TEXTO PARA DISCUSSÃO

3208

PERMEABILIDADE OU INSULAMENTO BUROCRÁTICO? A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA GESTÃO AMBIENTAL ATRAVÉS DA NOMEAÇÃO DA ALTA BUROCRACIA

ANA KARINE PEREIRA
MARÍLIA OLIVEIRA
YASMIN TARGINO
MARCELA IBIAPINO

ipea
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3208
Brasília, maio de 2026

PERMEABILIDADE OU INSULAMENTO BUROCRÁTICO? A REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA GESTÃO AMBIENTAL ATRAVÉS DA NOMEAÇÃO DA ALTA BUROCRACIA

ANA KARINE PEREIRA[1]
MARÍLIA OLIVEIRA[2]
YASMIN TARGINO[3]
MARCELA IBIAPINO[4]

1. Professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: pereiraanakarine@gmail.com.
2. Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam). *E-mail*: mariliasoliveira@gmail.com.
3. Consultora ambiental independente. *E-mail*: yasmin.mnt@gmail.com.
4. Assessora do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) na área ambiental. *E-mail*: marcela.ibiapino@gmail.com.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministro Bruno Moretti

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais
KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete
SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: https://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: https://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2026

Permeabilidade ou insulamento burocrático? A Representação de interesses na gestão ambiental através da nomeação da alta burocracia / Ana Karine Pereira ... [et al.]. – Brasília, DF: Ipea, 2026. 53 p.: il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3208).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Burocracia Decisória. 2. Conflitos e Representação de Interesses. 3. Setor Ambiental. 4. Insulamento. 5. Permeabilidade. I. Pereira, Ana Karine. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 352.6

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

PEREIRA, Ana Karine *et al*. **Permeabilidade ou insulamento burocrático?** A representação de interesses na gestão ambiental através da nomeação da alta burocracia. Brasília, DF: Ipea, maio 2026. 53 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3208). DOI: https://dx.doi.org/10.38116/td3208-port.

JEL: D73.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: https://www.ipea.gov.br/portal/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 do Planejamento e Orçamento.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 6

2 POLÍTICA DE NOMEAÇÕES E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES: APLICAÇÕES NO ESTUDO DA BD AMBIENTAL 8

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 13

3.1 Recortes temporais e amostra de unidades de análise 13

3.2 Análise do perfil da BD ambiental 16

3.3 Entrevistas 16

4 RESULTADOS 17

4.1 Estrutura organizacional e alta burocracia ambiental 17

4.2 O perfil da alta burocracia ambiental (1999-2018) 23

5 ESTUDO DE CASO: REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA BD NAS GESTÕES LULA II, DILMA ROUSSEFF I E TEMER 26

5.1 Conflitos, grupos e interesses 26

5.2 Representação de interesses nas políticas de nomeações 32

5.3 Representação de interesses na gestão da política ambiental 40

5.4 Permeabilidades, mecanismos de representação de interesses e insulamento da burocracia ambiental 46

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 48

REFERÊNCIAS 50

SINOPSE

Este estudo examina a composição e a representação de interesses na burocracia decisória (BD) do setor ambiental brasileiro, caracterizado por alta contenciosidade, em razão de seu caráter regulatório. A pesquisa combina uma análise longitudinal (1999-2018) do perfil dos dirigentes do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), do Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) com evidências qualitativas provenientes de 23 entrevistas realizadas com integrantes da BD dos governos Lula II, Dilma Rousseff I e Temer. Os resultados indicam que a BD ambiental é predominantemente formada por servidores públicos com formação superior, apresenta limitada participação de atores privados e baixa filiação partidária, sugerindo que o setor não constituiu um alvo central de patronagem política. A investigação revela uma dinâmica dual de insulamento e permeabilidade: enquanto equipes técnicas ambientalmente comprometidas blindam a burocracia contra pressões externas, existem mecanismos de abertura para interesses alinhados à desregulamentação, especialmente por meio de ministros com vínculo ao centro de governo, da interferência da Casa Civil da Presidência da República e da politização das superintendências regionais do Ibama. Observa-se ainda que as autarquias demonstram maior grau de insulamento, ao passo que o MMA apresenta maior suscetibilidade a influências políticas. O estudo contribui para o debate sobre a interseção entre burocracia, representação de interesses e formulação de políticas públicas em contextos de altos níveis de conflito.

Palavras-chave: burocracia decisória; conflitos e representação de interesses; setor ambiental; insulamento; permeabilidade.

1 INTRODUÇÃO

A escolha da burocracia decisória (que designaremos, a partir daqui, por BD) representa um dos principais desafios enfrentados pelo presidente da República, determinando em grande medida o sucesso do governo (Batista e Lopez, 2021). Essa escolha foi descrita por Geddes (2023) como um dilema político que contrapõe a eficiência e a capacidade de implementação de políticas públicas (critério de competência) à habilidade de o governo conquistar apoio necessário, no Legislativo, para a aprovação da sua agenda política (critério de patronagem). Além disso, as nomeações da alta burocracia são utilizadas como instrumentos de controle do presidente da República sobre as políticas formuladas e implementadas pela administração pública (critério de controle político) (Batista e Lopez, 2021). Assim, o estudo aprofundado da configuração e do perfil da BD nos diferentes ministérios e seu impacto para a produção de políticas públicas é crucial para a compreensão dos componentes da divisão de poder político e administrativo no Poder Executivo.

As estratégias e o padrão de nomeação da BD são bastante heterogêneos entre os setores de políticas públicas, havendo, por exemplo, uma tendência a privilegiar o critério relacionado à competência na área econômica e à patronagem na área social (Geddes, 1990). Neste texto, exploramos um setor de políticas públicas ainda pouco investigado pela literatura sobre nomeações: o ambiental.

Trabalhos sobre políticas de nomeações e divisão de poder aplicados a esse setor apresentam resultados relevantes para embasar a nossa análise. Por exercer atividade regulatória e contar com baixo orçamento, a BD ambiental é alvo apenas indiretamente de patronagem, sendo pressionada pelos ministérios desenvolvimentistas, ocupados por atores da base governista, para a aprovação de projetos importantes para suas clientelas políticas, conforme observou Hochstetler (2017). Por seu turno, Abers e Oliveira (2015) destacaram a proximidade da alta burocracia ambiental com organizações da sociedade civil e a tendência de forte especialização desses nomeados, o que influenciou sobremaneira as características de políticas públicas produzidas pela pasta ambiental. Apesar desses avanços, faltam estudos que analisem de forma mais ampla e sistemática o perfil, a organização e a dinâmica de poder das nomeações para a BD ambiental em diferentes governos.

Além disso, a investigação da composição e da atuação da BD ambiental apresenta forte potencial de contribuição para os debates sobre como conflitos e disputas de interesses são representados no alto escalão burocrático. Isso ocorre porque uma das principais características da política ambiental é o seu alto grau de conflito (Hochstetler e Keck, 2007). Essa política é contenciosa, por contar com instrumentos

predominantemente regulatórios, por ter uma abordagem negativa e punitivista e por ser voltada para um público difuso, em detrimento de interesses de grupos econômicos com forte articulação política – como os madeireiros, o agronegócio e os empreiteiros (Borinelli, 2011; Hochstetler, 2019). Esses atores têm se organizado em coalizões de advocacia, que formam alianças informais em torno de questões políticas de seus interesses (Capelari *et al*., 2020). De acordo com Capelari *et al*. (2020), essas coalizões são representadas, no subsistema da política ambiental brasileira, por tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais. Não há estudos aprofundados sobre os reflexos desses conflitos e a representação desses interesses diversos na BD ambiental.

Este estudo pretende preencher essas lacunas a partir de dois eixos centrais de investigação: i) análise da natureza dos interesses (partidários, sociais, econômicos, entre outros) representados na BD ambiental; e ii) estudo da distribuição de poderes decisórios e de jurisdição sobre a política ambiental entre os membros do governo, as instituições da administração pública e atores sociais e econômicos.

Esses eixos se desdobram em duas perguntas de pesquisa:

- o que o perfil e o critério de escolha da BD da área ambiental revelam sobre os interesses representados nessa burocracia?
- como e em que medida os interesses representados na BD se refletem nas políticas da pasta?

A análise realizada foi operacionalizada a partir de três recortes principais. O primeiro deles se refere aos órgãos selecionados: o MMA, que abriga a burocracia responsável pela formulação da política ambiental brasileira; o Ibama e o ICMBio, que englobam a burocracia responsável pela sua implementação. Esse recorte foi necessário, pois esperávamos encontrar maior influência política nas nomeações do órgão de formulação e um maior insulamento nos órgãos de implementação. O segundo recorte se refere ao governo. Aqui, selecionamos os governos Lula II (2007-2010), Rousseff I (2011- 2014) e Temer (2016-2018). Essa seleção foi motivada pela intenção de comparar governos com coalizões amplas e restritas, e governos com agendas desenvolvimentistas fortes e fracas. Entendemos aqui como possuindo agenda desenvolvimentista forte os governos que elencaram como prioridade de gestão o impulsionamento do crescimento econômico a partir de financiamentos e investimentos estatais, especialmente em empreendimentos de infraestrutura. Esse tipo de agenda foi exemplificado, em Lula II e Dilma Rousseff I, pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Por sua vez, a agenda desenvolvimentista fraca se refere a governos que valorizam o impulsionamento econômico a partir de projetos de infraestrutura, mas isso não se configura como

prioridade diante de fatores conjunturais, como crises econômicas e políticas. Esse tipo de agenda é bem exemplificado pela gestão Temer, que reconheceu a importância das políticas de infraestrutura a partir do Programa de Parcerias para Investimento (PPI), mas com importante papel do setor privado em um contexto de crise econômica.

O terceiro recorte da pesquisa se refere à política: focamos a burocracia com competências na política de controle do desmatamento florestal, uma vez que essa política é historicamente estruturante da área ambiental e é alvo de contestação de grupos políticos e de ministérios desenvolvimentistas.

O restante do texto encontra-se dividido em mais quatro seções. A próxima apresenta a literatura sobre política de nomeações e as suas aplicações na área ambiental. A terceira seção expõe os procedimentos metodológicos da pesquisa. A quarta apresenta e discute os resultados da pesquisa. A quinta seção se refere às considerações finais.

2 POLÍTICA DE NOMEAÇÕES E REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES: APLICAÇÕES NO ESTUDO DA BD AMBIENTAL

No sistema de presidencialismo de coalizão brasileiro, o presidente da República, para governar, se vê diante de situação complexa: se, por um lado, é obrigado a oferecer cargos políticos estratégicos a partidos da base aliada do governo (Figueiredo e Limongi, 2006), por outro, reduzir o risco de patronagem na administração pública e garantir uma alta burocracia competente é fortemente recomendável (Geddes, 1990). Tal dilema leva os presidentes a operacionalizar estratégias mistas em sua política de nomeação de cargos públicos, situação em que, em algumas agências públicas, predominará o perfil político e, em outras, o técnico.

Nesse esquema, a nomeação da BD, ou a burocracia de alto escalão na administração pública – que aqui consideramos os ocupantes de cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) de níveis 5 (diretores) e 6 (secretários), bem como nomeações especiais (ministros, secretários-executivos, entre outros) –, é um dos quebra-cabeças mais importantes que o presidente deverá resolver (Batista e Lopez, 2021), uma vez que a política de nomeação da elite dirigente é um importante recurso de divisão de poder no governo (Lopez, 2015).

Em um cenário de diversos desafios e dilemas, o presidente, em princípio, atuará para alcançar ganhos de política tanto distributivos quanto informacionais. Para que o ganho aconteça, duas características do nomeado a ocupar cargo público são importantes: i) alinhamento com as preferências de quem nomeia; e ii) nível de conhecimento especializado sobre determinada política (Gailmard e Patty, 2012). Isto é, uma burocracia

alinhada com os interesses do presidente e capacitada tecnicamente pode aumentar as chances de ganhos da política governamental. Todavia, não dirime a disputa informacional e as diferentes restrições que serão postas na dinâmica de um governo no presidencialismo de coalizão, o qual comporta uma diversidade ampla de interesses daqueles que se colocam como aliados políticos do presidente.

Exercer o controle das decisões governamentais de acordo com o desejo do presidente e formular e implementar políticas públicas de qualidade, além de ser mecanismo para conceder poder e influência como recompensa a aliados no Poder Legislativo, são responsabilidades partilhadas pelo conjunto da BD, as quais podem influenciar a configuração burocrática que predominará em determinado ministério e acabar por definir o sucesso ou não do presidente e de seu governo (Batista e Lopez, 2021). Nesse processo, dilemas se impõem constantemente, uma vez que existem conflitos de preferências, interesses e assimetrias informacionais entre os atores envolvidos (Gailmard e Patty, 2012).

No âmbito federal, a responsabilidade pela nomeação dos titulares dessas funções recai formalmente sobre o presidente e a Casa Civil da Presidência da República (Lopez e Silva, 2019). A literatura aponta que existem diversos critérios utilizados na seleção dos indicados, com diferentes objetivos, como o fortalecimento de agendas prioritárias, afinidade ideológica, relações de confiança prévias, e apoio partidário para garantir respaldo político no Legislativo, especialmente em um contexto de presidencialismo de coalizão (Geddes, 1990; Lopez e Praça, 2015). Esse processo pode ocorrer sem a devida transparência e ficar sujeito a decisões discricionárias que podem mudar conforme os interesses do presidente (D'Araújo, 2009), evidenciando uma situação de vulnerabilidade administrativa que pode levar à captura por interesses organizados, perpetuando práticas de clientelismo e patrimonialismo na administração pública (Gaetani, 2002).

Na área ambiental brasileira, a literatura sobre a política de nomeação e a dinâmica da alta burocracia destaca três importantes peculiaridades: i) predomínio do controle do presidente, para garantia da implementação de agendas desenvolvimentistas; ii) relação próxima da BD com atores da sociedade civil, especialmente em função do nível de competência e conhecimento técnico que estes possuem; e iii) pressões sofridas pela BD de outras pastas ministeriais, grupos privados e efeitos indiretos da patronagem.

Em relação ao controle político exercido pelo presidente, ao examinar três mandatos presidenciais no Brasil – Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) –, Hochstetler (2017) observou que mudanças em importantes políticas ambientais, como a de controle e combate ao desmatamento e de regulamentação ambiental no licenciamento de obras de infraestrutura, estão associadas a projetos políticos do presidente, os quais foram operacionalizados por intermédio dos

diferentes ministros que assumiram o MMA. Nessa análise, a autora citada faz uma importante observação: durante as três administrações, os ministros enfraqueceram sucessivamente os laços com ativistas ambientais, o que julga ter permitido que se alinhassem mais aos interesses do presidente. Essa informação é fundamental, porque, na área ambiental, os ministros mantiveram relações próximas com ativistas da sociedade civil, com foco no movimento ambientalista (Oliveira, 2022).

