ou seja, para as atividades de fiscalização ambiental. Fala-se em 591 AAF, sendo que, em 2010, a quantidade era de 1.311. Trata-se de um número que fala por si, sendo claramente insuficiente para assegurar a atuação eficaz da autarquia em operações de fiscalização que ocorrem em todo o país e cobrem os diferentes tipos de infrações ambientais, não apenas as relacionadas a áreas controladas pela União ou a atividades licenciadas pela autarquia.

A maior parte do orçamento do Ibama é destinada a pagamento de pessoal. A autarquia responde pelo pagamento dos aposentados advindos dos órgãos envolvidos em sua formação e, devido ao crescimento do ritmo das aposentadorias, o peso do pagamento dos inativos é relevante. Nas despesas discricionárias, destacam-se as ações orçamentárias a cargo da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), que responde pela fiscalização ambiental, pela prevenção e combate dos incêndios florestais e, também, pelas emergências ambientais.

O objetivo deste capítulo é apresentar como a fiscalização ambiental e a prevenção e o combate dos incêndios florestais capitaneados pelo Ibama foram institucionalizados como políticas públicas concretas. Essa preocupação foi desdobrada em algumas reflexões: i) a evolução da autarquia, no sentido de usar informações técnicas e se apoiar em tecnologia da informação em seus processos decisórios sobre a fiscalização ambiental e a prevenção e combate dos incêndios florestais; ii) os principais aprendizados nesses temas; e iii) o quanto esses processos estão refletidos no planejamento e na execução orçamentária da autarquia.

A pesquisa envolve análise do uso de evidências científicas ou de outros tipos pela burocracia federal (Pinheiro, 2020; Koga *et al.*, 2020), de mudanças institucionais ao longo do tempo (Mahoney e Thelen, 2010) e do aprendizado derivado desses processos (Sabatier, 1988; Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; Sabatier e Weible, 2007). O olhar sobre coalizões de defesa aos moldes do modelo de coalizões de

defesa (em inglês, *advocacy coalition framework* – ACF) dá continuidade às pesquisas da autora sobre a aplicação desse enquadramento teórico à política ambiental no Brasil (Araújo, 2007; 2013; Capelari *et al.*, 2020).

Foram utilizados dados e documentos públicos e, também, aplicadas entrevistas semiestruturadas guiadas pelas questões destacadas no parágrafo anterior. Houve abertura para acréscimo de comentários adicionais pelos respondentes. Os seis entrevistados, todos servidores com longa atuação no Ibama, responderam por escrito e requereram anonimato. Três deles já atuaram em cargos de coordenação na Dipro, os outros três foram selecionados por exercerem papel informal de liderança na equipe de fiscalização. Além disso, teve relevância a observação participante decorrente da experiência da autora como presidente da autarquia no governo Temer (junho de 2016 a dezembro de 2018). Ganham destaque os dados orçamentários, com detalhamento referente aos últimos cinco anos, assumindo-se o pressuposto de que o orçamento é um espelho importante de opções políticas e um parâmetro adequado, na sua execução, para a análise da consecução de políticas públicas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

Há um conjunto grande de fatores que influenciam a produção das políticas públicas, entre eles a disponibilidade e a utilização de evidências. A abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) tem gerado crescente interesse dos acadêmicos e outros pesquisadores e analistas. Nesse âmbito, é importante compreender que a expressão “evidências” pode ganhar vários sentidos quando relacionada aos processos decisórios em políticas públicas: pode se referir a evidências científicas, experiências pessoais dos gestores, experiências organizacionais anteriores, opiniões dos beneficiários sobre as políticas públicas e outros atores. Na prática, as evidências também podem ser utilizadas para justificar decisões já tomadas (Koga *et al.*, 2020, p. 7-8).

Pinheiro (2020) propõe-se a elucidar o conceito de evidência, elemento central da perspectiva das PPBEs. De forma geral, afirma-se nas abordagens sobre o tema que as evidências de pesquisas devem assumir papel central na formulação e implementação das políticas públicas, mas se abre espaço para outras formas de conhecimentos e interesses. Pinheiro (2020, p. 17) problematiza e lança a seguinte questão: “Já que não estamos falando apenas de evidências científicas, como se definiriam, então, as informações usadas nas ações e decisões de *policymakers* e outros atores interessados (*stakeholders*)?”.

Para Pinheiro (2020, p. 18), a análise do conceito de evidência demanda método, fundamentado em critérios moderados, razoáveis e pragmáticos. Seguindo sua análise, o autor também explica que o conceito de evidência em políticas públicas

pode se situar em diferentes pontos de um *continuum*, em que os dois polos são dois modelos gerais, o racionalista e o construtivista. Em face das limitações de pender-se de forma simplista para um desses dois extremos, o autor propõe um meio-termo – o *modelo moderado* – que assume os seguintes pressupostos epistemológicos:

P1) apreender o social, o econômico e o político como sistemas complexos, porém racionalmente analisáveis; P2) considerar os limites do conhecimento em geral, a falibilidade do conhecimento científico e as especificidades do conhecimento em ciências sociais; P3) considerar o *status* epistemológico (científico) da disciplina ou área de política sob questão; e P4) entender o uso das evidências dentro de uma estrutura geral de ação do *policymaker* ou de outros *stakeholders* (conforme o caso), a qual, por sua vez, se especifica dentro de uma moldura contextual. (Pinheiro, 2020, p. 21).

Ao concretizar uma decisão, o agente público usa informações diversas, influenciadas por suas crenças e conhecimentos, seus objetivos e o caminho escolhido para atingi-los. Essa estrutura é influenciada, por sua vez, por um contexto em que devem ser considerados fatores políticos, epistemológicos e normativos, institucionais e organizacionais (Pinheiro, 2020, p. 23).

Neste estudo, adotamos essa perspectiva de Pinheiro (2020), que enxerga as evidências as quais lastrearão as PPBEs inclusas em processos sociais e decisórios que necessitam ser compreendidos no âmbito de um enquadramento contextual, não como parâmetros externos e neutros.