Ainda de acordo com Hochstetler (2017), a dinâmica do presidencialismo de coalizão, especialmente no que se refere à patronagem, impactou a pasta ambiental apenas indiretamente. Isso ocorreu porque esta, por ter historicamente baixo orçamento e políticas pouco atraentes do ponto de vista eleitoral, não é alvo de disputas entre os partidos políticos e atores do Legislativo. Entretanto, por regular as políticas dos ministérios alvos de patronagem – como é o caso das áreas de infraestrutura, minas e energia e agropecuária –, o MMA acaba sofrendo pressões dessa dinâmica, para não inviabilizar políticas centrais dos ministérios desenvolvimentistas. Isso é bem exemplificado por políticas contemporâneas de controle do desmatamento e de licenciamento ambiental.

No primeiro caso, em 2007, normativas estabelecidas pelo Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) restringiram o acesso do agronegócio de municípios desmatadores na Amazônia a créditos rurais oferecidos pelo Banco Central. Essa situação criou um problema para o Partido dos Trabalhadores (PT), legenda que estava no comando do governo federal, uma vez que o partido perdeu apoio eleitoral na região, como também criou uma série de problemas com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), cujo ministro se articulou com Lula, o então presidente, para revogar tais normativas (Oliveira, 2022). Essa articulação resultou no pedido de demissão da então ministra de Meio Ambiente, Marina Silva, e grande parte de sua equipe, por entenderam que, naquele momento, o MMA perdera autonomia e apoio político (Abers e Oliveira, 2015; Oliveira, 2022). No segundo caso, a hidrelétrica de Belo Monte, construída na região do Xingu, na Amazônia brasileira, provocou a troca de diretores do Ibama, em um cenário em que os técnicos da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) afirmavam em pareceres a inviabilidade da usina, e as pressões políticas, especialmente a partir da Casa Civil, apressavam a emissão da licença ambiental prévia (Pereira, 2013, 2014).

Durante o governo Bolsonaro (2019-2022), a agenda de desregulamentação ambiental em benefício de setores importantes da base eleitoral do governo – como os ruralistas – foi viabilizada a partir do forte controle presidencial sobre a pasta, realizada pela política de nomeações no MMA, Ibama e ICMBio. Essa política foi marcada pela militarização de cargos-chave para a política de controle de desmatamento florestal – como a direção da

Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), do Ibama, responsável pela fiscalização ambiental, e as superintendências regionais do órgão – e pela troca de servidores de carreira por pessoas com baixa ou nenhuma experiência com gestão ambiental, revelando que o controle político e a lealdade representaram os principais critérios para a nomeação (Pereira *et al*., 2024).

Por ser este um órgão regulador, as políticas do MMA têm pouca relevância eleitoral, não são centrais para a formulação de políticas públicas e o orçamento é menor em comparação a outros ministérios (Batista e Lopez, 2021). Os autores argumentam que, em ministérios regulatórios, o recrutamento prioritário da burocracia de alto escalão será de pessoas do setor privado e menos de servidores públicos.

Ao longo da institucionalização da agenda ambiental no Brasil, tanto em termos da estruturação de órgãos e autarquias quanto de seu aparato legal, houve uma relação de proximidade entre BD e atores da sociedade civil desde a década de 1950 (Oliveira, 2022). Os ativistas ambientais se especializaram e se profissionalizaram de tal forma que a *expertise* sobre temas socioambientais era encontrada, em sua maioria, nas pessoas cujo vínculo profissional era com organizações da sociedade civil (Hochstetler e Keck, 2007). Portanto, a busca por pessoas de fora da administração pública para composição da BD do ministério era coerente. Ademais, é importante colocar em tela que apenas em 2002 foi criada uma carreira ambiental específica para a administração pública federal. Assim, por muito tempo, a "inteligência ambiental" no país se localizava fora do Estado, especialmente em organizações do terceiro setor (Hochstetler, 2019).

Nesse cenário, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), a operacionalização das políticas ambientais ocorria principalmente por meio de contratos de gestão, assinados entre o governo e organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas, e pelas diferentes consultorias que ambientalistas prestavam ao governo. Todavia, não era raro o próprio ministro do Meio Ambiente acionar lideranças do movimento para consultas políticas mais sensíveis (Oliveira, 2022).

Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, a participação da sociedade se deu dentro de outros padrões. Muitas lideranças ambientais assumiram cargos de direção no MMA e, dessa forma, elas mesmas formularam e implementaram políticas ambientais. O papel desempenhado pela ministra de Meio Ambiente desse período, Marina Silva – que, antes de assumir esse posto, era senadora pelo PT –, foi fundamental para dar as bases da interação entre movimento social e Estado, ou seja, entre ambientalistas e burocracia, visto que ela era uma importante liderança social e partidária, que tinha vínculos fortes com o movimento ambientalista (Oliveira, 2022). Marina Silva permaneceu no governo de 2003 a 2008, quando foi substituída por Carlos Minc, também do PT. Minc mantinha

a interação com a sociedade civil, porém de forma mais distanciada do que havia sido feito na gestão anterior.

Em 2010, Minc deixou o MMA, que foi assumido por Izabella Teixeira, servidora pública do Ibama e que exerceu o cargo de secretária-executiva da pasta durante a gestão Minc (2008-2010). Ela permaneceu como ministra do Meio Ambiente de meados de 2010 até 2016, quando ocorreu o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Nesse período, recebeu muitas críticas de lideranças socioambientais, tanto pela condução da política ambiental quanto pelo seu distanciamento de atores da sociedade civil, especialmente de grupos ligados àqueles que haviam ocupado cargos no MMA na gestão de Marina Silva e que tiveram acesso privilegiado ao processo decisório. Izabella Teixeira, ao contrário, se aproximou mais do setor privado. Uma crítica específica direcionada a essa ministra é que ela não prestava contas à sociedade, apenas à sua chefe, a presidenta Dilma Rousseff (Abers e Oliveira, 2015). Hochstetler (2017), ao analisar as três gestões ambientais dos governos do PT, de 2003 a 2014, observou que, quanto mais vinculado a atores sociais, mais autônomo o/a ministro/a era do/a presidente/a. Por outro lado, quanto mais frágeis os laços com o movimento ambientalista, mais submetido ao/à Presidência era o/a titular da pasta.

A ligação com atores da sociedade civil importava porque, conforme exposto, a *expertise* técnica na área ambiental esteve concentrada na sociedade civil durante décadas (Hoschtetler e Keck, 2007; Abers e Oliveira, 2015; Oliveira, 2022). Com um MMA de corpo técnico frágil e burocracia flutuante, restou recorrer à sociedade civil para assessoramento e validação de importantes políticas públicas ambientais (Abers e Oliveira, 2015).

A partir de 2003, grandes esforços foram feitos para criação e fortalecimento da burocracia ambiental. Foi consolidada a carreira de analista ambiental e mais de 2.258 cargos foram ocupados, por concurso público, para suprir as necessidades do MMA e de suas autarquias – Ibama e ICMBio –, no que se refere à composição da burocracia. Abers e Oliveira (2015) consideraram que, a partir do investimento para fortalecer a burocracia ambiental empreendido por Marina Silva e continuado durante as gestões seguintes, foi possível criar dentro do MMA um corpo técnico capacitado menos dependente da sociedade civil. As autoras identificaram que vários cargos da elite dirigente do ministério foram ocupados por servidores públicos da casa, perfil diferente daquele de gestões anteriores. Porém, conforme sugeriram Batista e Lopez (2021), os servidores públicos não configuram o perfil prioritário da BD no ministério.

Apesar de a literatura relatar essa menor dependência de atores de fora do Estado para compor a BD ambiental, diversos estudos descrevem o subsistema da política

ambiental a partir da atuação de coalizões compostas por atores do setor produtivo e da sociedade civil organizada. No primeiro caso, Rajão *et al*. (2021) descrevem uma reorganização política do setor do agronegócio como reação aos avanços dos interesses ambientais, no começo dos anos de 2010, especialmente em torno da votação do novo Código Florestal. Um exemplo nesse sentido, citado por Rajão *et al*. (2021), foi a entrada de Blairo Maggi na política partidária, ao se eleger governador do Mato Grosso entre 2003 e 2011. Maggi, um dos maiores produtores de soja do país, rapidamente se tornou uma liderança e um defensor dos interesses agropecuários nas esferas políticas, priorizando a expansão da fronteira agropecuária, em detrimento da proteção ambiental (Azevedo, 2009). Essa reorganização também ocorreu a partir da atuação desses atores no Congresso Nacional, com forte atividade da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (Cascione e Araújo, 2019). Essa frente parlamentar é a maior bancada do Congresso Nacional, com grande capacidade de mobilização, tendo muita influência na agenda legislativa e atuando para alterar o Código Florestal, facilitar a regularização fundiária e reduzir áreas de proteção ambiental (Cascione e Araújo, 2019).

Por outro lado, a literatura também relata o papel de atores da sociedade civil organizada em prol do meio ambiente. Assim, Araújo (2020) descreve o papel da Frente Parlamentar Ambientalista, em articulação com ONGs e setores da sociedade, como fundamental para barrar retrocessos ambientais, especialmente durante o governo Bolsonaro.

Além disso, é importante reconhecer que, na área ambiental, a literatura de ativismo institucional indica que a nomeação de servidores de carreira não implica necessariamente uma atuação meramente técnica e despolitizada, já que esses atores também defendem projetos políticos nas suas rotinas organizacionais (Abers, 2019; Pereira, 2021).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Recortes temporais e amostra de unidades de análise

A análise realizada aqui mobiliza dois recortes temporais. O primeiro deles compreende os anos de 1999 a 2018 e se refere à descrição quantitativa e longitudinal do perfil populacional da BD dos órgãos centrais da pasta ambiental – MMA, Ibama e ICMBio.

O segundo contempla uma análise aprofundada, a partir dos dados provenientes de entrevistas semiestruturadas. Esse segundo recorte engloba os períodos referentes aos seguintes governos: i) Lula II (2007-2010), por representar um momento de ascensão de uma agenda desenvolvimentista simbolizada pelo PAC em um contexto de ampla coalizão político-partidária, relatado na literatura como de forte pressão sobre a alta burocracia ambiental para aprovação de grandes obras (Pereira, Mertens e Abers, 2023);

ii) Dilma Rousseff I (2011-2014), por retratar um governo de baixa coalizão e tendência à tecnocracia; e iii) Temer (2016-2018), por corresponder a um governo de ampla coalizão, baixa legitimidade e declínio da agenda desenvolvimentista. O objetivo, ao serem comparados diferentes governos, é avaliar se o perfil, os interesses e o controle sobre a política sofrem alterações em administrações com características particulares.

Especificamente, O governo Lula II (2007-2010) possuía uma agenda desenvolvimentista, marcada pela retomada de diversas grandes obras na Amazônia brasileira, com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico (Pereira, Mertens e Abers, 2023). Essa agenda foi consolidada pelo PAC, inaugurando, no governo lulista, uma fase de forte oposição entre as agendas ambiental e desenvolvimentista/econômica (Abers, Oliveira e Pereira, 2016; Abers e Almeida, 2019). Esse embate muitas vezes se concretizou com trocas e pressões na burocracia de alto escalão ambiental, especialmente no âmbito da aprovação de projetos prioritários na agenda governamental (Pereira, 2014). No campo político, esse governo foi marcado por amplas coalizões partidárias, especialmente após o escândalo do mensalão, momento em que o governo precisou ampliar sua base de sustentação no Congresso Nacional (Serafim, 2013).

O governo Dilma I manteve a agenda desenvolvimentista do governo Lula II, dando continuidade ao PAC. Porém, o contexto político foi alterado, já que a ampla coalizão partidária do seu antecessor foi sucedida por um governo com pretensões mais técnicas e com baixa articulação político-partidária (Abers e Almeida, 2019).

Por fim, o governo Temer foi marcado pela ampla coalizão político-partidária, que sustentou seu cargo de presidente da República após o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, antes mesmo de ela chegar à metade de seu mandato. Era um cenário de forte instabilidade política, denúncias de corrupção e questionamento da legitimidade do presidente. Assim, ele precisava ter uma base de sustentação ampla para se manter no cargo. Apesar de Temer defender o crescimento econômico e projetos desenvolvimentistas, tendo criado o PPI, a situação econômica não permitiu investimentos robustos na agenda desenvolvimentista (Gomide e Pereira, 2018). O seu governo ainda implementou o teto de gastos, que foi um limite estabelecido de gastos do governo, com base no orçamento de 2016, válido por vinte anos, a partir de 2017. Essa política impactou a queda do orçamento de meio ambiente e de outras áreas sociais do governo, bem como o investimento em infraestrutura, carro-chefe da política desenvolvimentista.

Nesse segundo recorte temporal, inserimos entrevistas semiestruturadas como uma nova camada de análise a partir da política. Assim, as entrevistas foram realizadas com a alta burocracia responsável pelas políticas de controle do desmatamento florestal – uma vez que, historicamente, elas representam tanto as ações estruturantes da pasta

ambiental como também englobam uma série de instrumentos e eixos regulatórios que afetam as políticas prioritárias dos órgãos disputados pela lógica da patronagem, como as políticas de grandes obras e agropecuária. No nível federal, as principais ações nessa temática foram o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o PPCDAm e o plano da BR-163 sustentável. Essas três frentes eram complementares e integradas, a partir de

> um programa de desenvolvimento para a macrorregião que vinculasse a um plano prévio os investimentos diretos do governo federal, bem como os repasses aos governos estaduais, e que tivesse como premissa fundamental a sustentabilidade socioambiental da região (Plano Amazônia Sustentável – PAS); um plano de desenvolvimento local para uma das regiões mais ameaçadas pelas frentes de expansão da fronteira predatória, onde pudessem ser implementadas e testadas de forma concreta iniciativas para a reversão do problema, com base na integração entre as diferentes esferas de governo, os setores econômicos, os movimentos sociais e as organizações não governamentais atuantes na região (Plano BR-163 Sustentável); e um plano de ações para intervenções imediatas para a reversão dos índices acelerados de desmatamento em curso, o PPCDAm (Capobianco, 2021, p. 60-61).

De forma geral, essas políticas englobavam ações de ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle ambiental; fomento a atividades produtivas sustentáveis; e infraestrutura ambientalmente sustentável (Capobianco, 2021). Os principais órgãos e unidades que atuam nessas ações estão descritos no quadro 1.