O modelo moderado apresentado pelo autor é epistemologicamente compatível com a visão de subsistema de políticas públicas apresentado por Sabatier e parceiros no ACF (Sabatier, 1988; Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; Sabatier e Weible, 2007). Os diferentes atores, individuais e coletivos, públicos e privados, que atuam sistematicamente ao longo dos anos tentando influenciar as decisões em determinado tema de políticas públicas, são movidos por crenças, as quais também refletem diferentes tipos de interesse. Ademais, a dinâmica dessa rede de atores é influenciada por fatores externos, estruturais e conjunturais. A racionalidade é trabalhada no ACF sob a perspectiva da racionalidade limitada (Simon, 1985), que também parece caracterizada no modelo moderado de Pinheiro (2020).

Os conflitos entre as coalizões de defesa trabalhadas pelo ACF encontram-se inseridos em determinado contexto social, político, econômico, histórico e setorial (pressuposto do conflito inserido). As crenças dos atores, por sua vez, são endógenas e dinâmicas, variando de forma estruturada a partir desses conflitos (pressuposto do aprendizado socialmente induzido). O aprendizado orientado às políticas públicas constitui elemento importante no ACF. Ele virá das informações técnicas, mas também das relações de conflito e coordenação entre os atores (Araújo, 2013). Vicente e Calmon (2011, p. 2) salientam que, na perspectiva do ACF, a evolução do conhecimento técnico-científico é importante para compreender o aprendizado

direcionado às políticas públicas e a mudança institucional, o que contribui para a interação com a abordagem das PPBEs.

Desde as primeiras versões do ACF, a informação técnica é considerada recurso relevante para a atuação das coalizões de defesa que integram cada subsistema de políticas públicas. Contudo, os grupos incorporarão essa informação de forma diferenciada, com lentes distintas influenciadas pelos respectivos sistemas de crenças.

Araújo (2007; 2013), aplicando o ACF, identificou quatro coalizões de defesa no subsistema da agenda verde, cada uma delas com um conjunto de crenças direcionadas à política ambiental: i) os desenvolvimentistas tradicionais; ii) os desenvolvimentistas modernos; iii) os socioambientalistas; e iv) os tecnocratas esclarecidos.² O Ibama foi classificado por Araújo (2007; 2013) como tecnocrata esclarecido no período 1992-2002 e como socioambientalista no período 2003-2009. A divisão em quatro grupos foi adotada aqui pela conexão deste trabalho com as pesquisas desenvolvidas pela autora sobre as coalizões de defesa na política ambiental brasileira.

O subsistema da política ambiental, no governo Bolsonaro, está sob o domínio dos desenvolvimentistas tradicionais, pelo menos se considerados os poderes formais (Capelari *et al.*, 2020).

Quanto à visão desses quatro grupos, o conhecimento técnico-científico é colocado em destaque pelos tecnocratas esclarecidos e pelos desenvolvimentistas modernos, trabalhado em conjunto com os saberes tradicionais pelos socioambientalistas e pouco valorizado por parte dos desenvolvimentistas tradicionais (Araújo, 2007; 2013).

Por fim, como Araújo (2007; 2013) encontrou evidências frequentes de mudanças graduais na política ambiental, caracterizadas como mudanças em camadas (*layering*) segundo a classificação de Mahoney e Thelen (2010), deve-se apresentar a tipologia de mudanças elaborada por esses autores (quadro 1). No governo Bolsonaro, esse gradualismo foi rompido (Capelari *et al.*, 2020).

2. Entre as crenças dos *desenvolvimentistas tradicionais*, estão: visão sobre os recursos naturais que tende ao utilitarismo puro; valorização dos aspectos culturais (ou, em certas manifestações extremadas, desconsideração do conhecimento como valor); e oposição aos instrumentos de política ambiental e às unidades de conservação. Entre as crenças dos *desenvolvimentistas modernos*, estão: foco no uso sustentável dos recursos naturais; defesa de um Estado mínimo; prioridade para o conhecimento técnico-científico; e valorização enfática dos instrumentos econômicos de política ambiental. Entre as crenças dos *socioambientalistas*, estão: foco na conciliação entre uso sustentável e preservação; ênfase nos processos democráticos e participativos das decisões estatais; valorização do saber tradicional, sem desconsiderar o conhecimento técnico; defesa enfática das populações indígenas e outras populações tradicionais; e valorização dos diferentes tipos de instrumentos de política ambiental. Por fim, entre as crenças dos *tecnocratas esclarecidos*, estão: prioridade para a preservação dos recursos naturais; defesa de um Estado caracterizado mais por sua atuação vigorosa do que por seus aspectos democráticos; prioridade para o conhecimento técnico-científico; tendência ao entendimento de que as decisões governamentais devem estar centralizadas na União; ênfase nos instrumentos regulatórios; e prioridade para as unidades de conservação de proteção integral (Araújo, 2007; 2013).

QUADRO 1
Tipologia de mudanças graduais

	Mudança por deslocamento (<i>displacement</i>)	Mudança em camadas (<i>layering</i>)	Mudança por deslizamento (<i>drift</i>)	Mudança por conversão (<i>conversion</i>)
Remoção de regras antigas	Sim	Não	Não	Não
Negação das regras antigas	-	Não	Sim	Não
Mudança no impacto/na aplicação das regras antigas	-	Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 16).

Na mudança em camadas (*layering*), uma instituição, conceituada como regra formal ou informal, é complementada por regras que se somam a ela. “A sobreposição de *camadas de regras* tende a provocar um espessamento no regime de governança, alterando seu funcionamento e sua capacidade regulatória” (Barcelos, 2012, p. 198). Os elementos acrescidos ao longo do tempo podem suplantam os sistemas antigos (Gomes e Calmon, 2012, p. 5).

3 A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL

3.1 A percepção dos agentes ambientais

O conteúdo desta seção procura expor e analisar, de forma integrada, as respostas dos entrevistados às seguintes perguntas: i) “como se transformaram as ações de fiscalização ambiental e a prevenção e o combate dos incêndios florestais ao longo dos anos?”; ii) “quanto a autarquia evoluiu no sentido de usar informações técnicas e se apoiar em tecnologia da informação em seus processos decisórios sobre a fiscalização ambiental e a prevenção e o combate dos incêndios florestais?”; e iii) “quais foram os principais aprendizados nesses temas?”. Os entrevistados também foram perguntados sobre a questão orçamentária ao longo dos anos, sem demanda de detalhes sobre o tema. Os comentários que integram o texto são decorrentes do conteúdo destacado pelos respondentes.