QUADRO 1
Órgãos selecionados por recorte da política para a realização de entrevistas

Modalidade administrativa	Órgão	Unidade
Administração direta (formulação da política)	MMA	Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal/SCA
		SBF
		SDS
		SEDR
		SMC
		SE

(Continua)

(Continuação)

Modalidade administrativa	Órgão	Unidade
Administração indireta (implementação da política)	Ibama	Dilic
		Dipro
		DBFlo
	ICMBio	Diman

Elaboração das autoras.
Obs.: SCA – Secretaria de Coordenação da Amazônia; SBF – Secretaria de Biodiversidade e Florestas; SDS – Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável; SEDR – Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável; SMC – Secretaria Nacional de Mudança do Clima; SE – Secretaria-Executiva; DBFlo – Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Floresta; e Diman – Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação.

3.2 Análise do perfil da BD ambiental

A análise do perfil da BD ambiental foi realizada a partir do primeiro recorte temporal descrito anteriormente. Para explorar o perfil longitudinal da população de BD do MMA, Ibama e ICMBio, entre 1999 e 2018, focamos os dados referentes ao vínculo com a administração pública, escolaridade, sexo e filiação partidária. Os dados quantitativos sobre o perfil da BD são provenientes de base de dados organizada e fornecida pelo Ipea.

3.3 Entrevistas

As entrevistas tiveram como foco o segundo recorte temporal (referente aos governos). Para a realização delas, trabalhamos com uma amostragem intencional (*purposive sample*) a partir dos seguintes critérios: número aproximado de meses de exercício total no órgão/função; ocupação de cargos DAS 5 e 6; disponibilidade de informação de contato. Além disso, foram selecionados entrevistados que ocuparam cargos em diretorias e secretarias da alta burocracia federal ambiental com competências para formular ou implementar políticas e instrumentos de controle do desmatamento florestal na Amazônia brasileira. Uma vez que os estudos revelam que a saturação dos dados é alcançada entre nove e dezessete entrevistas (Hennink e Kaiser, 2022; Guest, Bunce e Johnson, 2006), a amostra inicial foi composta por pelo menos nove indivíduos que ocuparam cargos de direção e assessoramento (DAS) de nível 5 e 6, no MMA, no Ibama e no ICMBio, por período governamental analisado.

Para o MMA, foram selecionadas 42 possibilidades de nomes para as entrevistas. Desses, obtivemos um retorno de 21,5% dos entrevistados, totalizando oito entrevistas. Para o Ibama e ICMBio, como são órgãos com estruturas mais simplificadas e com menor número de cargos, foram selecionados todos os ocupantes das funções

de DAS-5 e 6 no recorte temporal da pesquisa como potenciais entrevistados. Dessa forma, selecionamos 26 possibilidades de nomes para as entrevistas, descontando os nomes repetidos.[1] Obtivemos um retorno de 54% dos entrevistados, tendo sido realizadas catorze entrevistas.

As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro semiestruturado, composto por cinco blocos principais: i) os fatores que levaram à nomeação do entrevistado; ii) o tipo de controle político no interior da pasta, se unificado ou dividido; iii) a forma de atuação de grupos de interesse; iv) o grau de autonomia do ministério na formação da agenda de políticas; e v) a trajetória pessoal do entrevistado.

As gravações das entrevistas foram transcritas e seus dados foram tratados a partir da técnica de análise textual com o auxílio do *software* NVivo. Mobilizamos para tanto uma abordagem mista – indutiva e dedutiva – para a construção de categorias de análise. Assim, partimos de categorias iniciais relacionadas aos critérios de nomeação, controle das nomeações e da política, mas também utilizamos outras categorias a partir das falas dos entrevistados. As categorias elaboradas estão apresentadas na seção de resultados deste texto.

Além de auxiliar na sistematização dos dados das entrevistas por governo e por tipo de órgão (administração direta ou autarquia), o NVivo também foi utilizado como uma ferramenta para indicar a saturação de certa informação e a sua representatividade no conjunto de entrevistados. Dessa forma, na seção "resultados", apresentamos a representatividade de cada categoria no universo dos 22 entrevistados. Além disso, cada entrevistado foi transformado em um "caso" no *software* a partir de um código estabelecido pelo seguinte critério: entrevistados da administração direta foram identificados a partir da sigla "MMA", acrescida de um número aleatório; entrevistados das autarquias foram identificados a partir da sigla "AUT", acrescida de um número aleatório.

4 RESULTADOS

4.1 Estrutura organizacional e alta burocracia ambiental

As instituições ambientais brasileiras são classificadas entre as mais robustas e antigas da América Latina (Franchini, Viola e Barros-Platiau, 2017; Hochstetler e Keck, 2007; Hochstetler e Viola, 2012; Hochstetler, 2017). No Brasil, as primeiras normativas na área surgiram na década de 1930, e o primeiro órgão exclusivamente ambiental foi criado

1. Foi excluído apenas um nome, por motivo de falecimento.

em 1973 – a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior (Hochstetler e Keck, 2007).

Atualmente, o arcabouço institucional de meio ambiente no nível federal foi estabelecido pela Lei nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e por diversas outras normativas que determinaram a criação de órgãos e instituições com competências ambientais. Os seguintes órgãos compõem o arcabouço institucional do meio ambiente no nível federal: conselho de governo, Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), MMA, Ibama, ICMBio, Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – em ANA (Moura, 2016).

De acordo com a PNMA e a Lei nº 9649/1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, cabe ao conselho do governo assessorar o presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais. O Decreto nº 3.942/2001 determina que o Conama, órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, deve assessorar e propor ao conselho de governo e demais órgãos ambientais diretrizes e políticas para o meio ambiente, além de deliberar sobre normas e padrões para um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No caso do MMA, o órgão foi criado pela Lei nº 8.490/1992, que transformou a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República em ministério. De acordo com a Lei nº 8.746/1993, compete ao MMA planejar, coordenar, supervisionar, formular e controlar as ações relativas ao meio ambiente. Essas competências se desdobram, de acordo com a Lei nº 10.683/2003, na gestão e formulação da política nacional do meio ambiente e recursos hídricos; da política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas; de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais; de políticas para integração do meio ambiente e produção; de políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; da política de zoneamento ecológico-econômico.

O quadro 2 detalha a evolução da estrutura institucional do MMA.

QUADRO 2

Evolução da estrutura institucional do MMA de 1993 a 2017

Lei nº 8.746/1993	Decreto nº 1.205/1994	Decreto nº 2.619/1998	Decreto nº 2.972/1999	Decreto nº 4.755/2003	Decreto nº 5.776/2006	Lei nº 11.516/2007	Decreto nº 6.101/2007	Decreto nº 8.975/2017
Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente	Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente	Secretaria de Formulação de Políticas e Normas Ambientais	Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos	Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos	SBF	ICMBio	SBF	Secretaria de Biodiversidade
Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal	Secretaria de Coordenação dos Assuntos da Amazônia Legal	Secretaria de Implementação de Políticas e Normas Ambientais	SBF	SBF	Secretaria de Qualidade Ambiental		Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental	SMC
	Secretaria de Coordenação de Assuntos de Desenvolvimento Integrado	SCA	Secretaria de Recursos Hídricos	Secretaria de Recursos Hídricos	Secretaria de Recursos Hídricos		Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano	Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental
	JBRJ	Secretaria de Recursos Hídricos	SDS	SDS	SDS		SEDR	SEDR
		SDS	SCA	SCA	SCA		Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental	Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental
		SCA	JBRJ					
		JBRJ						

Elaboração das autoras.

O Ibama, por sua vez, foi criado pela Lei nº 7.732/1989, sendo hoje uma autarquia vinculada ao MMA. Compete ao instituto executar a política nacional do meio ambiente, atuando principalmente nas ações de controle, monitoramento, fiscalização e licenciamento ambiental (Moura, 2016). No caso do Ibama, apesar de algumas alterações institucionais ao longo do tempo, os órgãos específicos e singulares que compuseram a autarquia, entre 1999 a 2018, são: Diretoria de Gestão Estratégica; Diretoria de Gestão do Uso dos Recursos Naturais; Diretoria de Unidades de Conservação e Vida Silvestre; Diretoria de Ecossistemas; Diretoria de Fauna e Recursos Pesqueiros; Diretoria de Qualidade Ambiental; Diretoria de Licenciamento Ambiental; Diretoria de Proteção Ambiental; Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Floresta (ou Diretoria de Florestas).

O ICMBio também é uma autarquia vinculada ao MMA, tendo sido criado pela Lei nº 11.516/2007. O órgão atua na execução das ações da política nacional de unidades de conservação (UCs), sendo responsável pela gestão de cerca de 887 UCs federais de proteção integral e uso sustentável (Moura, 2016). O órgão é composto pelas seguintes diretorias finalísticas: Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade (Dibio); Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação (Disat); e Diman.

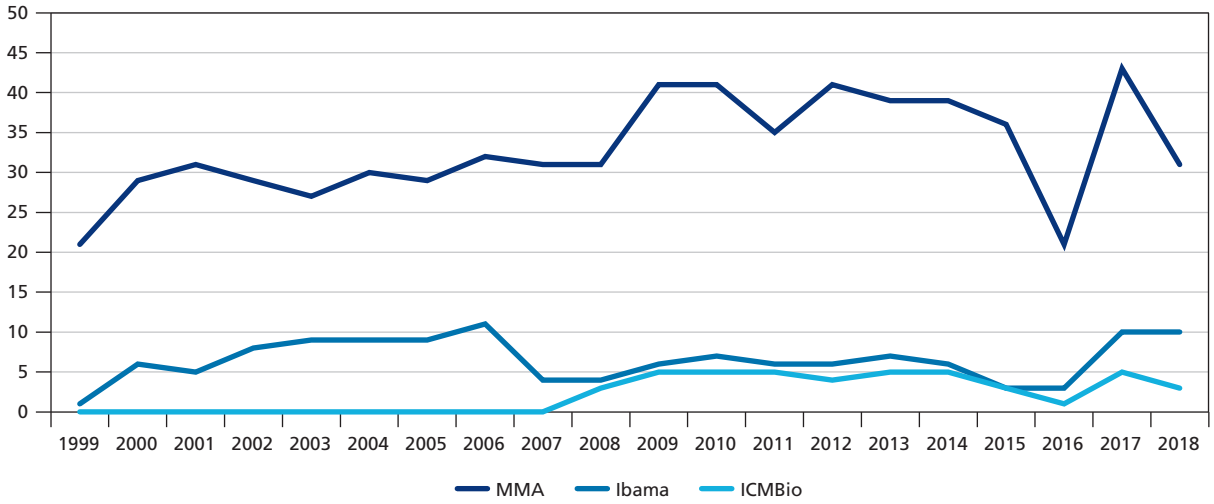
O Jardim Botânico do Rio de Janeiro existe desde o século XIX. Em 1995, tornou-se instituto de pesquisas, com a sigla JBRJ, e, a partir de 2001, passou a ser autarquia vinculada ao MMA e responsável pelo desenvolvimento de pesquisas para conservação, sobretudo no conhecimento da flora de áreas protegidas. Por fim, a ANA, criada pela Lei nº 9.984/2000, tem a competência de implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Em relação à burocracia que habita os órgãos ambientais, em 2002, foi criada, pela Lei nº 10.410/2002, a carreira federal de especialista em meio ambiente, composta por gestor ambiental, com competência para formular políticas nacionais para o meio ambiente, contando com trezentos cargos efetivos distribuídos no MMA; e analista ambiental, contando com 2 mil cargos efetivos distribuídos pelo Ibama e ICMBio, com competência de executar as políticas nacionais do meio ambiente. Além desses cargos, a carreira prevê os cargos de gestor administrativo, com atuação no MMA; analista administrativo, técnico ambiental, técnico administrativo e auxiliar administrativo – com lotação no ICMBio e no Ibama.

Quanto à BD, o gráfico 1 sistematiza o quantitativo de cargos no período entre 1999 e 2018. Os dados indicam uma média, por ano, de 33; 7; e 4 burocratas de alto escalão no MMA, Ibama e ICMBio, respectivamente, isto é, os ocupantes de cargos DAS-5 e 6. Desde 1999, houve um aumento significativo do número de burocratas de alto escalão

no MMA e no Ibama: no primeiro caso, em 1999, havia apenas 21 desses cargos, sendo que, em 2017, havia 43 cargos, o maior da série histórica analisada; no segundo caso, em 1999, o Ibama contava com apenas um cargo da BD, alcançando onze em 2006, o maior da série histórica. No caso do ICMBio, a quantidade de cargos referentes à BD é pequena, variando de um a cinco.

GRÁFICO 1
Quantidade de nomeações de BD no setor ambiental (1999-2018)



Fonte: Base de dados do Ipea.
Elaboração das autoras.

Durante esse mesmo período, o MMA foi chefiado por cinco diferentes ministros. Entre 1999 e 2002, segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, o MMA teve dois ministros: José Sarney Filho e José Carlos Carvalho. Este último era secretário-executivo de Sarney Filho e assumiu o MMA, em março de 2002, depois que o ministro se licenciou do cargo para concorrer à posição de deputado federal no pleito eleitoral daquele ano. Sarney Filho, à época, era filiado ao Partido da Frente Liberal (PFL) – legenda de Marco Maciel, então vice-presidente da República –, e assumiu o MMA para compor a coalizão de governo de Fernando Henrique Cardoso, uma vez que não possuía experiência expressiva na área ambiental, como outros ambientalistas (Oliveira, 2022).

Até então, a trajetória de Sarney Filho se desenvolvera no âmbito do Poder Legislativo, como deputado estadual do Maranhão (1979 a 1982) e deputado federal pelo mesmo estado durante sucessivos mandatos, inclusive à época da assembleia constituinte. Ele foi um dos articuladores para a criação da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e minorias da Câmara dos Deputados, em 1988, e liderou a criação da Frente Parlamentar Ambientalista na Casa, em 1997.

Após quase completar um mandato inteiro como ministro de Meio Ambiente, Sarney Filho passou a ser reconhecido como importante ator político nessa área, sendo responsável pela regulamentação da Lei de Crimes Ambientais, a criação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, da Política Nacional de Educação Ambiental, da ANA, bem como pela implantação do Programa de Combate aos Desmatamentos e Queimadas. Construiu pontes com representantes da sociedade civil, a partir da formalização de termos de parcerias com diferentes organizações ambientalistas, as quais foram fundamentais para apoiar na elaboração da política de meio ambiente (Oliveira, 2022). Na sequência de seu mandato como ministro, Sarney Filho deixou o PFL para migrar para o Partido Verde (PV), ao qual é filiado até a atualidade.

Marina Silva sucedeu Sarney Filho em janeiro de 2003. Ela foi a segunda ministra anunciada pelo recém-eleito presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o que foi comemorado pelos ambientalistas com grande entusiasmo, pois demonstrava a importância que o novo governo destinava à pauta ambiental. Marina Silva era senadora pelo Acre, filiada ao PT, e tinha uma trajetória admirável na defesa dos povos e das florestas da Amazônia, inclusive ao lado de Chico Mendes.