Segundo o depoimento dos entrevistados, o Ibama em sua fase inicial tinha como principal ativo a dedicação dos servidores pela causa da proteção ambiental. Eles realizavam suas tarefas em meio a adversidades, tais como: dificuldade de locomoção, ausência de tecnologia e instrumentos de monitoramento eficazes, fragilidade nas regras sobre as sanções e o processo sancionador ambiental, imensa dificuldade logística para fazer valer a legislação ambiental e, acima de tudo, falta de planejamento consistente e de uma doutrina robusta para vencer os desafios da fiscalização ambiental e da prevenção e combate aos incêndios florestais.

Nessa perspectiva, cabe registrar que a aprovação da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais – LCA), que reuniu em um único diploma legal as regras referentes às sanções penais e administrativas aplicáveis às infrações contra o meio ambiente, ocorreu apenas em 1998. Seu primeiro regulamento data de 1999 e o atualmente utilizado de 2008.³ Essa legislação é a principal base de atuação dos fiscais ambientais. Anteriormente à LCA, as regras sobre as infrações ambientais encontravam-se dispersas em vários diplomas legais e apresentavam contradições quando consideradas em conjunto. Esse quadro reforça a referência feita pelos entrevistados sobre a fragilidade na legislação na fase inicial de funcionamento do Ibama.

É consenso entre os entrevistados que a profissionalização do combate aos ilícitos ambientais e da prevenção e combate aos incêndios florestais foi viabilizada principalmente com: i) o concurso público para analistas ambientais em 2002 e concursos seguintes; ii) a parceria sistemática com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe); iii) o fortalecimento das políticas ambientais no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e outras pastas ministeriais, especialmente o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima; e iv) o aperfeiçoamento das ferramentas de planejamento interno da autarquia nos temas aqui abordados, expresso principalmente no Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (PNAPA).

O PPCDAM foi lançado em 2004 e, inicialmente, envolvia dezessete ministérios. A coordenação ficava com a Casa Civil, o que é coerente com a perspectiva interdisciplinar assumida para o plano, mas foi transferida para o MMA em 2013.⁴ Desde o início, o plano trabalhou com três eixos: ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle ambiental; e fomento às atividades produtivas sustentáveis. Na quarta fase do plano (2016-2020), foi acrescido um quarto eixo, o de instrumentos econômicos e normativos (Brasil, 2018a).

Também a partir de 2004, o Inpe começou a operar o Sistema de Monitoramento em Tempo Real (Deter), que passou a disponibilizar alertas sobre a ocorrência do desmatamento na Amazônia brasileira, possibilitando uma atuação mais eficiente dos agentes do Ibama em campo e, por consequência, racionalizando o emprego dos recursos humanos e orçamentários.

Ibama e Inpe sempre foram peças-chave na implementação do eixo monitoramento e controle ambiental do PPCDAM – na percepção dos entrevistados, o único eixo que conseguiu se manter sólido durante toda a vigência do plano. Este é apontado como o principal responsável pela redução das taxas de desmatamento na Amazônia em 83% entre 2004 e 2012, mostrada no gráfico 2.

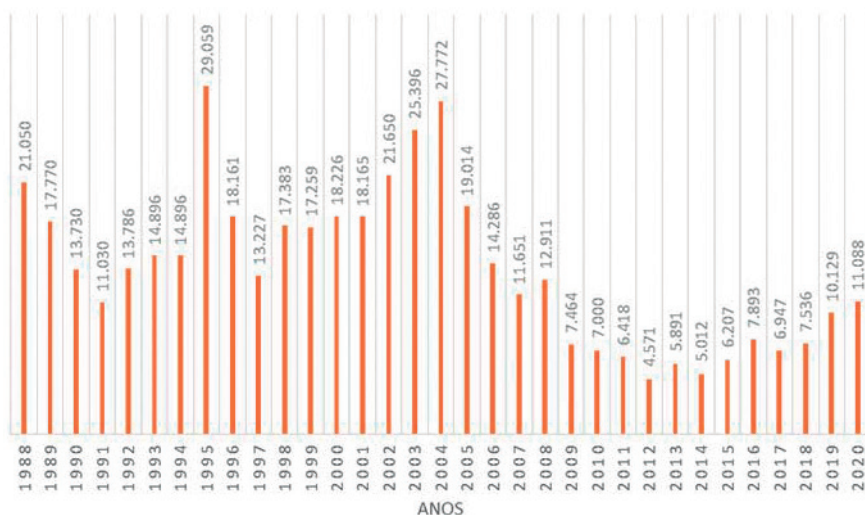
3. Conferir Decretos nºs 3.179/1999 (disponível em: <<https://bit.ly/3D1kKOL>>) e 6.514/2008 (disponível em: <<https://bit.ly/3rojt1E>>), com redação atualizada.

4. Conferir o Decreto nº 7.957/2013 (disponível em: <<https://bit.ly/3FXbz3j>>).

Para cinco entrevistados, os resultados no período 2013-2018 são decorrentes do menor aporte de recursos à fiscalização, o que posiciona os aspectos orçamentários em saliência na percepção dos fiscais. Outro fator mencionado é a flexibilização da legislação trazida pela Lei nº 12.651/2012, a nova Lei Florestal, que admitiu a regularização de supressões irregulares de vegetação ocorridas até julho de 2008. Provavelmente, problemas foram gerados, também, com o deslocamento da coordenação da Casa Civil para o MMA, acompanhado do enfraquecimento da atuação dos outros ministérios, mas isso não foi destacado pelos respondentes. O período 2019-2020 será comentado na seção 3.2.

GRÁFICO 2

Taxas de desmatamento na Amazônia brasileira (1988-2020)
(Em km²)



Fonte: Inpe. Disponível em: <<https://bit.ly/3FE9EAC>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Foi enfatizado por três entrevistados o uso dos dados do Inpe também pela equipe do Centro de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (Prevfogo) do Ibama. O Prevfogo acompanha toda a história da autarquia,⁵ tendo sido transformado em centro especializado em 2001.

Com a organização do banco de dados de queimadas do Inpe,⁶ a equipe de coordenação do Prevfogo e seus brigadistas passaram a combater os eventos com mais precisão e rapidez. Os entrevistados relatam que o Prevfogo adota tecnologias

5. Conferir o Decreto no 97.635/1989, disponível em: <<https://bit.ly/3d2XpBg>>.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3r4glyq>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

de detecção sempre atualizadas, combinando os dados do Inpe e os mapas de concentração de material combustível produzido por analistas do centro. Ademais, tem sido chamado a atuar em consultorias para outros países da América Latina.

O Prevfogo aperfeiçoou, em parceria com universidades, técnicas de manejo integrado do fogo, usadas também pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e outros órgãos. O manejo integrado é definido como:

modelo de planejamento e gestão que associa aspectos ecológicos, culturais, socioeconômicos e técnicos na execução, na integração, no monitoramento, na avaliação e na adaptação de ações relacionadas com o uso de queimas prescritas e controladas e a prevenção e o combate aos incêndios florestais, com vistas à redução de emissões de material particulado e gases de efeito estufa, à conservação da biodiversidade e à redução da severidade dos incêndios florestais, respeitado o uso tradicional e adaptativo do fogo (Brasil, 2018b, p. 3).

No âmbito do manejo integrado do fogo, está inclusa a prática da queima controlada em áreas com acúmulo de material biológico previamente mapeadas, especialmente perto de unidades de conservação ou terras indígenas. A queima prescrita pode ser realizada para fins de pesquisa ou de manejo em áreas determinadas e sob condições específicas, conforme definido em plano de manejo integrado do fogo.

Cinco entrevistados destacaram a relevância do trabalho do Prevfogo não apenas na prevenção e combate aos incêndios florestais, mas também na articulação com outras agências governamentais que atuam no tema. Essa atuação levou o centro a coordenar a Conferência Internacional sobre Incêndios Florestais (em inglês, International Wildland Fire Conference – Wildfire) em 2019.

Além do Prevfogo, foi destacada por quatro entrevistados a relevância do centro de monitoramento ambiental do Ibama, que inicialmente se inseria na Dipro e depois passou a ser uma unidade mais ampla, que pode atender demandas técnicas de todas as diretorias, o Centro Nacional de Monitoramento e Informações Ambientais (Cenima). O centro coordena, controla e executa atividades referentes ao monitoramento e à gestão das informações ambientais, por meio do processamento e do desenvolvimento de tecnologias, da pesquisa e da integração de base de dados e informações ambientais geoespaciais, bem como disponibiliza o acesso de informações e do conhecimento ao público interno da autarquia e do público externo.

Destacaram-se, também, a organização da coordenação de inteligência ambiental, integrada ao Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e da coordenação de emergências ambientais, assim como o desenvolvimento do auto de infração eletrônico e das operações remotas de fiscalização. Nas palavras de um dos entrevistados:

a criação da coordenação e dos núcleos de inteligência e a inclusão do Ibama no Sisbin também contribuiu de maneira significativa para o planejamento e desenvolvimento de operações de fiscalização do instituto, subsidiando as ações de proteção ambiental em nível local e nacional com informações qualificadas e confiáveis para composição do conjunto probatório dos delitos ambientais identificados, além de proporcionar maior segurança aos agentes de fiscalização nas ações em campo (Entrevista).

Em geral, a narrativa dos entrevistados procurou destacar tanto o uso progressivo de informações técnicas e evidências científicas, na perspectiva das PPBEs (Pinheiro, 2020), quanto a implementação gradual de aperfeiçoamentos na atuação da autarquia, enquadrados predominantemente como mudança em camadas (*layering*) na tipologia de Mahoney e Thelen (2010). Também ficou caracterizada a preocupação de salientar o aprendizado associado a essa evolução progressiva, na linha prevista pelo ACF (Sabatier, 1988; Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; Sabatier e Weible, 2007), por exemplo, nas referências às ações remotas de fiscalização, que complementam as operações de campo, ou ao trabalho com brigadistas indígenas, que mostra uma aproximação da autarquia com o socioambientalismo, coerente com os achados de Araújo a partir de 2003 (Araújo, 2007; 2013).

Cabe registrar, por fim, que o treinamento interno foi tema destacado por cinco entrevistados. Segundo fiscal reconhecido como líder informal importante na equipe:

entre as ações internas que colaboraram de maneira significativa para a consolidação do Ibama como a principal instituição de proteção ambiental do país, e uma das mais importantes do mundo, podemos citar o investimento em cursos periódicos para atualização, reciclagem e qualificação dos agentes ambientais federais. Essa qualificação dos servidores, por sua vez, resultou na criação de uma massa crítica interna, que enxergava os problemas e as soluções de maneira diferenciada. Em consequência disso, vimos a criação do Regulamento Interno da Fiscalização (RIF), que proporcionou maior padronização e modernização da atividade e dos procedimentos de fiscalização ambiental, estabelecendo a dissuasão como o objetivo estratégico central da estrutura fiscalizatória do Ibama (Entrevista).

O tom das respostas dos entrevistados foi marcado pelo apoio à história da autarquia, o que é esperado em face do posicionamento crítico da atual gestão do governo federal quanto à política ambiental, suas regras e seus agentes. Estamos passando por um processo de mudança em larga escala, de desconstrução, nesse campo de políticas públicas (Capelari *et. al.*, 2000). A interrupção do processo de construção gradual ocorrida a partir de 2019 também responde pelo rompimento de circuitos de produção de informações técnicas passíveis de informar as decisões referentes à gestão do Ibama. Isso fica expresso no relato dos respondentes.

3.2 Temas críticos

Conforme já destacado neste texto, a insuficiência de recursos humanos e orçamentários é um problema central para a atuação do Ibama em termos de fiscalização ambiental e de prevenção e combate de incêndios florestais. Logicamente, as deficiências nesse sentido também impactam as outras atividades da autarquia.

Nesse âmbito, por ter relação direta com a fiscalização ambiental, devem ser destacadas as dificuldades históricas com os processos sancionadores ambientais. A autarquia enfrenta problemas sérios para resolver os processos sancionadores e cobrar efetivamente as multas aplicadas, cujos recursos arrecadados se destinam, em parte (20%), para o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e o restante para o Tesouro.⁷

Considerando-se que o processo sancionador ambiental finaliza com o trânsito em julgado administrativo, o tempo médio para sua conclusão no período 2005-2012 foi de 5 anos e 7 meses. Em 2013, esse tempo foi diminuído para 4 anos e 3 meses e, em 2014, para 2 anos e 11 meses. Com a redução das equipes, a duração voltou a subir em 2015 e 2016, para 4 anos e 1 mês. Nos anos mais recentes, as equipes passaram a trabalhar com a meta de 3 anos (Ibama, 2019).