Como senadora, ela era reconhecida por fazer um legislar coletivo, que incluía consultas a organizações socioambientalistas da sociedade civil, a acadêmicos e a distintos movimentos de proteção do meio ambiente. Dentro do PT, ela lutou para a criação da Secretaria de Meio Ambiente, em 1993, e foi deputada estadual antes de assumir a posição de senadora. Marina Silva deixou no MMA um legado impressionante em relação a políticas de combate ao desmatamento na Amazônia, que lograram diminuir o desmatamento na região em mais de 80% durante dez anos.

Carlos Minc assumiu o cargo de ministro do Meio Ambiente em maio de 2008, após Marina Silva ter solicitado sua exoneração. Minc, também filiado ao PT, era um ambientalista de reconhecimento nacional, porém na defesa de uma pauta ambiental urbana. Natural do Rio de Janeiro, ele já havia sido deputado estadual, federal e secretário estadual de meio ambiente daquele estado e chegou ao MMA com a difícil tarefa de lidar com o licenciamento ambiental de obras de infraestrutura de grande impacto socioambiental na Amazônia brasileira. Ele deixou o cargo em março de 2010, para concorrer a uma vaga de deputado federal nas eleições daquele ano.

Izabella Teixeira era a secretária-executiva de Minc no MMA e assumiu como ministra após a saída do carioca. Era servidora de carreira do Ibama desde a década de 1980, uma tecnocrata que permaneceu na função de ministra de março de 2010 a maio de 2016. Ela foi a ministra de meio ambiente durante os últimos meses do mandato do presidente Lula, e ainda esteve à frente do MMA durante os dois governos de Dilma

Rousseff (2011-2016). Foi a ministra que mais tempo permaneceu na chefia da pasta. Não era filiada a nenhum partido e seu perfil tecnocrata agradava a primeira presidenta do Brasil.

A ex-ministra Izabella Teixeira possui doutorado em eficiência energética e muito conhecimento da administração pública. Ela foi responsável pela abertura de diálogo com o setor econômico, pouco explorado pelo ministério durantes as outras gestões, e por estruturar a agenda de política climática do governo federal. Com o impedimento de Dilma Rousseff, deixou o cargo que foi assumido novamente por José Sarney Filho, durante o governo do novo presidente, Michel Temer (2016-2018).

4.2 O perfil da alta burocracia ambiental (1999-2018)

O gráfico 2 sistematiza os dados referentes ao perfil da BD do setor ambiental entre os anos de 1999 e 2018. Em relação ao vínculo com a administração pública, no caso do MMA e do Ibama, percebemos um mesmo padrão: percentual elevado da BD composta por servidores públicos durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), uma redução significativa desse percentual no governo Lula I (2003-2006) e aumento nos governos seguintes, especialmente na gestão Dilma Rousseff (2011-2016). Especificamente, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o percentual da BD do MMA composta por servidores de carreira representava cerca de 50% do total dos ocupantes desse cargo. No Ibama, em 1999, esse percentual alcançou 100% dos nomeados. Uma vez que não existia ainda a carreira de especialista em meio ambiente, esses servidores eram provenientes de outras carreiras.

No primeiro ano do governo Lula (2003), esse percentual se reduziu bastante: no MMA, apenas 33,3%, e, no Ibama, 44,4% dos nomeados eram servidores públicos. Esse achado é consistente com a literatura consultada, que indicou uma forte presença de atores do terceiro setor e de movimentos sociais na gestão Lula I, momento em que a então ministra, Marina Silva, recorreu a esses setores para compor a BD (Abers e Oliveira, 2015). A partir do final desse governo, começa uma tendência de aumento do percentual de servidores públicos ocupantes de cargos da BD. Essa tendência foi especialmente importante na gestão Dilma Rousseff, quando esse percentual ficou em torno de 65% no MMA e 80% no Ibama. Isso é explicado na literatura pelo fortalecimento da carreira de especialista em meio ambiente, o que produziu uma maior disponibilidade de especialistas na área ambiental dentro da própria administração pública (Abers e Oliveira, 2015; Hochstetler, 2021). No caso do ICMBio, os primeiros anos de criação do órgão foram marcados pela forte presença de servidores públicos na BD, sendo que, entre 2009 e 2011, 100% da BD eram de servidores da administração pública. Nesse

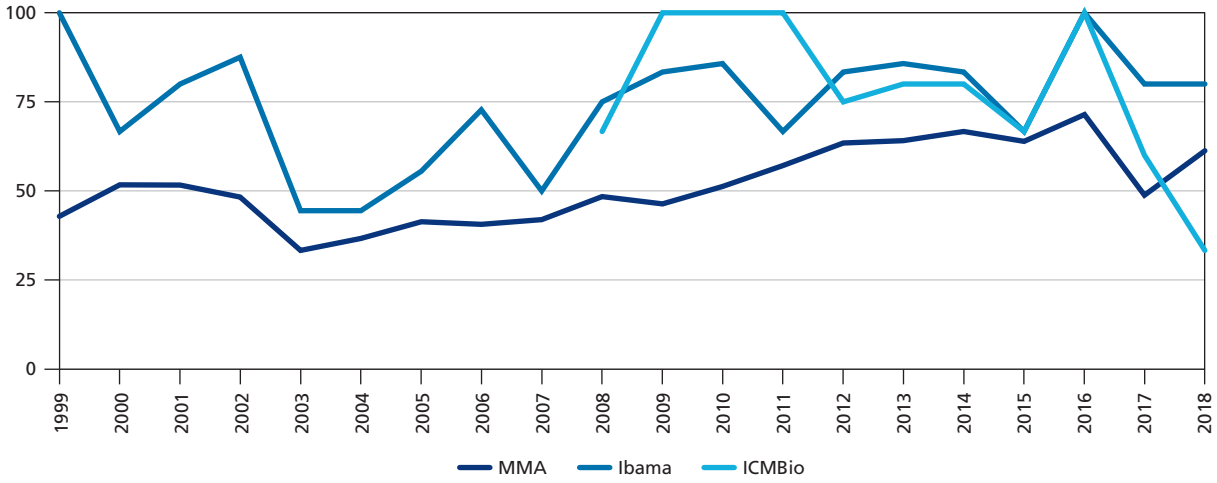
caso, o período com o menor percentual de servidores públicos na BD equivale aos dois últimos anos do governo Temer (2017-2018), quando alcançou apenas 33,3%.

No que se refere à escolaridade, nos três órgãos, predominam nomeados com ensino superior completo. Assim, no período analisado, o percentual dos nomeados com ensino superior esteve próximo dos 100%. As únicas exceções ocorreram em 2007 (Lula II), quando 75% dos nomeados do Ibama tinham ensino superior, e em 2008 (Lula II), quando 66,7% da BD do ICMBio apresentaram esse mesmo nível de escolaridade.

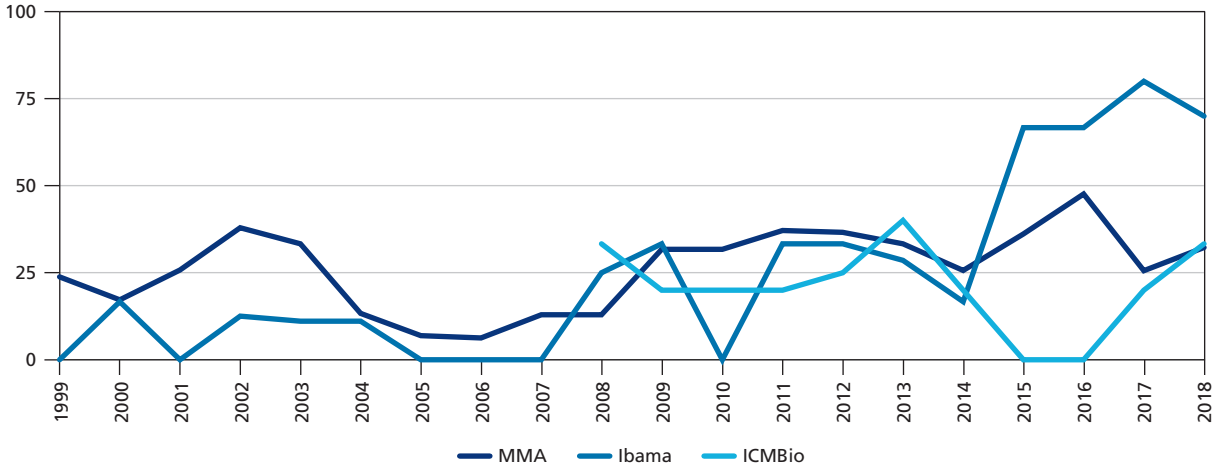
A filiação partidária da BD é relativamente baixa nos três órgãos durante o período analisado. No caso do MMA, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a filiação da BD foi menor que 7%. A partir do governo Lula, há uma tendência de aumento, que chegou ao pico de 25,8% no último ano do governo Temer (2018). No Ibama, até 2010, o órgão não teve nenhum nomeado para a BD com filiação partidária. O pico do número de servidores com filiação partidária ocorreu em 2015 (Dilma Rousseff II), com 33,3%, e no último ano da gestão Temer (2018), com 30%. O ICMBio, em seus primeiros anos de funcionamento, teve uma BD com filiação partidária que variou entre 20% e 33,3%. Entretanto, de 2015 a 2018, nenhum ocupante da BD apresentou filiação partidária.

Em relação ao sexo, predominam os nomeados homens, com exceção do caso do Ibama, em que, nos anos de 2015 e 2016 (gestão Dilma Rousseff) e de 2017 e 2018 (gestão Temer), o número de mulheres superou bastante o de homens. Especificamente, nesses anos da administração Dilma Rousseff, o percentual de mulheres chegou a 66,7%, e, na gestão Temer, chegou a 80%. No MMA e no ICMBio, os percentuais mais altos de nomeadas mulheres se concentram na gestão Dilma Rousseff.

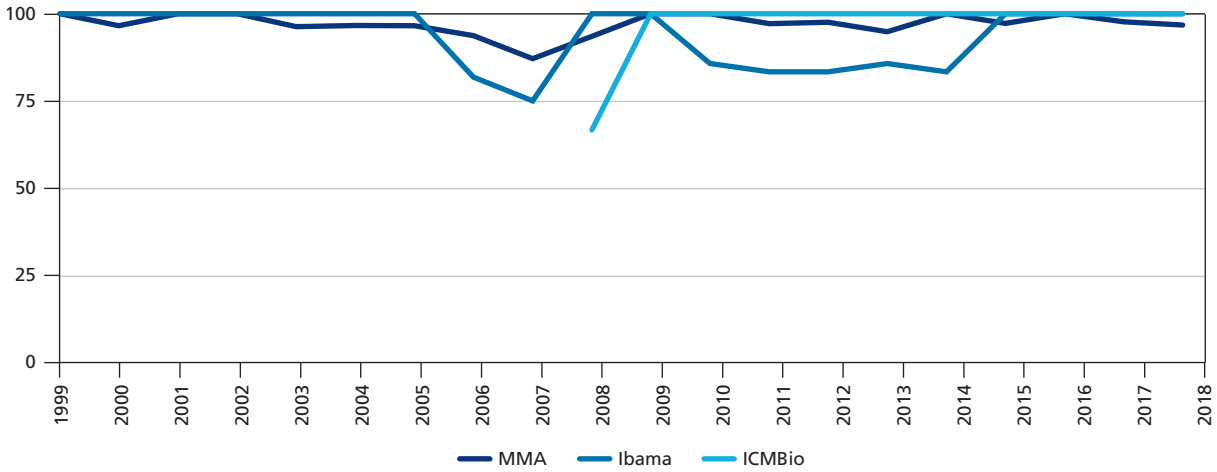
GRÁFICO 2
Perfil da BD do MMA, Ibama e ICMBio (1999-2018)
2A – Servidores públicos



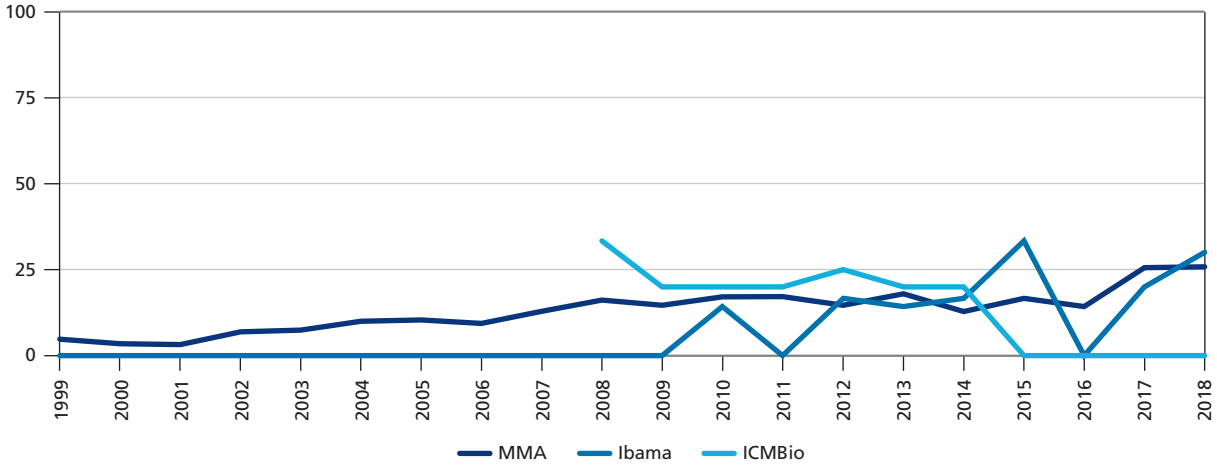
2B – Mulheres



2C – Com educação superior



2D – Filiados a partidos



Fonte: Base de dados do Ipea.
Elaboração das autoras.

5 ESTUDO DE CASO: REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES NA BD NAS GESTÕES LULA II, DILMA ROUSSEFF I E TEMER

Esta seção tem o objetivo de explorar os conflitos enfrentadas pela pasta ambiental e relacioná-los com a representação de interesses na BD e com o controle da política. Para tanto, nosso foco recai nos governos Lula II, Dilma Rousseff I e Temer. Como mencionado anteriormente, esses governos apresentam diferenças relevantes no que se refere ao tipo de coalizão partidária e à agenda desenvolvimentista. Para explorar essas temáticas, esta seção está organizada em quatro subseções: na primeira delas, apresentamos os conflitos a partir dos grupos com atuação na política ambiental e dos seus interesses; na segunda, exploramos se e como esses grupos e interesses influenciam a política de nomeações; na terceira, investigamos como esses conflitos impactam o controle da política ambiental; na quarta, apresentamos os mecanismos de insulamento e de permeabilidade de interesses na pasta ambiental.

5.1 Conflitos, grupos e interesses

A literatura sobre política ambiental descreve o setor como bastante contencioso, por trabalhar com uma política "negativa" de regulação das atividades do setor produtivo (Borinelli, 2011; Hochstetler e Keck, 2007). Nesse sentido, a área ambiental sofre fortes pressões pela desregulamentação, o que é demonstrado na fala do entrevistado MMA 07.