Cabe esclarecer que o número de processos julgados anualmente pela equipe do Ibama é elevado. Em 2018, foram finalizados 13.071 processos (Ibama, 2019), mas o passivo é muito grande. O tempo de pouco mais de três anos para término dos processos necessita ser reduzido. Para enfrentar esse desafio, é necessário assumi-lo como prioridade na autarquia. Sem a finalização dos processos sancionadores, o poder dissuasório das multas e outras sanções ambientais fica bastante enfraquecido.

Nessa perspectiva, o Ibama vinha investindo na ferramenta da conversão de multas em serviços ambientais.⁸ Se a adesão à conversão se viabilizasse com força, tenderia a haver redução significativa em termos do passivo de processos sancionadores ambientais sem julgamento.

A conversão de multas foi regulamentada pelo Decreto nº 6.514/2008 e chegou a ser aplicada pelo Ibama até 2012, quando foi suspensa em razão da constatação de que era necessário estabelecer regras sobre os tipos de serviços a serem realizados, bem como em face das dificuldades de a autarquia monitorar projetos de pequeno porte espalhados pelo país. Aperfeiçoando as regras sobre a ferramenta a partir do aprendizado com a experiência anterior e das evidências de que se faziam necessárias ações mais estruturantes para obter resultados com a aplicação da ferramenta, o Decreto nº 9.179/2017 retomou a conversão de multas.

7. Conferir Lei nº 9.605/1998, art. 73 (disponível em: <<https://bit.ly/2ZAjIRj>>) e Decreto nº 6.514/2008, art. 13 (disponível em: <<https://bit.ly/3D1nTxD>>).

8. Conferir art. 72, § 4º, da Lei nº 9.605/1998.

Entre outros pontos, explicitou as ações consideradas serviços ambientais e criou a modalidade da conversão indireta, tendo em vista a realização de projetos de maior envergadura, escolhidos estrategicamente em face da realidade ambiental do país e dos compromissos internacionais em meio ambiente e clima, como o Acordo de Paris (2015).

A decisão à época pode ser qualificada como baseada em evidências técnicas, e contou com o apoio político da Presidência da República, que buscava recursos para alguns projetos. Havia sido priorizado como tema do primeiro chamamento da conversão indireta de multas, a ser lançado no início de 2018, a recuperação ambiental na região das cabeceiras do São Francisco. A narrativa era “plantar árvores para colher água”, em época de crise hídrica pronunciada. Essa interação entre fatores técnicos e políticos é coerente com o modelo moderado apresentado por Pinheiro (2020).

No governo Bolsonaro, o Decreto nº 9.760/2019 manteve as duas modalidades de conversão (direta e indireta), mas remeteu os detalhes sobre a indireta para regulamentação posterior. Houve ajustes no regulamento e a adoção de uma medida provisória que centralizava as decisões sobre a alocação dos recursos da conversão no Ministro do Meio Ambiente. Essa medida provisória⁹ não logrou êxito, caiu por decurso de prazo. Houve cancelamento do primeiro chamamento da conversão indireta do Ibama, lançado em 2018 e que havia selecionado projetos de recuperação ambiental nas bacias do São Francisco e do Parnaíba, e, desde então, a implementação da conversão de multas permanece em ritmo muito lento.

Somente o segundo chamamento da conversão indireta do Ibama, que prevê apoio a projetos de recuperação ambiental na região das araucárias em Santa Catarina, não foi suspenso pela atual gestão, certamente porque decorre de um acordo judicial. A próxima subseção aborda exatamente o período 2019-2020.

3.3 O período 2019-2020

O governo Bolsonaro traz um processo de ruptura com a história caracterizada por mudanças graduais sucessivas que marcou a evolução da Política Nacional do Meio Ambiente desde sua formalização pela Lei nº 6.938/1981. Trata-se de uma mudança radical em termos do ideário que vinha balizando esse campo de políticas públicas até então. A fiscalização ambiental, especialmente, tem sido objeto de críticas frequentes nas falas de autoridades governamentais, que destacam a relevância de se priorizarem a agenda ambiental urbana, bem como as ferramentas voluntárias e de apoio ao setor produtivo. O comando e o controle têm sido colocados em xeque e, por decorrência, o rigor dito “excessivo” das regras ambientais e dos agentes

9. Conferir Medida Provisória nº 900/2019, disponível em: <<https://bit.ly/3D5kHRB>>.

de fiscalização, notadamente do Ibama. Para o subsistema de políticas públicas em foco, adotando a concepção de Sabatier e parceiros (Sabatier, 1988; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; 1999; Sabatier e Weible, 2007), tem-se uma reviravolta, marcada por polêmicas e conflitos cada vez mais intensos.

Está em curso um processo de desinstitucionalização, coordenado pelo grupo dos desenvolvimentistas tradicionais. A coalizão dominante chega a negar a própria existência do subsistema e questiona elementos estruturantes da política ambiental no país – por exemplo, como ela foi construída, a interação do governo com as organizações representativas da sociedade civil, entre outros. Nesse quadro extremamente conflituoso, a preocupação com PPBEs e com o aprendizado direcionado a políticas públicas perde quase todo o espaço, fica esvaziada (Capelari *et al.*, 2020).

Os comentários dos entrevistados sobre esses dois anos destacaram, além das críticas de autoridades governamentais ao rigor da fiscalização, o abandono do PPCDAM sem justificativa, a paralisação de novas contratações no Fundo Amazônia, que tem garantido apoio importante nas ações de fiscalização do Ibama na Amazônia desde o final de 2016,¹⁰ e as mudanças nas regras sobre o processo sancionador ambiental, que têm dificultado o julgamento e a finalização dos processos. Sobre o processo sancionador, os principais questionamentos estão na fase prévia de conciliação, que na prática ainda não decolou, e na centralização de poder decisório nos superintendentes estaduais da autarquia, que são escolhidos, sobretudo, a partir de critérios políticos.

Esses temas, cabe registrar, são objeto de judicialização perante o Supremo Tribunal Federal (STF).¹¹ Refletindo um subsistema que se tornou hiperadversário (Capelari *et al.*, 2020), a intensidade da judicialização sobre as decisões do governo federal em meio ambiente aumentou bastante. Há ações judiciais propostas por partidos de oposição ao governo no STF, ações no primeiro grau propostas por organizações ambientalistas, além de ações no STF e no primeiro grau propostas pelo Ministério Público. Ademais, bem recentemente, houve uma inovadora ação popular apresentada por seis jovens ativistas climáticos, que pede a suspensão da Contribuição Nacionalmente Determinada (em inglês, *Nationally Determined Contribution* – NDC) apresentada em 2020 no âmbito do Acordo de Paris, por ter ocorrido um artifício contábil que feriu o requisito de progressividade na ambição climática brasileira.¹² Verifiquemos, agora, como essa mudança em larga escala se reflete no orçamento.

10. A primeira versão do projeto Profisc 1 no Fundo Amazônia foi contratada em novembro de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3xhWhTV>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

11. Ver respectivamente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no 760 (disponível em: <<https://bit.ly/3liWelW>>), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) no 59 (disponível: <<https://bit.ly/3o6cpEI>>) e ADPF nº 755 (disponível: <<https://bit.ly/3CZZXut>>).

12. Ação Popular no 5008035-37.2021.4.03.6100, em curso na 14ª Vara Cível Federal de São Paulo. Disponível em: <<https://bit.ly/3d1RKvi>>.

4 O ORÇAMENTO: A POLÍTICA PÚBLICA ALÉM DO DISCURSO¹³

Como a política ambiental é marcada mais por ações regulatórias e de controle do que pelo repasse de recursos, o orçamento para o MMA e suas autarquias nunca foi elevado. Nos últimos anos, contudo, os valores têm caído bastante.

Araújo e Feldmann (2019) destacam, entre outros pontos, o ínfimo valor destinado ao MMA e suas autarquias no Plano Plurianual 2020-2023:

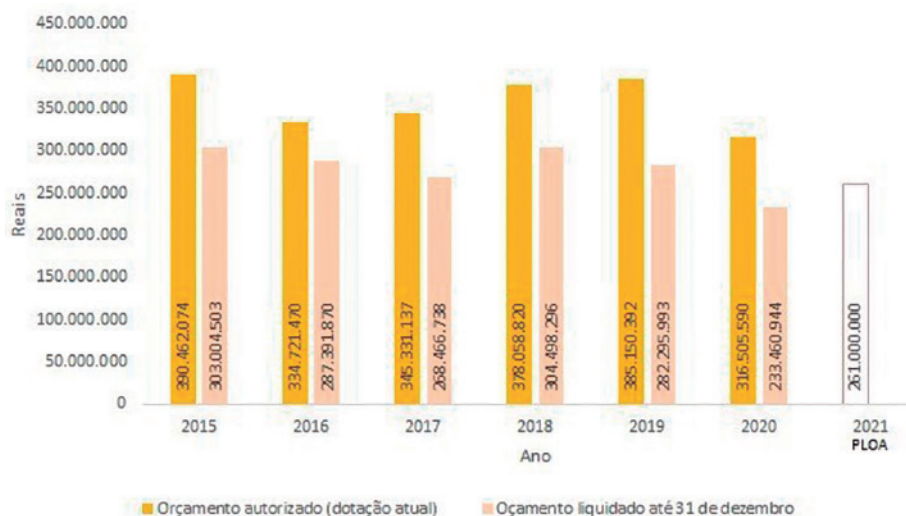
do total de recursos destinados ao eixo meio ambiente, o Ministério da Agricultura (Mapa) ficará responsável por 98,4% dos recursos nos próximos quatro anos, sendo que 95,6% (mais de R\$ 133 bilhões) são direcionados ao programa agropecuária sustentável. Os programas do Ministério do Meio Ambiente – mudança do clima, conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais, e qualidade ambiental urbana – representam 1,6% do total de recursos do eixo. Se a conta for realizada considerando o total dos recursos governamentais previstos na proposta do PPA (R\$ 6,8 trilhões), os programas do MMA representarão 0,03%, o que é inaceitável.

Segundo cálculos de Werneck *et al.* (2021), a proposta orçamentária de 2021 para MMA e autarquias, considerando despesas obrigatórias e discricionárias, trouxe o menor valor em duas décadas. Os recursos são claramente insuficientes se comparados com os gastos necessários para a concretização da Política Nacional do Meio Ambiente, evidenciados pela execução orçamentária dos anos anteriores (Werneck *et al.*, 2021). Está caracterizado um problema de desconsideração de evidências técnicas, que conflita com a perspectiva das PPBEs.

Como o foco da pesquisa é a atuação do Ibama na fiscalização ambiental e na prevenção e combate aos incêndios florestais, é necessário analisar o orçamento discricionário do Ibama e, na sequência, as ações orçamentárias específicas relativas a esses temas. O gráfico 3 mostra os valores autorizados e os liquidados (de até 31 de dezembro) referentes aos anos de 2015 a 2020, e, também, faz uma projeção para o ano de 2021.

13. Os dados desta seção foram consolidados em 15 de abril de 2021, anteriormente à sanção da Lei Orçamentária de 2021. Também não está computada proposta de complementação orçamentária apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 20 de maio de 2021, decorrente da promessa feita pelo presidente da República de aumentar os recursos para política ambiental, externada no encontro organizado pelo presidente norte-americano nos dias 22 e 23 de abril de 2021.

GRÁFICO 3
Orçamento discricionário do Ibama (2015-2021)
(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Werneck *et al.* (2021).

Obs.: 1. Valores atualizados pelo IPCA (Banco Central do Brasil – Calculadora do Cidadão), considerando o mês de dezembro de cada ano e o mês de novembro de 2020.

2. Considerou-se como efetivamente autorizado o valor correspondente à coluna “dotação atual” do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

3. Não foi considerada a ação orçamentária 21BS em 2019 porque não houve internalização no Ibama dos recursos correspondentes, destinados aos estados.

4. No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2021, não foram considerados os recursos condicionados à aprovação legislativa nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

5. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Como referido anteriormente, nas despesas discricionárias, têm destaque as ações orçamentárias a cargo da Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), que responde pela fiscalização ambiental, e pela prevenção e combate dos incêndios florestais, além da atuação nas emergências ambientais, não abordadas neste texto.

Há três ações orçamentárias do Ibama relacionadas diretamente à fiscalização ambiental e à prevenção e combate aos incêndios florestais, a saber:

- controle e fiscalização ambiental (214N);
- prevenção e controle de incêndios florestais nas áreas federais prioritárias (214M); e
- prevenção, fiscalização, combate e controle ao desmatamento ilegal, aos incêndios florestais e aos demais ilícitos ambientais na Amazônia Legal e sua região fronteira (21BS).