> Os setores ligados ao capital exercem uma pressão no sentido de desregulamentar o marco regulatório da política ambiental no Brasil. Então, nós estamos repletos de situações concretas: ora se tenta flexibilizar o Código Florestal, ora tenta-se rebaixar as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente que dizem respeito a poluentes da indústria ou emissão de poluentes por veículos. Ora se quer rebaixar a proteção de ambientes sensíveis, como a questão dos mangues da zona costeira marinha, em função dos interesses da indústria imobiliária que avança sobre as áreas naturais. O setor da mineração [...] que quer rebaixar a proteção das unidades de conservação ou de cavernas. Então eu diria que nesse sentido a política ambiental é uma das que mais sofre pressão pelo capital, porque a legislação ambiental é sempre percebida como obstáculo e como um custo [...]. Portanto, prevalecem os interesses imediatos, sem [se] levar[em] em consideração princípios estratégicos e universais da crise ambiental, como o da precaução, por exemplo. É uma luta permanente fazer valer a lei, fazer valer os acordos internacionais, as metas que o Brasil assumiu voluntariamente.

Os entrevistados mencionaram a atuação de oito grupos principais que possuem interesses nas políticas e na atuação da pasta ambiental (quadro 3). Desses, os mais citados nas entrevistas foram os parlamentares (dos 22 entrevistados, dez mencionaram a atuação desses atores); setor produtivo (com menção de dez entrevistados); outros ministérios (com menção de seis entrevistados).

No que concerne aos parlamentares, parte dos entrevistados relataram que eles atuavam encaminhando as demandas do setor produtivo para o MMA, o Ibama e o ICMBio, no sentido de flexibilizar a aplicação da política e dos instrumentos ambientais de regulação do setor privado. Eles representavam principalmente o setor madeireiro e os produtores rurais, algo já relatado pela literatura consultada (Cascione e Araújo, 2019; Rajão *et al*., 2021). A entrevista AUT05 ilustrou esse caso: "a gente vivenciou situações complicadas da bancada ruralista pedindo para autorizar tanques-redes de tilápia em uma bacia em que não era permitido". Outros entrevistados relataram que as atuações dos parlamentares tinham como foco o setor de licenciamento ambiental, a fim de viabilizar a construção de rodovias, de portos e de infraestrutura em certos estados. A pressão dos parlamentares pela pavimentação da BR-319, no estado do Amazonas, exemplifica isso.

> Os deputados queriam saber sobre algum projeto específico. E dependendo da resposta que eles obtinham em reunião, [essas consultas] acabavam virando audiência pública na Câmara ou no Senado. A BR-319 é um caso clássico, a rodovia que até hoje não saiu, entre Manaus e Porto Velho. Eles iam em reunião, perguntavam em que pé estava o processo e a perspectiva de resolução. A gente explicava que a perspectiva era de longa data, porque faltava muita coisa no processo; eles colocavam em pauta no Legislativo. [...] Geralmente é isso, a dinâmica de parlamentares é algum projeto de interesse da base ou do estado em que eles trabalham, eles vão lá saber qual é o *status* para depois adotar algumas medidas, seja de alocação de orçamento, porque alguns de fato não andam porque não tem dinheiro, ou entender melhor se eles podem, no papel de fiscalização do Poder Executivo, fazer alguma coisa (AUT11).

De acordo com as entrevistas, o setor produtivo mais atuante na pasta ambiental eram os madeireiros; os empreendedores privados responsáveis por obras que dependiam do licenciamento do governo federal; o agronegócio; os mineradores; a indústria de petróleo e gás; o setor industrial de forma geral com interesse em acessar recursos genéticos.

Os “outros ministérios” mencionados se referem principalmente àqueles com agendas desenvolvimentistas – como o Ministério dos Transportes, o da Pesca, o de Minas e Energia e o de Agricultura, Pecuária e Abastecimento –, que atuavam com o objetivo de pressionar a pasta ambiental para autorizar os seus projetos e políticas. Por outro lado, outros ministérios foram mencionados a partir de uma perspectiva de colaboração para a formulação e implementação da política ambiental – como o Itamaraty, que era um parceiro importante para viabilizar os compromissos ambientais assumidos internacionalmente; o Ministério da Defesa, relevante para apoiar as políticas de comando e controle – como a fiscalização; o Ministério de Desenvolvimento Agrário, importante para a pauta do socioambientalismo.

A Casa Civil atuava especialmente monitorando as obras prioritárias do governo, o que implicava a área ambiental, por causa dos licenciamentos ambientais necessários. As empresas públicas também atuavam em torno do licenciamento, uma vez que muitas vezes são elas as empreendedoras de grandes obras de infraestrutura. Por sua vez, os governos locais atuavam principalmente no sentido de flexibilizar a política ambiental federal. Nas palavras do entrevistado MMA01,

> a política ambiental no Brasil sempre avançou graças ao papel da União. Se dependêssemos dos governos estaduais e municipais, o Brasil inteiro já teria sido destruído. Porque, por exemplo, [na Amazônia], todos os prefeitos têm serrarias, têm interesses muito fortes ligados à mineração e outros interesses conflitantes com o meio ambiente. Se dependesse só deles, não teríamos mais a Floresta Amazônica. Então, o papel da União é crítico na questão ambiental do Brasil, porque a União tem capacidade de distanciar-se mais desses interesses privados locais, enquanto um prefeito ou governador tem muito mais dificuldade de se distanciar disso.

A sociedade civil organizada atua na contramão da maioria dos grupos descritos até aqui, uma vez que sua mobilização em torno da questão ambiental é descrita como técnica, a fim de apoiar a pasta ambiental a fortalecer as políticas da área e contestar as pressões dos grupos que defendem uma desregulamentação da política.

Os servidores da pasta ambiental, por sua vez, também aparecem como atores que possuem interesses e defendem projetos específicos – o que será explorado na análise dos interesses.

QUADRO 3
Grupos de interesse em relação à pasta ambiental

Código	Número de entrevistados com citações no código
Casa Civil	5
Empresas públicas	2
Governos locais	3
Outros ministérios	6
Parlamentares	10
Servidores	5
Setor produtivo	10
Sociedade civil organizada	3

Elaboração das autoras.

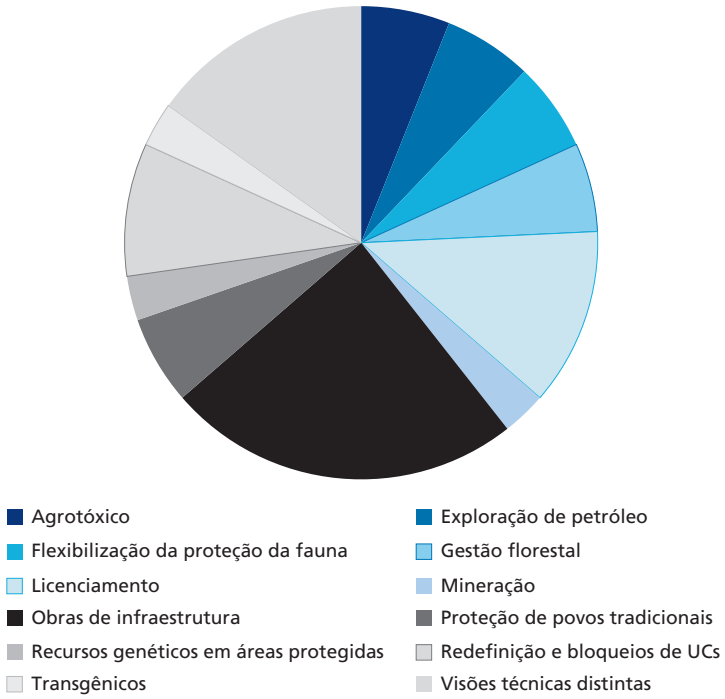
Em relação aos interesses que os grupos representam, a partir das entrevistas, mapeamos catorze principais (quadro 4 e gráfico 3), sendo que os mais mencionados foram: obras de infraestrutura (oito entrevistados, do total de 22 que mencionaram esse interesse); visões técnicas distintas (com cinco menções dos entrevistados); redefinições e bloqueios de UCs (com quatro menções); e licenciamento ambiental (com quatro menções). É importante ressaltar que esses interesses se relacionam, como será explorado a seguir.

QUADRO 4
Interesses em relação à pasta ambiental

Código	Número de entrevistados com citações no código
Agrotóxicos	2
Exploração de petróleo	2
Flexibilização da proteção da fauna	2
Gestão florestal	2
Licenciamento	4
Mineração	1
Obras de infraestrutura	8
Proteção dos povos tradicionais	2
Recursos genéticos em áreas protegidas	1
Redefinição e bloqueios de UCs	3
Transgênicos	1
Visões técnicas distintas	5

Elaboração das autoras.

GRÁFICO 3
Interesses em relação à pasta ambiental



Elaboração das autoras.

As obras de infraestrutura eram defendidas por ministérios desenvolvimentistas – especialmente pelo MME, no caso de hidrelétricas, pelo Ministério dos Transportes, no caso das rodovias, e pela Casa Civil, no contexto das obras prioritárias do PAC. Elas também eram defendidas por políticos de locais onde essas obras seriam implementadas, havendo menção especial às pressões dos políticos do estado do Mato Grosso pelas rodovias na região. Os interesses pelas grandes obras se relacionam com os interesses vinculados ao licenciamento e com a "redefinição e bloqueio de UCs". No primeiro caso, as pressões pela aprovação de projetos de infraestrutura estão entre as principais razões do tensionamento no processo de licenciamento ambiental. Segundo o entrevistado MMA01, a área de licenciamento ambiental é a que sofre mais pressões. Em suas palavras, trata-se de

> uma área crítica do governo, que afeta empreendimentos públicos e privados de infraestrutura, principalmente. E esses processos de licenciamento exigem avaliações de impacto ambiental. E fazem restrições a essas propostas de obras de infraestrutura. Isso cria grandes conflitos dentro do governo e fora do governo. Mas é um instrumento muito importante.

Os entrevistados relataram que essas pressões muitas vezes viabilizavam a concessão de licenças em detrimento dos aspectos socioambientais, como explica o entrevistado MMA07: "Olha, o setor energético sem dúvida nenhuma sempre teve muito peso. E um exemplo emblemático que ilustra bem isso foi a própria construção de Belo Monte, resultado de uma correlação de forças favorável ao setor energético em detrimento de todos os aspectos socioambientais envolvidos no processo".

Por sua vez, o interesse pela "redefinição e bloqueio de UC" ocorre muitas vezes para viabilizar grandes obras de infraestrutura. Isso foi expressivo no contexto do PAC, em que algumas hidrelétricas e rodovias foram planejadas para serem instaladas em áreas de UCs. Nesse cenário, a Dimam/ICMBio foi pressionada para fazer estudos técnicos de redefinição de limites e de desafetação. Referindo-se ao caso das hidrelétricas de Rondônia, quando foi necessário "desafetar uma área recém-criada" para adequação ao reservatório, assim se pronunciou o entrevistado AUT03.

> A primeira projeção de reservatório que eles mandaram tinha um limite, aí criaram a unidade com esse limite do reservatório, só que depois teve uma mudança; quando foram ver, o limite do reservatório ficou diferente. Então, precisou tirar um pedaço da unidade de conservação para caber o reservatório, porque era um uso conflitante. O ICMBio não teria como autorizar o reservatório dentro da unidade de conservação, por ser uma unidade de uso mais restrito. A mesma coisa no Tapajós; tivemos um processo desses para as hidrelétricas do Tapajós que no fim acabaram não saindo, por enquanto. Acho que elas voltam ainda, porque tem um grande potencial. Mas, as unidades de fato foram desafetadas em uma grande parte para poder acomodar as hidrelétricas.

Para além do interesse pelas obras de infraestrutura, de acordo com um entrevistado, a maioria dos partidos políticos e dos governos locais é contrária às Ucs, por estas limitarem a área disponível para atividades produtivas.

Sobre as "visões técnicas distintas", aqui aparecem os interesses e as disputas da burocracia técnica. Isso foi relatado como algo comum especialmente no ICMBio, onde havia uma tensão entre os técnicos que defendiam unidades de proteção integral a partir de uma abordagem mais conservacionista e aqueles que defendiam um papel mais social das UCs a partir do uso sustentável (AUT01). Essa disputa era alimentada pelas orientações partidárias, sendo que os técnicos com afinidade com o PT tendiam a defender o uso social das UCs (AUT12). Nas palavras do entrevistado AUT09,

> e aí você vai criando, dentro da instituição, panelas com visões que muitas vezes são antagônicas. Ou o cara acha que tem que fechar tudo, não tem que ter visitação nenhuma, ou ele acha que não, que só o índio sabe conservar, que o Estado não tem que se mexer. Quando, na verdade, o sistema foi concebido para acomodar essas duas visões. Tanto a do Parque Fortaleza quanto a do Quilombola, em complementaridade. Mas você não conseguiu construir a gestão sistêmica como você foi capaz de concebê-la. E aí a instituição, ela vive em guerra interna.

Da mesma forma, alguns técnicos defendiam uma conservação mais restrita da fauna, enquanto outros lutavam por certa flexibilização.

5.2 Representação de interesses nas políticas de nomeações

A princípio, a atuação desses diversos grupos e interesses em torno da pasta ambiental pouco influenciou a política de nomeações. Isso é demonstrado pelos critérios predominantes para a escolha da burocracia decisória. Como demonstrado no quadro 5 e no gráfico 4, os entrevistados mencionaram onze critérios para essa seleção. Dentre eles, predomina a capacidade técnica (com vinte dos 22 entrevistados mencionando esse critério), a manutenção da equipe (com doze menções) e ser servidor da casa – pertencente à carreira de especialista em meio ambiente (com quinze menções). De acordo com os entrevistados, a área ambiental, por ser muito técnica e por sofrer muitas pressões e cobranças de diferentes grupos, requer um quadro com alto conhecimento na área. O entrevistado AUT06 explica essa necessidade na área de licenciamento ambiental.

> Qualquer pessoa que assume um cargo daquele [a respeito de] que não tenha conhecimento técnico não consegue [ter um bom desempenho]; é muito específico e a gente é muito cobrado, tem muita pressão política [...]. O licenciamento é um assunto muito nichado. Então, como eu disse, se a pessoa não tem conhecimento técnico, ela não consegue simplesmente ficar ali num cargo de chefia. E eu falo que não consegue porque tudo lá é decisão tomada em cadeia. Então, a partir da avaliação do técnico, passa para o coordenador, coordenador geral, diretor, presidente. Se você tem um desses itens que não tem conhecimento técnico, não sabe o que tem que fazer, você interrompe a cadeia e aí você tem *n* problemas. Você não consegue ter autorização, os empreendimentos não saem, ou então o que a equipe técnica colocou não é acatado, não é compreendido, então você tem muito problema de fluxo processual mesmo. Então é isso, a capacidade técnica lá é importante.