A ação 21BS foi criada para abrigar R\$ 280 milhões oriundos do acordo anticorrupção da Lava Jato, sendo que R\$ 230 milhões foram repassados aos estados em 2020 – na condição de restos a pagar de 2019 –, e R\$ 50 milhões foram internalizados no Ibama, também em 2020. Deve ficar claro que se trata de uma ação orçamentária temporária, a qual não se repetirá nos anos seguintes.

Mesmo no governo Bolsonaro, que reduziu a atenção para a fiscalização ambiental a cargo do Ibama, com empoderamento dos militares em operações especialmente na Amazônia, as ações 214M e 214N continuam sendo as ações discricionárias com maior volume de recursos da autarquia, só perdendo para a administração da unidade (ação orçamentária 2000), que abrange os recursos da sede e os repassados para as superintendências estaduais. Para se ter uma ideia, em 2019, foram efetivamente autorizados R\$ 46 milhões na ação 214M e R\$ 103 milhões na 214N, em valores nominais. A ação finalística com maior volume de recursos após essas duas foi a relativa à gestão do uso sustentável da biodiversidade (214O), com pouco mais de R\$ 18 milhões autorizados. Esses valores tiveram redução considerável em 2020, quadro que ficará mais complicado ainda se considerado o PLOA 2021, mas a 214M e a 214N continuam a apresentar total mais elevado do que as demais ações finalísticas do Ibama. A tabela 1 mostra a situação da ação orçamentária 214M entre 2016 e 2020.

TABELA 1

Dotação e execução na ação orçamentária 214M (2016-2020)

(Em R\$ 1 milhão)

Ano	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago + RP ¹ pagos
2016	66.521.601	66.723.084	55.251.809	46.863.414	46.683.016
2017	57.492.477	50.645.920	36.388.637	24.211.500	30.556.115
2018	60.843.645	43.212.653	41.468.806	34.203.475	41.829.959
2019	49.568.647	50.025.027	43.423.405	39.051.593	43.936.778
2020	40.371.413	40.371.413	39.645.268	30.635.631	32.183.893

Fonte: Siga Brasil/Senado.

Elaboração da autora com apoio do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC).

Nota: ¹ RP = restos a pagar.

Obs.: Dados corrigidos pelo IPCA dez. 2020, inclui execução de emendas.

A ação 214M financia atividades de controle de incêndios florestais nas chamadas áreas federais prioritárias, por meio de prevenção, educação, manejo, preparação, combate, recuperação de áreas e substituição do uso do fogo no meio rural, bem como capacitação, contratação e administração de brigadistas temporários. São consideradas áreas prioritárias para atuação do Ibama, em geral, as terras indígenas, os assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e, em atuação conjunta com o ICMBio, as unidades de conservação.

Os valores da execução dessa ação mostram queda significativa de valores iniciais e autorizados entre os anos de 2019 e 2020, que também se refletiu em menores valores executados, em um ano marcado pelos incêndios florestais. Já se sabia que o ano de 2020 seria especialmente problemático, sobretudo no Pantanal Mato-Grossense.¹⁴ Além disso, houve atraso na contratação dos brigadistas,¹⁵ o que tornou a baixa execução ainda menos efetiva, uma vez que, seja no controle dos incêndios florestais, seja na fiscalização ambiental, não importa apenas a execução, mas executar no momento certo ao longo do ano. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a atuação governamental não respondeu de forma adequada às evidências técnicas que se apresentavam, também nesse assunto colidindo com a noção de PPBEs.

O cenário para 2021 se agrava: o PLOA propôs apenas R\$ 29,7 milhões e o valor aprovado pelo Congresso e encaminhado à sanção é de R\$ 35,7 milhões. A previsão é de continuação da seca,¹⁶ o que importaria aumento dos recursos na perspectiva das PPBEs e não a redução. A tabela 2 mostra a situação da ação orçamentária 214N entre 2016 e 2020.

TABELA 2
Dotação e execução na ação orçamentária 214N (2016-2020)
(Em R\$)

Ano	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago + RP pagos
2016	80.301.164	93.292.162	84.292.629	81.073.046	80.608.513
2017	112.817.193	101.235.805	97.121.448	85.933.570	87.198.932
2018	124.421.192	103.576.349	100.250.400	92.236.761	96.622.436
2019	112.088.291	112.088.291	104.534.589	90.375.940	93.124.878
2020	80.336.103	67.632.816	67.504.035	61.163.640	60.385.224

Fonte: Siga Brasil/Senado.

Elaboração da autora com apoio do INESC.

Obs.: Dados corrigidos pelo IPCA dez. 2020, inclui execução de emendas.

A ação 214N financia as ações de fiscalização direcionadas à verificação da conformidade ambiental e do cumprimento das normas ambientais, bem como à prevenção e punição dos diferentes tipos de infrações ambientais, entre elas o desmatamento e a exploração de produtos florestais.

A redução de valores, em 2020, em todas as fases orçamentárias, chama atenção. Com R\$ 80 milhões na dotação inicial e, principalmente, com R\$ 67 milhões nas despesas efetivamente autorizadas, não havia espaço para o Ibama internalizar os

14. Conferir: <<https://bit.ly/3cE1mw8>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

15. Conferir: <<https://bit.ly/3r4kR9l>> e <<https://glo.bo/3nKCJ7f>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

16. Conferir: <<https://bit.ly/32tHOsD>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

R\$ 47 milhões anuais de recursos financeiros advindos do contrato com o Fundo Amazônia, que cobre as despesas com a locação dos helicópteros e camionetes usados na fiscalização do bioma. Esses gastos são muito importantes para fiscalização, e os recursos do Fundo Amazônia foram essenciais para que as operações de fiscalização nos anos de 2017 e 2018 pudessem ocorrer.

Se esses recursos do Fundo Amazônia entrassem na íntegra em 2020, sobriam apenas R\$ 30 milhões para as demais despesas da fiscalização ambiental em todo o país. O planejamento anual da Dipro consolidado no PNAPA envolve sempre mais de mil operações anuais. No lugar dos R\$ 47 milhões anuais previstos no projeto Profisc 1-B, foram usados apenas R\$ 24 milhões em 2020, mais da metade em dezembro.¹⁷

Todos os contratos do Fundo Amazônia constituem recursos a fundo perdido, doados com a única condição de serem usados para os fins contratados, que sempre se relacionam ao controle do desmatamento no bioma. Não há qualquer justificativa técnica para um valor autorizado tão reduzido no orçamento de 2020, com reflexos diretos nos valores em todo o ciclo orçamentário.

Os números da ação 214N para 2021 melhoram um pouco, mas não resolvem as demandas da fiscalização: o PLOA propôs R\$ 82,9 milhões e o valor aprovado pelo Congresso e encaminhado à sanção é de R\$ 94,5 milhões.

Cabe lembrar que, em 2021, não há previsão de entrada de recursos adicionais na ação 21BS, criada para receber os recursos do acordo anticorrupção da Lava Jato. O valor de R\$ 50 milhões destinado ao Ibama foi parcialmente executado em 2020, com pagamento total de R\$ 31 milhões. A maior parte do valor autorizado em 2019 nessa ação – R\$ 230 milhões, em valores nominais – não foi disponibilizada para o órgão, mas sim transferida automaticamente para os estados da Amazônia Legal, como estabeleceu o acordo. A tabela 3 apresenta os dados da ação 21BS, com valores atualizados.

TABELA 3
Dotação e execução na ação orçamentária 21BS (2019-2020)
(Em R\$)

Ano	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago + RP pagos
2019	0	293.380.424	240.991.062	0	240.407.785
2020	0	52.474.184	50.721.431	32.680.869	31.610.789

Fonte: Siga Brasil/Senado.

Elaboração da autora com apoio do INESC.

Obs.: Dados corrigidos pelo IPCA dez. 2020 (o que explica diferença de valores em relação aos valores originais do acordo anticorrupção da Lava Jato), inclui execução de emendas.

17. Conferir: <<https://bit.ly/3COx5Fs>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada procurou descrever e analisar o processo de institucionalização das ações de fiscalização ambiental e de prevenção e combate aos incêndios florestais no Ibama, combinando a perspectiva teórica das PPBEs, na conformação do modelo moderado apresentado por Pinheiro (2020), elementos do ACF, aplicado anteriormente pela autora em relação à política ambiental, e a classificação de mudanças graduais apresentada por Mahoney e Thelen (2010).

Nas mais de três décadas de existência da autarquia, pelas informações constantes em documentos públicos e na legislação, está caracterizada uma evolução gradual, com mudanças principalmente na categoria da mudança em camadas – *layering* (Mahoney e Thelen, 2010). Essa é a conclusão a que se chega, também, a partir das respostas dos entrevistados, servidores com ampla experiência de atuação na autarquia.

Verificou-se na fala dos entrevistados a ênfase ao uso progressivo de informações técnicas e evidências científicas, na perspectiva das PPBEs (Pinheiro, 2020), bem como ao aprendizado orientado a políticas públicas (Sabatier, 1988; Sabatier e Jenkins-Smith, 1999; Sabatier e Weible, 2007). São exemplos o destaque ao trabalho conjunto com o Inpe, a relevância do Cenima e da coordenação de inteligência ambiental, tal como as inovações – como as operações de fiscalização por via remota. Essas manifestações são coerentes com os registros formais sobre a atuação do Ibama constantes no sítio eletrônico da autarquia e nos relatórios anuais de gestão.¹⁸

Com a entrada do governo Bolsonaro, o subsistema da política ambiental passa a ser dominado, pelo menos formalmente, pelos desenvolvimentistas tradicionais. Com isso, o gradualismo cede lugar à ruptura (Capelari *et al.*, 2020). Ainda não sabemos a extensão dos efeitos das mudanças radicais em curso. Além do esforço de desregulamentação, no plano orçamentário tem ocorrido redução dos recursos destinados à política ambiental, o que preocupa bastante aqueles que atuam nesse campo de políticas públicas. Por fim, preocupa nesse quadro o enfraquecimento do valor dado às evidências técnico-científicas, caracterizado, por exemplo, no abandono do PPCDAM e de outros planos e programas que vinham sendo implementados, independentemente de mudanças no governo, até 2018.

Espera-se que esse processo de ruptura seja revertido e haja espaço para maior equilíbrio no âmbito do subsistema da política ambiental, com a valorização da *expertise* dos servidores públicos que atuam nesse campo e o reforço do aprendizado orientado às políticas públicas e da perspectiva das PPBEs, assumindo todos os desafios dela decorrentes. A ruptura institucional em curso na política ambiental, nela incluídas as regras e a prática da atuação do Ibama, tem implicado, também, fragilização de circuitos de produção de informações passíveis de serem usadas como evidências, com efeitos negativos que provavelmente demorarão anos para serem solucionados. Reconstruir não será simples.

18. Conferir: <<https://bit.ly/3r7pzTY>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, S. M. V. G. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

_____. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2013.

ARAÚJO, S. M. V. G.; FELDMANN, F. J. Onde está o meio ambiente no Plano Plurianual? **Valor Econômico**, 3 out. 2019. Disponível em: <<https://globo/3tLcJKH>>.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/64**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) – Fase 2016-2020**. Brasília: MMA, 2018a.

_____. Projeto de Lei nº 11.276/2018. Institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo. Brasília, **Câmara dos Deputados**, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/3Fuqa6b>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

CAPELARI, M. G. M. *et al.* Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, 2020.

GOMES, L. O. M.; CALMON, P.C. D. P. Mudança institucional no setor público: uma abordagem alternativa. In: ENCONTRO DA DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA/APB DA ANPAD – EnAPG, 5., 2012, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2012.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Nota Técnica nº 16/2020/CODEP/CGGP/DIPLAN**. Ibama, 30 jul. 2020. <<https://bit.ly/3FEPwHE>>.

_____. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília: Ibama, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3kSd4rx>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

KOGA, N. M. *et al.* **O que informa as políticas públicas: survey sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira**. Brasília: Ipea, dez. 2020. (Texto para Discussão, n. 2619).

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency and power. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.

PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): uma avaliação crítica. **Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 17-27, nov. 2020.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners. *In*: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Ed.). **Policy change and learning**: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993. p. 211-235

_____. The advocacy coalition framework: an assessment. *In*: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. *In*: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SIMON, H. A. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 2, p. 293-304, jun. 1985.

VICENTE, V. M. B.; CALMON, P. C. D. P. A Análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2011.

WERNECK, F. *et al.* **Passando a boiada – o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro**. Piracicaba: Observatório do Clima, jan. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3FCwIj7>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