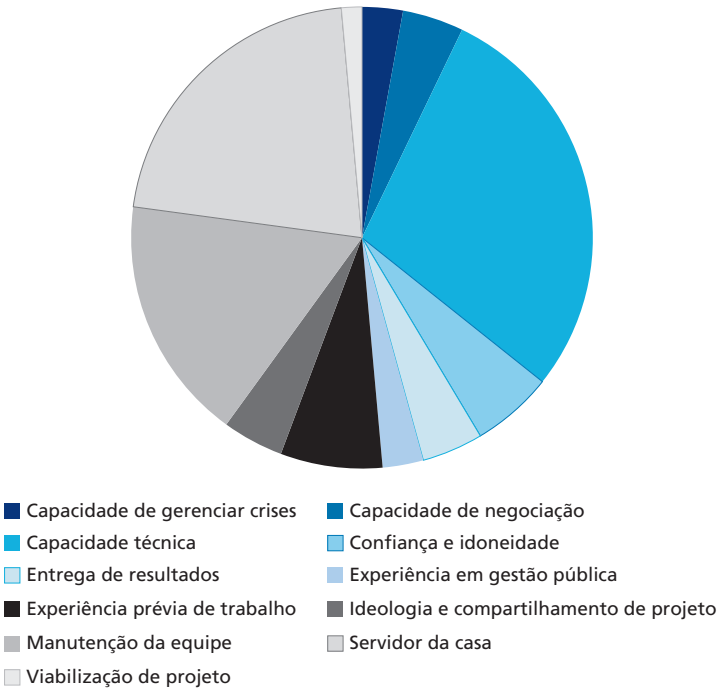
Dessa forma, para a maioria dos entrevistados, esse era o primeiro critério para seleção da BD, complementado por outros apresentados no quadro 5.

QUADRO 5
Critérios para a nomeação da BD

Código	Número de entrevistados com citações no código
Capacidade de gerenciar crises	2
Capacidade de negociação	3
Capacidade técnica	20
Confiança e idoneidade	4
Entrega de resultados	3
Experiência prévia de trabalho	5
Experiência de gestão pública	2
Ideologia e compartilhamento de projeto	3
Manutenção da equipe	12
Servidor da casa	15
Viabilização de projetos do governo	1

Elaboração das autoras.

GRÁFICO 4
Critérios para a nomeação da BD



Elaboração das autoras.

O critério "ser servidor da casa", como será detalhado, começou a ganhar a força especialmente a partir do governo de Dilma Rousseff, quando os servidores que foram aprovados no primeiro concurso federal para a pasta ambiental, em 2002, já tinham ganhado experiência na área. Para MMA06, isso representou "nitidamente um avanço do tecnocracismo".

Ao explorar os mesmos dados a partir do tipo de órgão (tabela 1), percebemos um padrão similar, mas com destaque para a "manutenção da equipe" e ser "servidor da casa" para as autarquias Ibama e ICMBio. Esses dois critérios estão relacionados, uma vez que os entrevistados relataram que havia certa pressão dos servidores de carreira para que a BD fosse representada por servidores da casa, o que fazia com que as equipes fossem preferencialmente mantidas. Além disso, como o trabalho com licenciamento ambiental e fiscalização ambiental requer uma formação de longo prazo e experiência, a opção mais razoável tendia a ser pela conservação da equipe, geralmente composta por técnicos da casa. Assim, diversos entrevistados das autarquias relataram que não levaram ninguém de fora das instituições. Consoante o entrevistado AUT10: "eu não trouxe ninguém praticamente de fora, foram profissionais de carreira. Por quê? Porque eram pessoas que estavam lá há mais tempo, conheciam a máquina e era importante, porque estava numa fase muito difícil de licenciamento". O entrevistado AUT08 complementa.

> Não, eles já estavam. Eu não desmontei a equipe por conta que era uma equipe que rodava, roda há bastante tempo. Nem tem muito como você mudar dentro da Dilic. A Dilic já é uma equipe treinada [...]. Então, a equipe da Dilic é sempre bastante fechada. Ali só tem doutor e mestre.

Além disso, os entrevistados relataram que, a partir da realização dos primeiros concursos ambientais, entraram pessoas extremamente capacitadas, as quais, com o tempo, passaram a ser priorizadas para assumirem cargos, devido à qualidade técnica. Não havia, assim, necessidade de recrutamento de pessoas de fora da casa. Nas palavras de AUT02,

> é uma moçada muito mais qualificada, que passou por concurso público, que vem mesmo pelos seus próprios méritos. Só que acabaram de entrar, certo? Como assumir cargos de direção? Então, nesse primeiro momento, a grande maioria das pessoas que assumiram tanto a Diretoria do Ibama quanto as superintendências eram de fora do serviço público federal. Conforme essas pessoas foram saindo, essa turma que tinha entrado começou a ganhar bagagem. Conhecimento, experiência. Começaram a se destacar e você já sabia qual era a capacidade de liderança de cada um.

TABELA 1
Critérios para a nomeação da BD, por tipo de órgão

Codes	Tipologia órgão = Autarquia (n=14)	Tipologia órgão = Administração direta (n=8)	Total (n=22)
Capacidade de geranciar crises	2	0	**2**
Capacidade de negociação	1	2	**3**
Capacidade técnica	12	8	**20**
Confiança e idoneidade	3	1	**4**
Entrega de resultados	2	1	**3**
Experiência gestão pública	0	2	**2**
Experiência prévia trabalho	3	2	**5**
Ideologia e com...ento de projeto	2	1	**3**
Manutenção da equipe	9	3	**12**
Servidor da casa	13	2	**15**
Viabilização de projeto	1	0	**1**
Total (Unique)	**14**	**8**	**22**

Elaboração das autoras.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Quando analisamos os mesmos dados por governo (tabela 2), também não verificamos diferenças importantes: no governo Lula II, predomina a capacidade técnica; na gestão de Dilma Rousseff, a capacidade técnica e ser servidor da casa; na gestão Temer, a capacidade técnica e a manutenção da equipe.

TABELA 2
Critérios para a nomeação da BD, por governo

Codes	Gestão = Lula II (n=7)	Gestão = Rousseff (n=9)	Gestão = Temer (n=6)	Total (n=22)
Capacidade de geranciar crises	1	0	1	2
Capacidade de negociação	2	1	0	3
Capacidade técnica	7	8	5	20
Confiança e idoneidade	2	1	1	4
Entrega de resultados	2	1	0	3
Experiência gestão pública	1	1	0	2
Experiência prévia trabalho	2	1	2	5
Ideologia e com...ento de projeto	2	1	0	3
Manutenção da equipe	4	3	5	12
Servidor da casa	4	7	4	15
Viabilização de projeto	1	0	0	1
Total (Unique)	**7**	**9**	**6**	**22**

Elaboração das autoras.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Esperávamos encontrar, especialmente nas autarquias responsáveis pelo licenciamento ambiental, a mobilização de critérios de nomeações convergentes com a viabilização de certos projetos desenvolvimentistas. Entretanto, há apenas um relato de que nomeações foram realizadas para "agradar o PAC" (MMA06). De acordo com esse entrevistado, a Casa Civil tinha a preferência de nomear "pessoas mais alinhadas ao chamado desenvolvimentismo", mas não houve imposição de nomes.

Sobre o controle das nomeações, a maioria dos entrevistados indicaram que havia uma centralização na própria alta burocracia da pasta ambiental, especialmente nos ministros e presidentes das autarquias. De forma geral, no MMA, as escolhas eram centralizadas no ministro e no secretário-executivo. No caso das autarquias, os presidentes eram escolhidos pelo ministro do MMA e os diretores eram selecionados também pelo ministro, mas com a concordância do presidente da autarquia.

Entretanto, ao explorar o controle das nomeações por tipo de órgão (tabela 3), verificamos uma diferença entre as autarquias e o MMA: enquanto naquelas predominam escolhas centralizadas na alta burocracia do ministério e dos institutos, no MMA, alguns entrevistados também revelaram alguma influência dos partidos políticos e da sociedade civil. Em relação à influência dos partidos políticos, os entrevistados revelaram que isso ocorreu apenas em algumas unidades, como no caso da área de recursos hídricos. As gestões do PT tiveram influência do partido para a escolha de alguns nomes, mas sem

desconsiderar a questão técnica e o aval dos ministros. No caso da sociedade civil, alguns entrevistados explicaram que algumas áreas do MMA eram influenciadas por organizações da sociedade – como a área de resíduos sólidos e de biodiversidade –, participando do processo de escolha da BD.

TABELA 3
Controle das nomeações, por tipo de órgão

Codes	Tipologia órgão = Autarquia (n=14)	Tipologia órgão = Administração direta (n=8)	Total (n=22)
Alta burocracia	13	5	**18**
Casa Civil	0	1	**1**
Itamaraty	0	1	**1**
Ministérios desenvolvimentistas	1	0	**1**
Partido Político	0	4	**4**
Sociedade civil	1	3	**4**
Total (Unique)	**13**	**8**	**21**

Elaboração das autoras.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

A análise do controle das nomeações por governo revela poucas diferenças entre as gestões, predominando os relatos de centralização na alta burocracia ambiental (tabela 4). Porém, quanto ao governo Lula II, alguns entrevistados relataram a influência de partidos políticos e de organizações da sociedade civil. Por seu turno, nos governos Dilma Rousseff I e Temer, houve uma maior centralização na própria pasta ambiental. Essa informação foi detalhada por alguns entrevistados a partir do histórico de consolidação da pasta ambiental. Assim, no governo Lula II, a burocracia ambiental ainda não contava com uma carreira robusta e com atuação de longo prazo no órgão, uma vez que a carreira ambiental federal foi criada em 2002, e os primeiros concursos ocorreram na gestão de Marina Silva, no primeiro governo Lula. Assim, a dinâmica do ministério, incluindo as escolhas da alta burocracia, dependiam de indicações, especialmente da sociedade civil, que, na área ambiental, conta com organizações consolidadas desde os anos de 1950 (Hochstetler e Keck, 2007). O entrevistado AUT02 relatou a dificuldade do governo Lula de recrutar pessoas do serviço público, o que aumentava a influência das nomeações provenientes da sociedade civil.

> As pessoas que conheciam a agenda [ambiental] e que tinham capacidade técnica, formação etc., boa parte [delas] estava atuando na sociedade civil. Até por essa realidade da área ambiental no governo federal, de você nunca ter tido feito [naquela época] um concurso [...]. Ali no governo Lula, teve uma mudança de direção importante. Tinha essa dificuldade de recrutar dentro do próprio serviço público. Nos estados, em geral, [pois] os órgãos ambientais nos estados eram muito frágeis [...]. Enfim, não é todo estado que tem uma secretaria de meio ambiente. Então, também tem dificuldade de recrutar essas pessoas nas burocracias estaduais. Então, tinha realmente uma presença grande de técnicos qualificados cuja atuação era ou na academia ou na sociedade.

Outro entrevistado relatou essa importância da sociedade civil para as nomeações a partir de outra perspectiva. Para MMA03, no Brasil, há um conjunto de "notáveis" que concentram o conhecimento na área e que circulam em altos cargos na universidade, no governo e no terceiro setor.

TABELA 4
Controle das nomeações, por governo

Codes	Gestão = Lula II (n=7)	Gestão = Rousseff (n=9)	Gestão = Temer (n=6)	Total (n=22)
Alta burocracia	5	7	6	**18**
Casa Civil	0	1	0	**1**
Itamaraty	0	1	0	**1**
Ministérios desenvolvimentistas	0	1	0	**1**
Partido Político	2	1	1	**4**
Sociedade civil	2	1	1	**4**
Total (Unique)	**7**	**8**	**6**	**21**

Elaboração das autoras.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Em relação às influências dos interesses e conflitos na política de nomeações, esperávamos ter encontrado mais relatos sobre interferências políticas (de partidos políticos e da cúpula governamental), da sociedade civil e a necessidade do endosso de ministérios desenvolvimentistas que possuem projetos que necessitam da aprovação da pasta ambiental. Entretanto, quinze entrevistados destacaram a ausência dessas interferências (achados nulos).

Esses achados nulos se comportam de forma diferente por tipo de órgão e por governo. Em relação ao tipo de órgão, os relatos indicam a ausência dos três tipos de

interferência nas autarquias, enquanto na administração direta predominam apenas os relatos sobre ausência de interferência política (tabela 5).

TABELA 5
Achados nulos sobre a política das nomeações, por tipo de órgão

Codes	Tipologia órgão = Autarquia (n=14)	Tipologia órgão = Administração direta (n=8)	Total (n=22)
Ausência endosso ministerial	5	3	**8**
Ausência de influência SC	5	1	**6**
Ausência de interferência política	6	5	**11**
Total (Unique)	**9**	**6**	**15**

Elaboração das autoras.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

No caso dos governos (tabela 6), nas gestões Dilma Rousseff I e Temer, há relatos de ausência dessas interferências, enquanto em Lula II os entrevistados destacaram apenas a ausência de interferências políticas. Os entrevistados relacionaram essa informação especialmente com a importância de organizações ambientais da sociedade civil na gestão Lula II e um gradual distanciamento do socioambientalismo e aproximação de atores do agronegócio a partir da gestão Dilma Rousseff.

TABELA 6
Achados nulos sobre a política das nomeações, por governo

Codes	Gestão = Lula II (n=7)	Gestão = Rousseff (n=9)	Gestão = Temer (n=6)	Total (n=22)
Ausência endosso ministerial	0	4	4	**8**
Ausência de influência SC	0	4	2	**6**
Ausência de interferência política	4	4	3	**11**
Total (Unique)	**4**	**6**	**5**	**15**

Elaboração das autoras.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

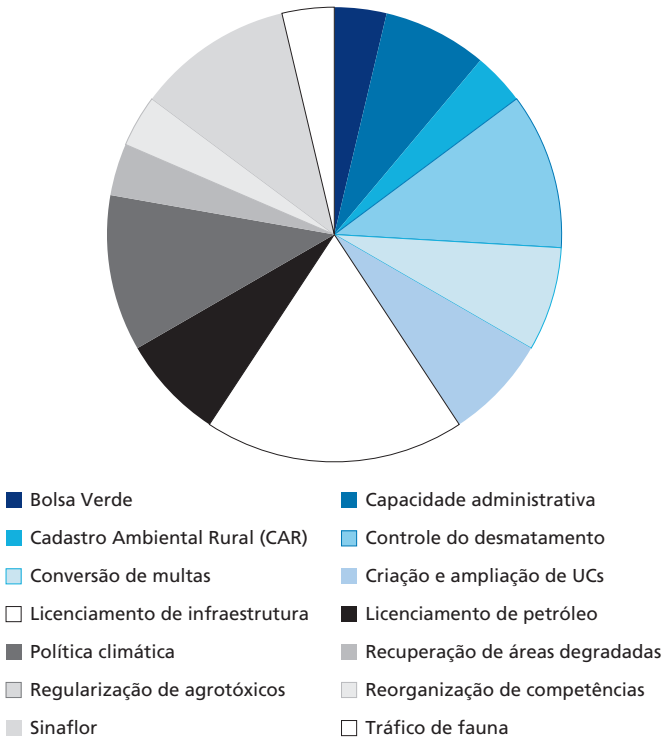
Apesar de predominar uma autonomia da pasta ambiental para as nomeações da alta burocracia, as entrevistas indicaram uma exceção: a política de nomeações das superintendências regionais do Ibama. De acordo com os entrevistados, a partir da crise política do governo Dilma Rousseff, as nomeações para as superintendências

passaram a ser extremamente politizadas, em um período que coincide com o aumento da força política da bancada ruralista no Congresso Nacional e de defesas explícitas para a desregulamentação da política ambiental – especialmente a de gestão florestal. Nesse caso, as escolhas da BD sofriam forte influência de parlamentares interessados em certos estados, do setor privado e dos governadores estaduais. Esse padrão permaneceu no governo Temer, conforme relatado pelos entrevistados.

5.3 Representação de interesses na gestão da política ambiental

Os entrevistados mencionaram quinze políticas prioritárias na agenda ambiental (gráfico 5), nos governos estudados, com destaque para o controle do desmatamento, conversão de multas ambientais, criação e ampliação de UCs, licenciamento de empreendimentos de petróleo e de infraestrutura, política climática, política de fortalecimento institucional – especialmente dos recursos humanos – e o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor).

GRÁFICO 5
Agenda ambiental prioritária



Elaboração das autoras.

De acordo com a maioria dos entrevistados, nas autarquias, a gestão desses políticas era compartilhada entre a alta burocracia, a Casa Civil, a equipe técnica e a sociedade civil (tabela 7). Especificamente, as decisões das políticas eram tomadas pela alta burocracia de forma colegiada, a partir de reuniões entre os diretores. Nas palavras de AUT03,

> os diretores, apesar de serem de áreas específicas, atuavam muito como um colegiado. Então todas as decisões eram meio colegiadas. As grandes decisões [...], eu não tomava sozinha. Isso era tomado no conselho gestor, que tinha no ICMBio [...]. Tinha muito esta coisa do conselho, da troca, dos diretores trabalharem juntos, era bem interessante.

Os entrevistados do Ibama destacaram a importância dos diretores para moldar as políticas de fiscalização ambiental e para tomar a decisão final dos processos de licenciamento ambiental. A equipe técnica também tinha um papel importante na gestão das políticas e acabava influenciando muitas vezes as decisões dos diretores, apesar de caber a estes as definições finais sobre as políticas. Além disso, os servidores tinham autonomia para elaborar os pareceres técnicos, que embasariam a atuação das diretorias. O seguinte trecho de AUT13 ilustra essa dinâmica entre alta burocracia e equipe técnica na gestão das políticas das autarquias.

> Bom, eu nunca, eu não ia atrás de saber ou influenciar o conteúdo de um parecer de licenciamento. Eu esperava chegar até mim [...]. Então, eu procurava respeitar o posicionamento dos servidores. Nas licenças, eu lia pelo menos o último parecer que consolidava tudo e via quais condicionantes eles tinham colocado. E nas operações, das mais polêmicas, o diretor da Dipro falava comigo, mas eram mais de mil operações por ano no Brasil todo, não dá para acompanhar todas. Então, nas mais polêmicas ele avisava e a gente decidia o que que ia acontecer.

Por sua vez, a Casa Civil da Presidência da República atuava na gestão da política, especialmente a partir do estabelecimento de prazos para a emissão das licenças dos projetos de infraestrutura prioritários do governo. Entretanto, não havia interferências na análise técnica e na decisão final sobre os empreendimentos. Essa dinâmica foi bastante expressiva durante a gestão do PAC, nas gestões Lula II e Dilma Rousseff. O entrevistado AUT02 detalhou a interação da Casa Civil com a alta burocracia e a equipe técnica.

> No PAC tem os projetos prioritários, a gente integrava ali o esforço de viabilização dos projetos, acertando o cronograma. O licenciamento deste aqui, sentava com a equipe, pegava os projetos prioritários. “Vamos lá, este aqui, o que vocês estimam em termos de prazo para liberação?”. Então a gente acertava os prazos. Mas eu sempre deixava muito claro, falava, “olha, agora o parecer técnico é da equipe.

> Aí eu não tenho como me comprometer com o resultado do parecer técnico. Eu posso pactuar com vocês aqui o prazo. Legal, vou trabalhar com a equipe pra gente cumprir direitinho os prazos". Essa relação era a relação com a Casa Civil.

Na gestão Temer, fora do contexto do PAC, os entrevistados relataram que a Casa Civil continuou pautando a prioridade de licenciamento das obras de infraestrutura. Isso foi visto com bons olhos pela equipe técnica, uma vez que faltava capacidade operacional no Ibama e a priorização da Casa Civil ajuda a dinâmica de trabalho do instituto.

Além desse papel, os entrevistados também relataram que a Casa Civil auxiliava na gestão de problemas ambientais complexos, que exigiam a atuação de diversas pastas – como é o caso das políticas de controle do desmatamento florestal e de políticas emergenciais de desastres ambientais.

Por fim, a sociedade civil também aparece como uma instância bastante mencionada pelos entrevistados na gestão da política. Segundo os relatos, a atuação da sociedade civil na gestão das políticas e instrumentos ambientais ocorria de três formas: i) a partir das audiências públicas, no âmbito do processo de licenciamento ambiental, a fim de informar a população sobre obras de infraestrutura e de colher suas demandas; ii) a partir de reuniões técnicas com especialistas ambientais do terceiro setor; e iii) a partir do repasse de informações de grupos locais – como indígenas e quilombolas – sobre as manifestações de problemas ambientais e a mobilização deles para a implementação da política. Esse último caso pode ser ilustrado pela política de fiscalização: quando o diretor de fiscalização do Ibama percebeu que os indígenas tinham uma *expertise* avançada para proteger a floresta, ele começou a contratar brigadas florestais indígenas. De forma semelhante, o conhecimento dos quilombolas para o controle do fogo foi repassado para o Ibama.

No MMA, a gestão da política é mais dispersa, sendo centralizada na alta burocracia, mas com diferentes níveis de influência da equipe técnica, sociedade civil, ruralistas, ministérios desenvolvimentistas, Ministério das Relações Exteriores (MRE), acordos internacionais e Casa Civil (tabela 7). Enquanto isso, a gestão de algumas políticas era colegiada em comitês com a participação de diversos setores; no geral, os entrevistados relataram forte independência das secretarias para tocar suas pautas, havendo um trabalho de tentativa de coordenação pela Secretaria-Executiva do MMA. O papel de alguns ministros também foi relatado como especialmente relevante porque, no MMA, ao contrário de outros ministérios, os indicados têm forte vínculo com a pauta ambiental.

Os servidores da casa também tinham protagonismo na gestão da política. Nas palavras de MMA06,

> eu sempre vi uma participação grande dos servidores; eles sempre eram chamados à mesa, eles sempre participavam das discussões. Era muito comum você estar discutindo um tema de alta relevância política, que você tem o ministro, o secretário, tem lá o técnico da área que tocava o assunto.

Alguns ministérios desenvolvimentistas foram citados como atores que interagiam com o MMA na gestão das políticas: Ministério da Indústria, cuja interação tinha como foco buscar soluções para enquadrar as políticas industriais nos padrões ambientais; Ministério da Fazenda, com o objetivo de buscar recursos para as políticas ambientais de incentivo econômico, como o Bolsa Verde; Ministério de Minas e Energia, cuja interação tinha como foco viabilizar projetos do setor, defendendo a flexibilização da proteção das cavernas e das UCs.

Por fim, os ruralistas foram mencionados como atores que influenciavam a gestão de algumas políticas – como a gestão florestal. Entretanto, isso foi especialmente relevante a partir do governo Dilma Rousseff.

TABELA 7
Atores com influência na gestão das políticas ambientais, por tipo de órgão

Codes	Tipologia órgão = Autarquia (n=14)	Tipologia órgão = Administração direta (n=8)	Total (n=22)
Alta burocracia	8	7	**15**
Casa Civil	10	4	**14**
Equipe técnica	5	6	**11**
MRE, organizaç...s internacionais	0	4	**4**
Ministério Público	1	0	**1**
Ministério da Defesa	0	1	**1**
Ministérios desenvolvimentistas	1	4	**5**
Ruralistas	1	3	**4**
Sociedade Civil	8	5	**13**
Órgãos de controle	0	1	**1**
Total (Unique)	**14**	**8**	**22**

Elaboração das autoras.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Quando analisamos os dados das entrevistas sobre o controle das políticas por governo (tabela 8), encontramos um padrão semelhante: a gestão das políticas era centralizada na tecnocracia (alta burocracia e corpo técnico), com participação da sociedade civil organizada. Entretanto, há algumas diferenças entre os governos. Na gestão Marina Silva, as decisões sobre política eram mais colegiadas; na gestão de Izabella Teixeira, houve uma forte centralização na figura da ministra e da sua alta burocracia. Além disso, enquanto Marina Silva tinha forte interlocução com o movimento ambientalista, Izabella Teixeira era bastante ligada ao centro de governo, o que a transformava em uma ministra alinhada aos projetos do PAC. Nas palavras de MMA07,

> a Marina tinha mais autonomia em relação ao centro de governo, e a Izabella fez uma gestão muito alinhada ao comando do PAC, da presidenta Dilma [...]. A autonomia da Marina era maior, até para estabelecer contraditório e conflito, eventualmente. Seja na construção de um programa, de uma política, nos processos de licenciamento – teve toda aquela polêmica com os transgênicos, por exemplo, a questão de Belo Monte [...]. Ela exercia um contraditório, um tensionamento que obrigava o governo a encontrar soluções; coisa que, digamos assim, foi deixada depois com Dilma e Izabella.

Outra diferença relatada por alguns entrevistados é que, a partir da gestão de Izabella Teixeira, o gerenciamento das políticas ambientais se afastou da basa socioambientalista e se tornou mais tecnocrático e mais permeável aos interesses agropecuários. Isso acabou alterando a orientação de algumas políticas, como relatado por MMA06, que explica a mudança de ênfase nas políticas que beneficiam grupos ambientalmente vulneráveis – como os indígenas – para políticas que beneficiam o setor produtivo, a exemplo da política de pagamento por serviços ambientais.

> À medida em que o MMA procurava estar mais próximo do agronegócio, o que ensejou, por exemplo, a mudança do Código Florestal, evidentemente que aqueles grupos da sociedade civil, empresariais, interessados em encontrar vantagens financeiras no uso do ativo ambiental, passaram a ter mais proeminência nesse período do que antes. Antes, digamos assim, os núcleos que tinham mais preponderância eram aqueles que reivindicavam territórios. Então, digamos, por que o MMA conseguiu criar 25 milhões de hectares protegidas na Amazônia nos primeiros anos do Lula? Porque tinha a necessidade de reduzir desmatamento, mas também de garantir território para indígenas e grupos sociais. Depois isso foi se reduzindo no tempo, por quê? Porque o MMA também foi reduzindo sua base social, foi tentando se aproximar mais do agronegócio.

TABELA 8
Atores com influência na gestão das políticas ambientais, por governo

Codes	Gestão = Lula II (n=7)	Gestão = Rousseff (n=9)	Gestão = Temer (n=6)	Total (n=22)
Alta burocracia	4	7	4	15
Casa Civil	5	6	3	14
Equipe técnica	2	5	4	11
MRE, organizaç...s internacionais	2	1	1	4
Ministério Público	0	1	0	1
Ministério da Defesa	0	0	1	1
Ministérios desenvolvimentistas	2	1	2	5
Ruralistas	3	1	0	4
Sociedade Civil	4	6	3	13
Órgãos de controle	0	1	0	1
Total (Unique)	**7**	**9**	**6**	**22**

Elaboração das autoras.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

5.4 Permeabilidades, mecanismos de representação de interesses e insulamento da burocracia ambiental

Como explorado nas seções anteriores, os dados das entrevistas reforçam a natureza contenciosa da política ambiental, em que diversos interesses e grupos se mobilizam em torno das ações da pasta ambiental. Como esses interesses e disputas alcançam a burocracia ambiental? Esperávamos encontrar interferências políticas mais diretas – especialmente a partir da Presidência da República, de ministérios desenvolvimentistas e da bancada ruralista –, conforme relatado por parte da literatura consultada. Entretanto, a atuação da pasta é marcada por forte insulamento, com algumas brechas de permeabilidade.

As entrevistas relataram que há diversos mecanismos de bloqueio desses interesses na pasta ambiental. Assim, dezesseis entrevistados ressaltaram o insulamento e a autonomia da burocracia ambiental (tabela 9). Esse insulamento foi apresentado por eles a partir de três dimensões: i) autonomia para a realização de nomeações da BD; ii) autonomia na gestão da política; e iii) presença de um grupo de "notáveis" que concentram as decisões sobre as políticas.

TABELA 9
Insulamento da burocracia ambiental, por governo

Codes	Gestão = Lula II (n=7)	Gestão = Rousseff (n=9)	Gestão = Temer (n=6)	Total (n=22)
Insulamento e autonomia	5	5	6	**16**
Total (Unique)	**5**	**5**	**6**	**16**

Elaboração das autoras.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

A análise dos dados revela que a autonomia e o insulamento da burocracia ambiental foram relatados por entrevistados representantes dos três governos. Em relação à autonomia para a realização das nomeações, como já explorado nas seções anteriores, o processo de escolha era concentrado no órgão ambiental, não dependia de endosso de outros ministérios e não sofria pressões determinantes ou vetos de partidos políticos e da Presidência da República. De acordo com os entrevistados, não havia uma coalização política para as nomeações, mas uma "coalizão temática", com foco em pessoas com relevante conhecimento na área ambiental.

No caso da gestão das políticas, os entrevistados relataram uma blindagem das autarquias pelos ministros. Isso foi especialmente enfatizado pelos entrevistados do governo Temer. No caso do Ibama, os entrevistados relataram inclusive situações em que a concessão da licença ambiental para empreendimentos considerados como relevantes pelo governo federal foi negada. Há dois exemplos disso na gestão Temer: a recusa do órgão de emitir a licença do complexo São Luís/Tapajós, que era um projeto prioritário do governo; e a negativa do Ibama para a exploração de petróleo na foz do rio Amazonas.

Os entrevistados relataram que essa blindagem também era realizada pelos diretores em relação aos técnicos, como demonstrado nas falas de AUT06 e de AUT08, respectivamente.

> Eu blindava muito a equipe técnica com relação a isso. Então, eu não deixava essas instituições ou parlamentares chegar, se reunir com a equipe técnica. Eu colocava um filtro ali, uma barreira, o que era político eu recebia, ou meu assessor recebia, e quando era reunião estritamente técnica, aí os técnicos recebiam. Essa é uma das funções da direção lá do Ibama também, é fazer essa blindagem para a equipe técnica ter conforto para trabalhar (AUT06).

> Mas a gente blindava [contra interferências políticas]; o parecer era do Ibama e [havia] mínimo contato com os interessados. Tanto que reuniões com eventuais interessados eram feitas ou na Casa Civil ou no ministério. Nunca no Ibama (AUT08).

Por fim, a terceira camada do insulamento se refere às nomeações e controle da política por um grupo de "notáveis", com forte conhecimento técnico na área ambiental, e que circula entre governo, terceiro setor e academia. Esse grupo tinha um projeto próprio para a área ambiental e era muito mais comprometido com o ambientalismo do que com grupos políticos, partidários e do setor produtivo.

Ao analisar os relatos de insulamento por tipo de órgão, percebemos que eles foram mais frequentes nas entrevistas de representantes da autarquia, o que pode indicar maior insulamento na burocracia implementadora da política (tabela 10).

TABELA 10
Insulamento da burocracia ambiental, por tipo de órgão

Codes	Tipologia órgão = Autarquia (n=14)	Tipologia órgão = Administração direta (n=8)	Total (n=22)
Insulamento e autonomia	12	4	**16**
Total (Unique)	**12**	**4**	**16**

Elaboração das autoras.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Apesar do insulamento explorado acima, essa blindagem da pasta ambiental não é completa, e não indica que não há possibilidades de permeabilidades de interesses contrários à conservação ambiental na gestão da política. Entretanto, essa permeabilidade ocorre de forma discreta, a partir dos seguintes instrumentos: escolha de uma ministra com perfil técnico, mas com forte alinhamento ao centro de governo e aos seus projetos prioritários – como foi o caso de Izabella Teixeira; ausência de intervenção técnica da Casa Civil, mas imposição de cronograma e de prioridades dos projetos licenciados; blindagem do MMA, Ibama e ICMBio em relação à escolha da BD, mas forte politização da política de nomeações nas superintendências regionais do Ibama. Em relação às superintendências, a abertura dessas estruturas para influências políticas e de interesses econômicos locais não é trivial, uma vez que elas acumulam responsabilidades importantes para a implementação dos instrumentos da política ambiental no nível local. Por exemplo, no caso da fiscalização, cabe a elas a atuação, operacionalização e apoio às ações de fiscalização (Pereira *et al.*, 2024).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como foco a BD do setor ambiental, buscando investigar as seguintes questões:

- o que o perfil e o critério de escolha da BD da área ambiental revelam sobre os interesses representados nessa burocracia?
- como e em que medida os interesses representados na BD se refletem nas políticas da pasta?

A literatura consultada revela uma BD ambiental com perfil técnico, com forte presença e influência do setor privado e da sociedade civil, e com tendência ao controle presidencial, a fim de garantir projetos das agendas desenvolvimentistas. Os dados e a análise apresentadas neste estudo convergem em certos aspectos, mas também divergem dessas conclusões.

Em relação à análise longitudinal (1999-2018), a forte presença de atores do setor privado e da sociedade civil organizada é relativizada pelos dados. Isso se mostrou verdadeiro especialmente no governo Lula I, mas não necessariamente em outros governos. Assim, mesmo na gestão de Fernando Henrique Cardoso, momento anterior à criação da carreira de especialista em meio ambiente, havia um percentual elevado de servidores públicos nomeados, que chegou a 100% no Ibama. Quanto ao perfil técnico e à qualidade da burocracia nomeada, os dados são convergentes com estudos anteriores, já que predominam nomeados com ensino superior completo. Por fim, assim como já indicado por outros trabalhos, o setor ambiental não é especialmente alvo de patronagem partidária, uma vez que a filiação partidária foi relativamente baixa nos três órgãos durante o período analisado.

Ainda sobre a análise longitudinal, não encontramos diferenças relevantes entre a BD do órgão formulador (MMA) e dos implementadores (Ibama e ICMBio). Entretanto, houve um número maior de servidores públicos nas autarquias implementadoras do que no MMA, com exceção do caso do ICMBio durante o último ano do governo Temer (2018). Em relação à filiação partidária, os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula I optaram por insular o Ibama, observando-se que nenhum indicado era filiado a partido político. O mesmo ocorreu nos governos Dilma Rousseff II e Temer no ICMBIo, quando nenhum indicado tinha filiação partidária.

O estudo aprofundado dos governos Lula II, Dilma Rousseff I e Temer, a partir das entrevistas, revelaram informações relevantes sobre a representação de interesses e os conflitos na composição e organização da BD ambiental. A principal conclusão é

que as diversas disputas em torna da área ambiental são incorporadas na BD a partir de mecanismos opostos de insulamento/blindagem e de permeabilidade discreta. Assim, de um lado, os entrevistados relataram que as múltiplas pressões de grupos de interesses não se converteram em influências políticas nas nomeações, mas na escolha mais cuidadosa de uma equipe técnica que teria condições de enfrentar, a partir do conhecimento na área, as demandas por desregulamentação ambiental. De forma geral, predominava uma dinâmica de insulamento em três camadas: nas escolhas da BD, no controle das políticas e a partir de um "grupo de notáveis" muito mais comprometido com o ambientalismo do que com interesses políticos.

De outro lado, esse insulamento apresenta brechas para a permeabilidade dos interesses pela desregulamentação ambiental, a partir da escolha de ministros com perfil técnico, mas com forte alinhamento ao centro de governo e aos seus projetos prioritários; da imposição de cronograma e de prioridades dos projetos licenciados pela Casa Civil; e da forte politização da política de nomeações nas superintendências regionais do Ibama.

Por fim, a dinâmica entre insulamento e permeabilidade apresenta algumas diferenças por governo e por tipo de órgão – autarquias e administração direta. Nesse último caso, as autarquias aparecem como mais insuladas, enquanto o MMA, como mais politizado.

Embora não tenha sido o foco deste estudo, vale destacar que a literatura consultada aponta o governo Bolsonaro como um caso atípico em relação às conclusões aqui apresentadas. Isso porque a pasta ambiental foi marcada por intensa politização, decorrente da nomeação de servidores com perfil "antiambiental" para a BD, além de uma forte militarização e de vínculos com crimes ambientais, conforme relatado por Pereira *et al*. (2024) e Menezes e Barbosa (2021).

É importante ponderar as conclusões apresentadas à luz de algumas limitações da pesquisa. A primeira refere-se à amostra das entrevistas, composta exclusivamente por atores que integraram a BD ambiental no período analisado. Esse recorte gera viés e endogenia, uma vez que a dinâmica da BD é narrada pelos próprios burocratas, o que pode ter produzido o fenômeno da "desejabilidade social" – tendência dos entrevistados a fornecer respostas socialmente aceitas, em detrimento de opiniões e experiências genuínas. Em consequência, os achados nulos relativos à interferência pouco ostensiva e indireta de grupos de interesse, de ministérios desenvolvimentistas e de forças políticas devem ser interpretados com cautela. Investigações futuras poderão revisitar essas conclusões a partir da perspectiva de outros atores, como burocratas de carreira que não ocuparam cargos de direção ou gestão.

A segunda limitação refere-se ao critério adotado para caracterizar uma nomeação como técnica, definido aqui pela escolha de servidores de carreira sem filiação partidária. Embora esse parâmetro seja utilizado por parte da literatura especializada (Bersch, Praça e Taylor, 2017), pesquisas sobre ativismo institucional na área ambiental demonstram que servidores de carreira, mesmo sem vínculos partidários, frequentemente atuam na administração pública como defensores de determinados projetos políticos (Abers, 2019; Pereira, 2021).

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian state. **Latin American politics and society**, v. 61, n. 2, p. 21-44, maio 2019.

ABERS, R. N.; ALMEIDA, D. R. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativas federais. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. (org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Unesp, 2019. p. 303-324.

ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governo. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 2, p. 336-364, ago. 2015.

ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. de; PEREIRA, A. K. Inclusive development and the asymmetric state: big projects and local communities in the Brazilian Amazon. **The Journal of Development Studies**, v. 53, n. 6, p. 857-872, 2017.

ARAÚJO, S. M. V. G. de. Environmental policy in the Bolsonaro government: the response of environmentalists in the legislative arena. **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 2, p. 1-20, 2020.

AZEVEDO, A. A. **Legitimação da insustentabilidade?** Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais – SLAPR (Mato Grosso). Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BATISTA, M.; LOPEZ, F. G. Ministerial tipology and political appointments: where and how do presidents politicize bureaucracy? **Brazilian Political Science Review**, v. 15, n. 1, p. 1-34, 2021.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian State. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, 2017. DOI: 10.1111/gove.12196.

BORINELLI, B. Problemas ambientais e os limites da política ambiental. **Serviço Social em Revista**, v. 13, n. 2, p. 63-84, jan.-jun. 2011.

CAPELARI, M. G. M. *et al*. Large-scale environmental policy change: analysis of the Brazilian reality. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1691-1710, nov.-dez. 2020.

CAPOBIANCO, J. P. R. **Amazônia, uma década de esperança**: como o Brasil controlou o desmatamento entre 2004 e 2014 e está pondo tudo a perder. São Paulo: Estação Liberdade, 2021. 224 p.

CASCIONE, S.; ARAÚJO, S. M. V. G. de. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 72, p. 1-23, 2019.

D'ARAÚJO, M. C. **A elite dirigente do governo Lula**. Participação de Camila Lameirão. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, 2009.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (ed.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 249-280.

FRANCHINI, M.; VIOLA, E.; BARROS-PLATIAU, A. F. The challenges of the anthropocene: from international environmental politics to global governance. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 177-202, jul.-set. 2017.

GAETANI, F. Com quem governar? Dilemas da montagem de equipe no Executivo federal. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Brasília: MPO, 2002. p. 263-287.

GAILMARD, S.; PATTY, J. W. Formal models of bureaucracy. **Annual Review of Political Science**, v. 15, n. 1, p. 353-377, 2012.

GEDDES, B. Building 'state' autonomy in Brazil, 1930-1964. **Comparative Politics**, Nova York, v. 22, n. 2, p. 217-235, jan. 1990.

GEDDES, B. Politician's dilemma: building state capacity in Latin America. Califórnia: University of California Press, 2023. v. 25.

GOMIDE, A. DE Á.; PEREIRA, A. K. (ed.). **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/65104559-e991-469b-ae93-410f406a5085.

GUEST, G.; BUNCE, A.; JOHNSON, L. How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. **Field Methods**, v. 18, n. 1, p. 59-82, fev. 2006.

HENNINK, M.; KAISER, B. N. Sample sizes for saturation in qualitative research: a systematic review of empirical tests. **Social Science & Medicine**, v. 292, p. 1-10, jan. 2022.

HOCHSTETLER, K.; KECK, M. E. **Greening Brazil**: environmental activism in state and society. Carolina do Norte: Duke University Press, 2007.

HOCHSTETLER, K.; VIOLA, E. Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons. **Environmental Politics**, v. 21, n. 5, p. 753-771, 2012. 304 p.

HOCHSTETLER, K. Tracking presidents and policies: environmental politics from Lula to Dilma. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 262-276, 2017.

HOCHSTETLER, K. Environmental politics and policy. *In*: AMES, B. **Routledge Handbook of Brazilian Politics**. Nova York: Routledge, 2019. p. 391-405.

HOCHSTETLER, K. Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity. **Environmental Politics**, v. 30, p. 49-70, 2021. Supl.1.

LOPEZ, F. G. (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 1. ed. Brasília: Ipea, 2015. v. 1. 210 p.

LOPEZ, F. G.; ABREU, R. **A participação das ONGs nas políticas públicas**: o ponto de vista de gestores federais. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1949).

LOPEZ, F. G.; PRAÇA, S. Como são nomeados cargos de confiança no governo federal. *In*: BASSOTTI, I. M.; PINTO, S. S.; SANTOS, T. S. (org.). **Uma nova gestão é possível**. São Paulo: Fundap, 2015. v. 1, p. 161-177.

LOPEZ, F. G.; SILVA, T. M. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 4, p. 711-731, 2019.

MENEZES, R. G.; BARBOSA JR, R. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. **Zeitschrift für vergleichende politikwissenschaft**, v. 15, n. 2, p. 229-247, 2021.

MOURA, A. M. M. de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In*: MOURA, A. M. M. de. (org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p. 13-44.

OLIVEIRA, M. S. de. **Movimentos sociais, partidos políticos e partidos movimentos**: análise de interação a partir da criação da Rede Sustentabilidade. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. 224 p.

PEREIRA, A. K. **Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1884).

PEREIRA, A. K. **A construção de capacidade estatal por redes transversais**: o caso de Belo Monte. 2014. Tese (Doutorado) — Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

PEREIRA, A. K. Ativismo institucional em empreendimentos de infraestrutura: autonomia e discricionariedade no caso da Hidrelétrica Belo Monte. *In*: ABERS, R. N. (org.). **Ativismo institucional**: criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora UnB, 2021. p. 189-219.

PEREIRA, A. K.; MERTENS, F.; ABERS, R. A construção de capacidades estatais em políticas de infraestrutura: demandas socioambientais e heterogeneidades estatais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 3, p. 1-47, 2023.

PEREIRA, A. K. *et al*. Populism and the dismantling of Brazil's deforestation oversight policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 18, n. 1, p. 1-38, fev. 2024.

RAJÃO, R. *et al*. **Uma breve história da legislação florestal brasileira**: contém a Lei nº 12.651, de 2012, com comentários críticos acerca da aplicação de seus artigos. Florianópolis: Expressão, 2021. 192 p.

SERAFIM, L. **Participação no governo Lula**: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenadora
Denise Pimenta de Oliveira

Analistas Técnicos
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Revisora Sênior
Alice Souza Lopes

Revisão
Cláudio Passos de Oliveira
Emilly Dias de Matos
Felipe Fernando Reis Simon
Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira
Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto
Nayane Santos Rodrigues
Patricia Henriques Mafra
Reginaldo da Silva Domingos
Susana Sousa Brito
Yally Schayany Tavares Teixeira
Eduarda Silva de Souza dos Santos (estagiária)
Renata de Resende Brito (estagiária)

Diagramação/Web Design
Aeromilson Trajano de Mesquita
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações

Acompanhe nossas redes sociais

Composto em roboto regular 10/12 (texto)
Roboto regular, bold, black 12/14 (títulos)
Roboto regular 10 (gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO