



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA

ISAURA DE OLIVEIRA BREDARIOL

DESMONTE E RESISTÊNCIA: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO FEDERAIS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

RIO DE JANEIRO

2026



ISAURA DE OLIVEIRA BREDARIOL

DESMONTE E RESISTÊNCIA: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO FEDERAIS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Romano

Coorientadora: Profa. Dra. Laila Sandroni

RIO DE JANEIRO

2026

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Biblioteca Central/Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada com os dados fornecidos pela autora

B831d Bredariol, Isaura de Oliveira , 1984-
Desmonte e resistência: a participação social em
unidades de conservação federais durante a pandemia de
covid-19. / Isaura de Oliveira Bredariol. - Rio de
Janeiro, 2026.
175 f.: il.

Orientador: Jorge Osvaldo Romano.
Coorientadora: Laila Thomaz Sandroni.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade, 2026.

1. participação social. 2. conservação da
biodiversidade. 3. desmonte de políticas públicas . 4.
extrema-direita. I. Romano, Jorge Osvaldo , 1950-,
orient. II. Sandroni, Laila Thomaz, 1986-, coorient.
III Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. IV. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de
Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

É permitida a cópia parcial ou total desta Dissertação, desde que seja citada a fonte.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade (CPDA)

ISAURA DE OLIVEIRA BREDARIOL

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para
obtenção do grau de mestre em Ciências Sociais.

Dissertação aprovada em 23/03/2026.

Documento assinado digitalmente
 **JORGE OSVALDO ROMANO**
Data: 24/05/2026 10:51:37-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. JORGE OSVALDO ROMANO (CPDA/UFRRJ)
(Orientador)

Documento assinado digitalmente
 **LAILA THOMAZ SANDRONI**
Data: 01/04/2026 10:51:42-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dr.^a LAILA THOMAZ SANDRONI (UnB)

Co-orientadora

Documento assinado digitalmente
 **KARINA YOSHIE MARTINS KATO**
Data: 18/03/2026 19:10:02-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dr.^a KARINA YOSHIE MARTINS KATO (CPDA/UFRRJ)

Documento assinado digitalmente
 **CLAUDIA CONCEIÇÃO CUNHA**
Data: 24/03/2026 07:51:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dr.^a CLÁUDIA CONCEIÇÃO CUNHA (EXTERNA À INSTITUIÇÃO)

Aos meus pais, por me ensinarem a aprender com o mundo.

Aos queridos do Amanã e Juruá, por me ensinarem a aprender outro mundo.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, pela compreensão e perseverança. À minha coorientadora pelo incentivo e companheirismo. Ao CPDA pela oportunidade e paciência. Aos meus colegas do trabalho e da luta, pela confiança, contribuições e parceria. A Maria Clara Couto Soares pelo exemplo de existência. Aos meus queridos irmãos e irmã, pelo amor de toda a vida. Às gatas maravilhosas, por tudo o que somos juntas, incluindo Marcelo, Conrado, Jonas e até Fabrício. Por todas e todos aqueles que comigo compartilharam saberes, afetos e o propósito de melhorar esses tantos mundos.

*“Faz escuro mas eu canto,
porque a manhã vai chegar.
Vem ver comigo, companheiro,
a cor do mundo mudar.”*

(Thiago de Mello)

ou

“A gente já enfrentou coisa pior, minha filha, o que vier a gente enfrenta.”

(Celso Bredariol)

RESUMO

Esta dissertação examina as tensões entre democracia e a prática da conservação da biodiversidade no Brasil, focando no desmonte de políticas públicas promovido por um governo populista de extrema-direita. Parte do histórico de estruturação de espaços formais de participação social na gestão de unidades de conservação federais e apresenta as mudanças impostas à política ambiental no contexto de hegemonia do agronegócio e disseminação do negacionismo científico. Reflete sobre a crise socioambiental e detalha as estratégias de resistência da burocracia estatal, que enfrentou o autoritarismo e o assédio institucional. Analisa como a pandemia de covid-19 adicionou desafios à participação social e como adaptações criativas em conselhos gestores de unidades de conservação federais possibilitaram seu funcionamento nos anos de 2020 e 2021. Revela como uma rede de servidores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade atuou tecnicamente para impedir um retrocesso normativo e preservar a gestão participativa em unidades de conservação das regiões Nordeste e Sudeste do país. O legado institucional de estruturação dos conselhos gestores foi determinante para a continuidade de seu funcionamento, bem como o arcabouço legal do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Palavras-chave: participação social; conservação da biodiversidade; desmonte de políticas públicas; extrema-direita.

ABSTRACT

This dissertation examines the tensions between democracy and the practice of biodiversity conservation in Brazil, focusing on the dismantling of public policies promoted by a far-right populist government. It traces the historical development of formal spaces for participation in protected areas' governance and presents the federal environmental policy changes imposed by the agribusiness hegemony in a context of scientific denialism. It reflects on the socio-environmental crisis and details the resistance strategies adopted by the state bureaucracy, which faced authoritarianism and institutional harassment. It analyzes how the covid-19 pandemic added challenges to public participation and how creative adjustments in the federal protected areas' management councils enabled their operation in 2020 and 2021. Finally, it reveals how a network of Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation's civil servants has worked to prevent regulatory rollback and preserve protected areas' participatory management in the country's Northeast and Southeast regions. The institutional legacy of structuring management councils played a decisive role in ensuring their continued operation, as well as the legal framework of the National System of Conservation Units.

Keywords: public participation; biodiversity conservation; dismantling of public policies; far-right.

RESUMEN

Este trabajo examina las tensiones entre la democracia y la práctica de la conservación de la biodiversidad en Brasil, centrándose en el desmantelamiento de las políticas públicas promovido por un gobierno populista de extrema derecha. Parte de la historia de la estructuración de espacios formales de participación ciudadana en la gestión ambiental pública y presenta los cambios impuestos a la política ambiental federal en el contexto de la hegemonía del agronegocio y la diseminación del negacionismo científico. Reflexiona sobre la crisis socioambiental y detalla las estrategias de resistencia de la burocracia estatal, que se enfrentó al autoritarismo y al acoso institucional. Analiza cómo la pandemia de covid-19 ha añadido retos a la participación y cómo las adaptaciones creativas en los consejos ciudadanos de las áreas protegidas federales han permitido su funcionamiento en los años 2020 y 2021. Finalmente, revela cómo una red de funcionarios del Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad actuó técnicamente para impedir un retroceso normativo y preservar la gestión participativa en las áreas protegidas de las regiones noreste y sureste del país. El legado institucional de la estructuración de los consejos ciudadanos fue determinante para la continuidad de su funcionamiento, así como el marco legal del Sistema Nacional de Unidades de Conservación.

Palabras clave: participación social; conservación de la biodiversidad; desmantelamiento de políticas públicas; extrema derecha.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — Fachada da ACADEBio - Academia Nacional da Biodiversidade	38
Figura 2 — Mapa das UC federais com nomeações/indicações político-partidárias a cargos comissionados	41
Figura 3 — Manifestação conjunta de servidores do ICMBio e Fórum de Comunidades Tradicionais de Paraty contra a nomeação de investigador por advocacia administrativa na APA Cairuçu para a Coordenação Regional do Sudeste	42
Figura 4 — Propaganda em redes sociais em 31 de janeiro de 2024	59
Figura 5 — Ricardo Salles comunica diretoria de militares pelo X (antigo Twitter)....	76
Figura 6 — Site oficial informando os diretores do Instituto Chico Mendes	102
Figura 7 — Erro na página sobre gestão participativa do site oficial do ICMBio	103
Figura 8 — Notícia internacional sobre ato organizado pela ASIBAMA-RJ em 2019	106
Figura 9 — Reuniões de conselho entre março e dezembro de 2020	111
Figura 10 — Impeditivos das reuniões virtuais.....	112
Figura 11 — Apresentação sobre reuniões virtuais de conselho do NGI Santa Cruz .	121
Figura 12 — Nuvem de palavras resultante de exercício do grupo de gestão socioambiental com o Mentimeter, ferramenta de participação virtual.	128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Cargos de Confiança da 1ª Administração Trump nas Áreas de Clima e Energia.....	52
Quadro 2 — Ocupantes de cargos de Secretaria no Ministério do Meio Ambiente em 2020	66
Quadro 3 — Quantitativo Anual de Cargos no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade de 2008 a 2022.....	80
Quadro 4 — Funcionamento de conselhos gestores de unidades de conservação da GR4	115
Quadro 5 — Quadro analítico dos processos de homologação de conselhos gestores das unidades de conservação federais entre 2019 e 2021	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
APP	Área de Preservação Permanente
ARCA	Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
ASCEMA	Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente
ASIBAMA	Associação dos Servidores Federais da Área Ambiental
CGIB	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CGSAM	Coordenação de Geral de Gestão Socioambiental
CNAPO	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
COFA	Comitê Orientador do Fundo Amazônia
CONABIO	Comissão Nacional da Biodiversidade
CONAPACC	Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental da Costa dos Corais
Condraf	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
Covid-19	Corona Virus Disease 2019
CT	Câmara Temática
DGPEA	Diretoria de Gestão Participativa e Educação Ambiental
DISAT	Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial
ESEC	Estação Ecológica
FLONA	Floresta Nacional
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GAT	Grupos de Assessoramento Técnico
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
GR	Gerência Regional
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada
NGI	Núcleos de Gestão Integrada
PAD	Processos Administrativos Disciplinares
PAN	Planos de Ação Nacional para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção
PARNA	Parque Nacional
PECMA	Plano Especial de Cargos do MMA e do IBAMA
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PGR	Procuradoria Geral da República
PM	Polícia Militar
PPCDAm	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PRONABIO	Programa Nacional da Diversidade Biológica
REBIO	Reserva Biológica
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX	Reserva Extrativista
REVIS	Refúgio da Vida Silvestre
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
UC	Unidade de Conservação da Natureza

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 CAPÍTULO I: Participação Social e Conservação da Biodiversidade.....	25
2.1 Debates sobre Democracia e Participação	25
2.2 Participação Social no Brasil e a Constituição Cidadã	27
2.3 Participação e Políticas de Conservação da Biodiversidade.....	29
2.4 Breve Histórico dos Espaços Institucionais de Participação Social no ICMBio.....	36
3 CAPÍTULO II: Impactos da Política Governamental e da Pandemia de COVID-19 na Gestão Ambiental Federal	44
3.1 O Desmonte de Políticas Públicas	44
3.2 Retrocesso Democrático e Populismo	47
3.3 Desmonte de Políticas Ambientais nos EUA, um Referencial Comparativo	50
3.4 Retrocesso Democrático, Neoextrativismo e a Pandemia de COVID-19	54
3.5 A Burocracia sob Ataque.....	67
3.6 Cronologia do Desmonte Ambiental Brasileiro no Governo Bolsonaro.....	84
4 CAPÍTULO III: Desmonte e Resistência nos Espaços Convidados de Participação Social das Unidades de Conservação Federais	101
4.1 Entraves Institucionais e Movimentos de Resistência.....	101
4.2 Impactos da Pandemia e da Política Governamental nos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais	107
4.3 Óbices a Homologação dos Conselhos.....	128
4.4 O Caso da Instrução Normativa nº 09/2014.....	132
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
FONTES.....	143
REFERÊNCIAS	159

1 INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Federal de 1988 vinha se estruturando no Brasil um modelo de democracia participativa que aprofundou a democracia representativa eleitoral (Brasil, 2025a). Com o objetivo de possibilitar a participação social na gestão governamental, os conselhos gestores de políticas públicas fundaram fóruns de debate e deliberação com representações governamentais e da sociedade civil (Dagnino, 2004). As unidades de conservação da natureza (UC) devem, por lei, ser administradas em diálogo com seu conselho gestor (Brasil, 2000). Não sem dificuldades, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), inicialmente, e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em seguida, vinha compondo conselhos para cada unidade de conservação sob sua responsabilidade e avançando na inclusão da sociedade na gestão ambiental pública. A partir de 2019, medidas governamentais reduziram participações em conselhos de políticas públicas, não afetando, porém, a obrigatoriedade legal dos conselhos gestores de unidades de conservação. Em 2020, os desafios advindos da pandemia de covid-19 somaram-se aos já existentes.

A construção desta pesquisa se deu a partir da condição de isolamento social que a covid-19 impôs. A escolha de observar o funcionamento de espaços virtuais de participação social em unidades de conservação foi incentivada pela acessibilidade à distância de tais espaços. Apresento, nessa dissertação, mecanismos participativos utilizados para a democratização da gestão de unidades de conservação e como foram restringidos no contexto de retrocesso democrático, bem como as estratégias de continuidade adotadas. O direcionamento de meu olhar para os conselhos gestores foi fundamentado na relevância que estes espaços têm na prerrogativa legal do direito à participação. Detenho meu olhar em algumas dimensões específicas destes processos:

- Contextualização dos conselhos gestores de UC a partir das relações entre participação e conservação da biodiversidade;
- Apresentação do desmonte de políticas de conservação da biodiversidade durante a primeira parte do governo Bolsonaro;
- Compreensão de como o entrelace da pandemia com o governo autoritário afetou os espaços formais de participação social nas unidades de conservação federais;

- Sistematização dos pontos de debate sobre participação em conselhos gestores no período de pandemia sob a perspectiva dos gestores ligados a duas Gerências Regionais (GR) do ICMBio;
- Identificação de medidas que foram ou não tomadas para viabilizar essa participação;
- Reconhecimento de mudanças que interferiram no funcionamento desses espaços para além do período de distanciamento contra a propagação do coronavírus e como;
- Observação da resposta da burocracia às iniciativas da gestão de extrema-direita e seus efeitos.

Importante notar que a análise se iniciou observando processos em curso, de maneira que procurei realizar um acompanhamento dinâmico destes processos. Tenho como foco privilegiado as discussões ocorridas em reuniões de reflexão sobre os limites e possibilidades da participação social no contexto da pandemia e do autoritarismo, realizadas pelos servidores ambientais responsáveis pelas agendas de promoção da participação social em UC das Regionais do Sudeste e Nordeste, bem como as discussões ocorridas neste mesmo período em conselhos de algumas dessas unidades, nos anos 2020 e 2021. Ademais, tenho nos processos administrativos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do ICMBio o registro de diálogos entre as diferentes instâncias institucionais concomitantes e anteriores ao período estudado.

O material empírico analisado nesta pesquisa é composto por: 1) relatórios e dossiês de apresentação do contexto de limites da política ambiental no Brasil em nível federal; 2) notícias de jornais e posts extraídos de redes sociais; 3) documentos produzidos pelo ICMBio referentes ao tema dos conselhos gestores no recorte utilizado — como atas e despachos interlocutórios; 4) observação participante nas reuniões das GR sobre participação social no contexto da pandemia e reuniões de conselho; 5) diálogos individuais assíncronos com analistas ambientais participantes das reuniões das GR. Estes materiais diversos foram sistematizados de acordo com os objetivos específicos da pesquisa.

Para alcançar estes objetivos, aciono elaborações método-epistemológicas que me auxiliam a endereçar este objeto a partir de uma vigilância epistemológica sobre meu contexto específico em relação ao objeto. Sou servidora pública do ICMBio, instituição gestora que preside os conselhos de unidades de conservação federais. Em 2009, quando ingressei no ICMBio, encontrei os conselhos das reservas extrativistas do médio Solimões recém-formados,

ainda sem um funcionamento consolidado. De forma integrada, trabalhamos junto às representações comunitárias e suas associações para ampliar a apropriação e potencialidade de tais espaços.

Na Reserva Extrativista (RESEX) do Baixo Juruá, onde atuei diretamente, optamos em preceder as reuniões de conselho por viagens de mobilização em todas as comunidades, fomentando o debate entre representante e base sobre cada proposição de ponto de pauta. Incentivamos os conselheiros a debaterem os resultados das reuniões ao retornar e promovemos um evento formativo a cada ano, sempre em conjunto com a Associação dos Trabalhadores Rurais de Juruá. Foram criadas câmaras temáticas que se reuniam nos intervalos entre as reuniões do conselho deliberativo e promoviam a interlocução com as secretarias municipais. Para temáticas mais gerais, estabelecemos contato com instituições governamentais responsáveis e promovemos intercâmbios de conselheiros com outras UC da região. Após o desenvolvimento da primeira etapa do projeto Jovens Protagonistas do Fortalecimento Comunitário, foi criada uma nova cadeira no conselho para a representação do grupo de jovens da RESEX. À medida em que os conselheiros monitoravam os planos de ação elaborados para o conselho e cada câmara temática, tornavam-se mais claras as diferentes atribuições entre conselheiros, Associação, ICMBio e outros órgãos. Por conseguinte, as reuniões tornaram-se mais potentes enquanto arena pública de debate, alcançando maior engajamento das representações municipais. Nunca conseguimos atender à demanda de aumentar o número de reuniões ordinárias anuais e, após o êxodo de grande parte da equipe, mesmo a manutenção do número regimental de encontros tornou-se um desafio. Entretanto, o ganho formativo conquistado durante nosso período de atuação não parece ter se perdido, principalmente ao observar a atuação jovem.

No Parque Nacional da Tijuca, onde trabalho hoje, comecei a acompanhar o conselho consultivo em 2014 e estive responsável por sua gestão desde 2016. Em um contexto extremamente diferenciado do amazônico, enfrentamos o desafio de interlocução com um entorno densamente povoado e, embora próximo fisicamente, distante da gestão do Parque em sua maior parte. Oficinas de renovação, formações e certo grau de transparência mostram-se insuficientes para construir novas aproximações diante da realidade desigual e do histórico segregador. O alto grau de judicialização de processos e a eventual condução de conflitos interinstitucionais pelo comitê gestor do ICMBio impõem limites a uma participação mais

ampla. Apesar disso, mantém-se como prioritário o funcionamento regular do conselho, que conta com várias câmaras temáticas e grupos de trabalho, de diferentes intensidades de atuação. Muitas das representações da sociedade civil que integram o conselho atuam aguerridamente em defesa de suas visões sobre o Parque e em múltiplas temáticas de fato influenciam a tomada de decisões. Frente à centralidade das agendas ligadas à visitação e ao turismo, investir em relações mais dialógicas com as diversas comunidades vizinhas frequentemente é colocado como uma necessidade secundária. Este tem sido o principal foco de meus esforços recentes enquanto analista ambiental.

Minha relação de proximidade com conselhos gestores, por um lado, oferece caminhos de acesso ao funcionamento dos mesmos, por outro, gera restrições de meu posicionamento enquanto pesquisadora. Neste sentido sigo Bourdieu (2005, p. 22) quando coloca que a “explicitação [de pressupostos teóricos] permanece em si mesma desprovida de virtude heurística enquanto não for acompanhada da explicitação dos obstáculos epistemológicos que se apresentam, sob uma forma específica, em cada atividade científica”. Para prosseguir na ruptura com as pré-noções, Bourdieu defende analisar ações dos sujeitos no sistema completo de relações, identificando suas funções sociais e princípios sistêmicos. Encontrando-me diretamente ligada aos processos analisados, necessito observar questões de distância social e psicológica. Da Matta (1978) aborda tais problemáticas da seguinte forma:

aprender a realizar uma dupla tarefa que pode ser grosseiramente contida nas seguintes fórmulas: (a) transformar o exótico no familiar e/ou (b) transformar o familiar em exótico. E, em ambos os casos, é necessária a presença dos dois termos (que representam dois universos de significação) e, mais basicamente, uma vivência dos dois domínios por um mesmo sujeito disposto a situá-los e apanhá-los. (Da Matta, 1978, p. 4).

Gilberto Velho (1978) alerta que a familiaridade pode ser impeditiva se não relativizada por reflexão sistemática. Apesar de dispormos de complexos mapas das relações familiares, as podemos classificar segundo princípios através dos quais fomos socializados, comprometendo o conhecimento com os próprios hábitos e estereótipos. Ainda compreendendo que o conhecimento da vida social tem caráter aproximativo por sua subjetividade inerente, é de primordial importância o exaustivo questionamento de minhas análises. Reconhecendo a parcialidade de minha interpretação me é possível buscar compreender contrapontos e fundamentar minhas percepções nos confrontos observados.

Segundo Remi Lenoir (1996), a sociologia se constituiu como ciência perante problemas sociais advindos da industrialização, motivo pelo qual instituições “Ficam na expectativa de que eles ajudem a resolver um ‘problema’, por definição, ‘social’” (Lenoir 1996, p. 60). Esse autor afirma que “A primeira dificuldade encontrada pelo sociólogo deve-se ao fato de estar diante das representações preestabelecidas de seu objeto de estudo que induzem a maneira de apreendê-lo e, por isso mesmo, defini-lo e concebê-lo” (Lenoir 1996, p. 61). Lenoir cita Durkheim (1895):

‘Produzidas pela experiência banal, [as pré-noções] têm como objeto, antes de tudo, harmonizar nossas ações com o mundo que nos cerca; são formadas pela e para a prática’, o que lhes dá essa espécie de ‘ajustamento prático’ que dificulta ainda mais a tarefa de nos libertar delas na medida em que se tornam banais, evidentes, legítimas. (Durkheim 1895 *apud* Lenoir, 1996, p. 61).

Meu engajamento prévio e futuro na gestão socioambiental de unidades de conservação federais contribui, em muito, para essa busca pela harmonia atravessar meu olhar, ainda em processo de transição à medida em que recém mergulhei na área de ciências sociais. Voltando a Lenoir: “Um problema social não é somente o resultado do mau funcionamento da sociedade (...), mas pressupõe um verdadeiro ‘trabalho social’ que compreende duas etapas essenciais: o reconhecimento e a legitimação do ‘problema’ como tal” (Lenoir, 1996, p. 84). Pela expressividade da biologia da conservação nas políticas institucionais do ICMBio e por minha própria formação, constato sua relevância para a gestão ambiental pública. Um de seus pressupostos básicos versa que a conservação de ecossistemas é fundamental para a qualidade de vida humana e um direito de todos os seres vivos; outro diz que os ecossistemas estão gravemente ameaçados (Primack e Rodrigues, 2001). Reconheço que uma solução para tais ameaças não seja “tanto uma questão de proteger “bens” fundamentais para a sobrevivência humana, mas de mudar profundamente a economia e a sociedade, derrubando o sistema de normas que está ameaçando de maneira direta a humanidade e a natureza” (Dardot e Laval, 2017, p. 14). Contudo, é importante notar a efetividade material do estabelecimento de áreas protegidas na contenção da conversão de vegetação nativa em outros usos do solo, especialmente no Brasil (Souza, Vilela, Phalan e Dobrovolski, 2021).

Necessário observar que, apesar de ser servidora da instituição responsável pelas UC a nível federal, não tenho contato direto com todos os exemplos utilizados nesta dissertação. Se por um lado disponho de prévio contato com muitos dos servidores que atuam nas unidades estudadas, não conheço senão os conselheiros do Parque Nacional da Tijuca, estes, porém, em

relação construída de um ponto de vista muito distinto deste de pesquisadora. Sobre a familiaridade, Velho (1978) coloca que o estranhamento é possível ao confrontar intelectualmente e emocionalmente diferentes versões sobre as situações. Neste sentido, faz-se pertinente o uso de diferentes exemplos e fontes para a análise da temática.

Para compreender os sujeitos de minha pesquisa, em especial aqueles que me são estranhos, cabe atentar ao alerta de Bourdieu (2005) sobre o perigo de impor questões que não fazem parte da experiência dos sujeitos, de deixar de formular questões pertinentes e de ingenuamente formular questões que o próprio sociólogo se pergunta sobre eles. É preciso, segundo ele, evitar a mera reprodução das pré-noções dos sujeitos. O autor indica a história social do problema, do objeto e dos instrumentos de pensamento e a desnaturalização de categorias da linguagem como instrumentos de consciência das construções. Para Velho (1978, p. 127), “sendo o pesquisador membro da sociedade, coloca-se, inevitavelmente, a questão de seu lugar e de suas possibilidades de relativizá-lo ou transcendê-lo e poder ‘pôr-se no lugar do outro’”.

Ao tratar de processos que envolvem representantes das populações locais, é oportuna a discussão de Homi Bhaba (1998, p. 59) sobre centralidade do conhecimento ocidental e diferença cultural:

Embora o conteúdo de uma ‘outra’ cultura possa ser conhecido de forma impecável, embora ela seja representada de forma etnocêntrica, é seu local enquanto fechamento das grandes teorias, a exigência de que, em termos analíticos, ela seja sempre o bom objeto de conhecimento, o dócil corpo da diferença, que reproduz uma relação de dominação e que é a condenação mais séria dos poderes institucionais da teoria crítica.

Homi Bhaba (1998) defende que o próprio empreendimento teórico deve subverter e substituir a autoridade antagônica. Oliveira (2006) adverte sobre o poder que o pesquisador exerce ao ouvir um informante de uma posição o mais neutra possível e propõe a interlocução como relação dialógica, criando um espaço semântico partilhado. Dado que é impossível dissociar-me de minha posição de funcionária do ICMBio, coube assumi-la como ponto de partida para o estabelecimento de diálogos e perceber como interlocutores interagem com a mesma. Considerando tais colocações e entendendo que a relação do pesquisador com os sujeitos é uma relação social configurada na prática do campo, remeto-me novamente a Bourdieu (2005, p. 54), que adverte que o “interesse pelos pressupostos éticos e pelos valores

ou fins últimos evita o exame crítico da teoria do conhecimento sociológico que está implicada nos atos mais elementares da prática”.

Por outro prisma, Jeanne Favret-Saada (2005) reconhece o afeto como centralidade da apreensão de um trabalho de campo. Para ela, apenas se deixando afetar e vivenciar no próprio corpo a experiência partilhada e suas intensidades se chega a ocupar um lugar e, assim, a conhecê-lo. Remover os aspectos não verbais e involuntários para aprender um sistema de representações seria maquiá-lo e empobrecê-lo. Como parte da diretoria da Associação dos Servidores Federais da Área Ambiental no Estado do Rio de Janeiro, profundamente implicada nos processos aqui analisados, preciso admitir o impacto das angústias vivenciadas durante a escrita desta dissertação.

Bourdieu coloca que ao deixar impensado seu próprio pensamento, o sociólogo torna-se instrumento daquilo que quer pensar. Vai além: “Nas ciências sociais, como se sabe, as rupturas epistemológicas são muitas vezes rupturas sociais, rupturas com as crenças fundamentais de um grupo e, por vezes, com as crenças fundamentais do corpo de profissionais, com o corpo de certezas partilhadas” (Bourdieu, 1989, p. 38).

Para este autor, quanto menos consciente for a teoria implícita em determinada prática — teoria do conhecimento do objeto e teoria do objeto — maiores serão as possibilidades de que ela seja mal controlada, portanto, mal ajustada ao objeto em sua especificidade. Ao designar por metodologia, como acontece frequentemente, o que não passa do decálogo dos preceitos tecnológicos, escamoteia-se a questão metodológica propriamente dita, ou seja, a da escolha entre as técnicas (métricas ou não) por referência à significação epistemológica do tratamento a que será submetido, pelas técnicas escolhidas, o objeto e a significação teórica das questões que se pretende formular ao objeto ao qual são aplicadas (Bourdieu, 2005).

Como mostra toda a obra de Gaston Bachelard, a epistemologia distingue-se de uma metodologia abstrata por se esforçar em apreender a lógica do erro para construir a lógica da descoberta da verdade como polêmica contra o erro e como esforço para submeter as verdades próximas da ciência e os métodos que ela utiliza a uma retificação metódica e permanente (Bourdieu, 2005, p. 12).

Bourdieu (1989) indica o “método comparativo” entre dois objetos para pensar relacionalmente um caso particular, o percebendo como particular e o interrogando a respeito de características gerais ocultas sob a singularidade. Neste sentido, foi para mim um empreendimento muito oportuno o de analistas e técnicos ambientais de algumas unidades de

conservação da Região Nordeste do país, sob a Gerência Regional 2 da nova organização institucional do ICMBio, reunirem-se periodicamente para discutir a participação social nas unidades durante o período de distanciamento social adotado face à pandemia de covid-19 (*Corona Virus Disease 2019*). Embora já tenha conhecido a região a turismo, nunca tive experiência profissional lá, de modo que apesar de compartilharmos o trabalho na mesma autarquia, me foi possível certo estranhamento na observação. Mais que isso, algumas unidades da região guardam certas semelhanças com aquela na qual tenho meu exercício profissional, como a relevância turística, e facilitaram a percepção de particularidades de minha vivência.

Ele sugere aplicar à ciência em vias de se fazer a tarefa epistemológica de “descobrir no decorrer da própria atividade científica, incessantemente confrontada com o erro, as condições nas quais é possível tirar o verdadeiro do falso, passando de um conhecimento menos verdadeiro a um conhecimento mais verdadeiro” (Bourdieu, 2005, p. 17). Assim sendo, logo que constituído o grupo, passei a acompanhá-lo, tornando seus participantes parte dos sujeitos da pesquisa aqui proposta. Ao me apresentar ao grupo e expor meu interesse de pesquisa, alguns integrantes passaram a me convidar a observar também algumas das reuniões virtuais desenvolvidas nas suas unidades de atuação. Ao longo das reuniões, experiências de promoção de espaços participativos no ambiente virtual foram relatadas, tendo algumas sobressaído como referências para as discussões dos integrantes do grupo.

Por meio de meu contato com o analista responsável pelo apoio à gestão socioambiental na Gerência Regional 4, referente à Região Sudeste, abreviou-se o diálogo entre as duas GR em torno da temática discutida no grupo de gestores da GR2. Pouco depois, o responsável pelo Sudeste convidou analistas e técnicos das unidades desta região a formar um grupo análogo, de cujas reuniões passei, então, a participar enquanto observadora e, posteriormente, enquanto coorganizadora.

Para Oliveira (2006), a observação participante capta “excedentes de sentido”, ou seja, significações, que escapam a outras metodologias. Embora não me fosse possível elaborar uma etnografia nesse momento, busquei me aproximar, em tais observações, do objetivo de descrever uma hierarquia de estruturas significantes em termos das quais acontecimentos comportamentais são produzidos, percebidos e interpretados, determinando sua base social e importância. (Geertz, 1973).

Reconhecendo os limites e potencialidades de cada método, Oliveira (2006) defende a combinação de métodos para melhor adequar ao problema posto, tendo como contrapartida a vigilância sobre suas condições de utilização. Como minha interação com os sujeitos da pesquisa é constante, eventuais perguntas aos gestores foram encaminhadas por Whatsapp ou ligação de voz, bem como por entrevistas online. Por meio da sistematização de informações das reuniões, elenquei as principais problemáticas tratadas, buscando documentos que confirmassem ou questionassem as percepções encontradas. Ao apresentar tal análise, procurei confrontar as questões identificadas com o conceitual apresentado.

O levantamento e aprofundamento teórico são etapas essenciais a galgar, mas por si não garantem a coerência imprescindível ao trabalho. A desconstrução desses conceitos de seus campos teóricos, observando as dimensões, associações e variáveis de cada um para avaliar suas linhas de articulação torna-se indispensável. Bourdieu (1989) aponta como armadilha o desconhecimento do princípio verdadeiro do interesse do pesquisador sobre o objeto que lhe interessa pesquisar. Conhecendo como origem de meu interesse a promoção da participação social na gestão ambiental pública, percebo o risco de deixar de questionar sua efetividade, confundindo processos democráticos e neoliberais. Segundo Bourdieu (2005, p. 38), “Bachelard recusa à ciência as certezas do saber definitivo para lembrar que ela só poderá progredir ao colocar perpetuamente em questão os princípios de suas próprias construções.” E “o progresso teórico pressupõe a integração de novos dados mediante um questionamento crítico dos fundamentos da teoria que os novos dados colocam à prova” (Bourdieu, 2005, p. 42). Iniciei o levantamento bibliográfico com base nas produções dos servidores do ICMBio e seus autores de referência, incorporei referências sobre conservação, democracia e participação social no Brasil e passei a referências internacionais sobre conservação e políticas públicas.

Conforme Oliveira (2006), a progressão do pensamento ocorre na textualização, constituindo a linguagem condição dialética entre comunicar e conhecer. Geertz (1973) coloca como desafio modelar os casos analisados em relação às macroquestões teóricas das ciências sociais sem perder contato com os atos descritos e com as limitações físicas e biológicas sobre as quais repousam. Bourdieu (1989) explana que os conceitos devem servir à construção do objeto, rompendo com preconceções, e ser postos em ação em campo, para focalizar o olhar do pesquisador na busca de propriedades de agentes e instituições, em uma abordagem relacional. Os dados consistem, dessa forma, no produto de uma construção teórico-

metodológica e precisam ser contextualizados e analisados em relação à estrutura. Face às teorias, o caso requer, então, ser interrogado, almejando traçar possíveis generalizações.

Beaud e Weber opinam que somente após o campo o tema escolhido é transformado em objeto de pesquisa, porém para chegar ao campo necessita-se de um bom preparo, apropriando-se de leituras sobre o tema, consultando documentos e bibliografia sobre o histórico do lugar e reunindo outras informações relevantes (Beaud e Weber, 2007). Destacam a significância de avaliar entraves e oportunidades que um campo oferece em dado momento sobre o tema em questão.

Face às limitações impostas inicialmente pela pandemia de covid-19, o campo dessa pesquisa foi realizado de modo remoto por meio virtual. Isso possibilitou o contato com diferentes realidades geográficas e impõe restrições de percepção das realidades locais. Sendo as disparidades de acesso à internet e familiaridade com a tecnologia algumas das questões foco dos debates sobre a participação social no período estudado, tais aspectos não passaram despercebidos e são tratados novamente mais à frente.

No capítulo 1 fiz uma sistematização de debates presentes na literatura sobre participação social para refletir sobre suas implicações em políticas de conservação da biodiversidade de base territorial, mais especificamente a implementação de unidades de conservação federais. Referenciando historicamente a participação social no contexto nacional, apresento algumas potencialidades e limites já debatidos sobre os conselhos de unidades de conservação. Encerro o capítulo com um breve panorama de políticas de promoção da participação social no ICMBio, com foco nos conselhos gestores.

O capítulo 2 relata os impactos da política governamental federal e da pandemia de covid-19 sobre a participação social e as unidades de conservação federais, trazendo o contexto em que a pandemia emergiu. Relacionei a minha análise do debate institucional à literatura disponível referente a esse contexto e procurei identificar as transformações acarretadas com as estratégias descritas. Enquanto integrante da burocracia pública, referenciei estudos sobre a relação entre a burocracia e governos autocráticos.

O capítulo 3 teve foco no funcionamento dos conselhos gestores de unidades de conservação durante a pandemia e a resposta de gestores frente aos desafios impostos. Para tal, forneci um quadro dos esforços institucionais de manutenção dos espaços remotos de

participação e pontuei alguns limites encontrados. Observei, ainda, o debate sobre a Instrução Normativa nº 09 de 2014 do ICMBio.

Espero, assim, contribuir com a compreensão das limitações e potencialidades dos conselhos gestores de unidades de conservação como espaços de participação social frente aos desafios impostos pelo contexto político antidemocrático e de distanciamento social.

CAPÍTULO I
PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE

2 CAPÍTULO I: Participação Social e Conservação da Biodiversidade

Introdução

Para refletir sobre a materialidade das formas de participação social nas unidades de conservação no Brasil a nível federal precisamos primeiro explorar alguns debates sobre a democracia e as possibilidades abertas neste sistema para a efetiva participação.

2.1 Debates sobre Democracia e Participação

Leonardo Avritzer (1996), explica que no início do século XX Weber e Schumpeter procuravam compreender como a prática democrática se daria nos Estados modernos, com extensa organização burocrática. Os teóricos da democracia a identificaram como uma forma de governo. Weber, inaugurando o elitismo democrático, refletiu que a soberania popular só seria compatível com o sistema complexo de administração se entendida enquanto igualdade formal dos direitos políticos, reduzindo a liberdade individual, o processo de formação política e mantendo a população separada da administração.

Schumpeter sinalizou uma contradição entre o ideal socialista de bem comum e o método democrático. Observando que indivíduos diferentes possuem valores diversos, entendeu que discordâncias seriam inerentes mesmo em questões consensuais à primeira vista. Considerando a irracionalidade das massas, por ele colocadas como impulsivas, suscetíveis e preconceituosas, reservou às elites a alternância de poder e às massas o voto. Caiu em contradição, entretanto, não explicando por que as elites se diferenciariam das massas quanto à racionalidade e como essa racionalidade seria gerada (Avritzer, 1996).

Avritzer (1996) em sequência descreve a teoria de Downs, no pós-guerra, que assumiu a racionalidade do indivíduo como capacidade de maximizar os benefícios de que pode usufruir no sistema político. Para este autor, o objetivo dos governos seria perpetuar-se no poder, de modo que sempre almejassem maximizar os benefícios oferecidos aos indivíduos. Porém, a definição de racionalidade individual adotada por Downs apontou para a constante disputa entre indivíduos e ele desconsiderou a capacidade das elites estabelecerem uma agenda para atender a seus próprios interesses. Em sua teoria a sociedade não teria atuação alguma e tampouco houve reconhecimento da existência de bens simbólicos.

Já Dahl, cuja obra Avritzer aborda também, indicou a necessidade de ampliar critérios como liberdade e igualdade em poliarquias democráticas. Para Dahl, a legitimidade de uma eleição estaria condicionada à qualidade do processo de discussão que a antecede. Outra condição seria a possibilidade de participação dos indivíduos em associações civis e no Estado, apresentando alternativas políticas. Postulando a democracia como processo de tomada de decisões coletivas, retomou seu fundamento moral, a partir do qual todos têm autonomia de escolha. Ele não respondeu, no entanto, que práticas possibilitariam atingir essa poliarquia democrática, tendo observado empiricamente características que, segundo ele, facilitariam o surgimento desta organização social em sociedades nas quais as condições de distribuição de poder já eram menos díspares (Avritzer, 1996).

Amartya Sen (2000), em *Desenvolvimento como Liberdade*, relaciona indicadores econômicos à liberdade individual. Diversamente, contudo, expressa que outras condições são necessárias à expansão da liberdade. Diferencia claramente o regime político enquanto outro determinante, apontando que enquanto a opulência mundial aumenta, grande parte das pessoas não dispõe de liberdades elementares. Mas como a dimensão coletiva da democracia se constituiria enquanto valor compartilhado por uma associação de indivíduos?

Avritzer (1996) recorre a Habermas para responder essa pergunta. Habermas entende que valores democráticos se formam e reproduzem em arenas discursivas públicas, e não no interior da esfera estatal. Diferente da racionalidade sistêmica dominante na administração estatal, impessoal e orientada pela lógica estratégico-competitiva, a racionalidade comunicativa que estrutura a esfera pública é eminentemente coletiva, já que o processo argumentativo pressupõe ao menos dois indivíduos. Por princípio, inexistente uma verdade objetiva no campo da política, de maneira que a qualidade do processo argumentativo é sua única possibilidade de validação.

Essa constatação aporta um conteúdo ético de igualdade e universalização. Habermas define a democracia como institucionalização dos procedimentos e condições de comunicação. Ao tornar o sistema político dependente de redes periféricas de comunicação, tal procedimento possibilita que públicos capazes de se organizar na sociedade forcem uma compatibilização do sistema político com a soberania popular, integrando racionalidade e participação. Entretanto, a burocratização pode afetar as estruturas comunicativas da esfera pública e ameaçar a prática democrática (Habermas 1994, *apud* Avritzer, 1996).

Nancy Fraser (1996) aponta para indissociabilidade entre democracia, igualdade e reconhecimento às diferenças, propondo uma democracia radical. Relata como a ideia de uma igualdade que equipara todos a um ideal de ser humano centrado no homem branco norte americano heterossexual de classe média foi denunciada como reprodutora de opressões de gênero, raça, etnicidade, sexualidade e classe. Para ela, não se faz apenas necessário reconhecer o valor da diferença, como também observar como as diferenças se interseccionam na construção das identidades e suas lutas. A celebração das diferenças identitárias não deve ocultar as diferenças sociais, mas reconhecê-las para que sejam combatidas nos processos democráticos. Mais que isso, ressalta a importância de compreender as identidades que se constroem em consonância com uma proposta democrática e aquelas que se colocam contrariamente a outras identidades, espelhando relações de dominância. Para que as diferenças culturais possam ser livremente elaboradas, é essencial que haja igualdade social. Nesse sentido, Fraser defende conectar políticas culturais de identidade e políticas sociais de justiça e igualdade para alcançar um modelo adequado de democracia radical (Fraser, 1996).

2.2 Participação Social no Brasil e a Constituição Cidadã

A democratização brasileira teve como um de seus aspectos centrais a inovação cultural introduzida pelos movimentos sociais, com novas formas de ação coletiva. Gohn (2011) define movimentos sociais como “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas” (Gohn, 2011, p. 335), ressaltando o papel destes na contínua e criativa mobilização de “fazer propositivos” que pautam e reconfiguram a esfera pública. As associações comunitárias formadas nos anos 70 em reação ao autoritarismo reivindicaram autonomia em relação ao Estado, distanciando-se da tradição clientelista. Ainda assim, por meio das iniciativas populares, conseguiram a institucionalização da participação social na chamada Constituição Cidadã. Com base nos artigos 1º, 37, 204, entre outros, foram instituídos espaços de participação de organizações representativas. A expansão da democracia relacionada a práticas contra-hegemônicas contradiz a tradição weberiana de teoria da democracia (Avritzer, 2002).

Lavalle (2011) entende que “participação” é tanto uma categoria nativa da prática política quanto uma categoria da teoria democrática. Segundo ele, a construção do ideário participativo remete aos anos 1960, relacionada à emancipação popular e em conexão com a

teologia da libertação e a estratégia de base da esquerda brasileira de então. Nos anos 70, sob influência da Guerra Fria, a crítica interna da democracia enfrentou dificuldades em pautas igualitárias e se aproximou das tradições liberais. No contexto da Constituinte, com a liberalização política, esse ideário absorveu o discurso universalizante para se adequar à diversidade de atores e causas e assumiu a alcunha de “participação cidadã”. A regulamentação dos preceitos constitucionais utilizou os conselhos para institucionalizar a participação na gestão de políticas.

Evelina Dagnino (2004) analisa o contexto da assembleia constituinte quanto à visão sobre a participação social. Observa que ao lado do projeto democratizante se instalava o projeto neoliberal, resultando em uma confluência perversa. Na esteira da democratização e com a eleição do Partido dos Trabalhadores, o projeto que emergiu da luta de movimentos sociais e outros setores da sociedade civil contra o Estado durante a ditadura militar passou a apostar na ação conjunta em espaços públicos de compartilhamento de poder. Mas em continuidade à implementação do modelo produzido pelo Consenso de Washington, o projeto neoliberal isentava progressivamente o Estado da responsabilidade de garantir direitos. Apesar de antagônicos, ambos exigem uma sociedade civil ativa. A ressignificação do vocabulário do projeto democratizante pelo projeto neoliberal oculta suas diferenças e permite o avanço da transferência de responsabilidades Estatais às organizações da sociedade civil.

Em “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação”, Avritzer (2011) faz um apanhado da base teórica sobre efetividade de instituições participativas. Relata que a partir da Constituição de 1988 multiplicaram-se no Brasil instituições participativas relacionadas a políticas públicas. A literatura que se debruçou sobre nossas experiências deparou-se com a necessidade de mostrar como operam essas formas de participação e entender sua efetividade. Acrescenta que tais processos democráticos não são homogêneos, mas sequências de momentos mais deliberativos e não tanto. Para compreender a qualidade do processo deliberativo, cabe perceber relações de causalidade entre este e seus resultados. Segundo o autor,

a participação deliberativa envolve ao menos dois momentos: um primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições como conselhos e OPs [orçamentos participativos], em geral fortemente deliberativo, que envolve tanto atores da sociedade civil quanto atores estatais; e um segundo momento que envolve mais fortemente atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo estado (Avritzer, 2011, p. 16).

Ele diferencia presença e participação e enfatiza a relevância de observar quem apresenta as pautas de discussão. Ressalta que acordos deliberativos, ao contrário de consensos, podem ser estabelecidos entre indivíduos em conflito. Ressalta a importância desse tema de estudo no sentido de propor transformações positivas para a democracia brasileira.

Dagnino (2004), relata que a existência de espaços institucionalizados de participação não necessariamente garante a qualidade da democracia participativa. A confusão entre visibilidade e representatividade, o esvaziamento do conteúdo político das arenas em prol de uma colaboração entre as partes, as limitações na partilha de poder de decisão, a inadequação dos espaços às diferentes realidades e suas condições de participação são algumas questões interpostas ao funcionamento efetivo de conselhos de políticas públicas.

Formas não institucionalizadas de participação e luta social devem ser reconhecidas por seu valor insubstituível nessa construção democrática. Mais que de espaços de participação, a prática democrática depende de uma sociedade organizada, mobilizada e forte (Cornwall, Romano, Shankland, 2007). Ainda assim, muitos autores reconhecem a contribuição de espaços convidados de participação nas políticas públicas, seja por seu papel no desenvolvimento da cultura democrática, seja por refletirem conquistas da luta política pela democracia. O enfrentamento dos limites à efetividade dos espaços convidados de participação na gestão ambiental pública e os desafios a eles colocados pela nova conjuntura política serão tratados mais à frente nessa dissertação.

2.3 Participação e Políticas de Conservação da Biodiversidade

O Estado moderno se constituiu a partir da racionalização e estabelecimento de modelos imperialistas de governança da natureza. Por meio da cartografia e da violência, impôs aos povos colonizados seu modo de vida que aparta humanos e natureza (Adams e Hutton, 2007). Entretanto, da mesma forma como se vê no pensamento iluminista que reafirma tal separação os primórdios de uma revolução democrata, é Rousseau que inspira cientistas em solos coloniais a iniciarem o lobby em prol da conservação (Grove, 1992). Paradoxalmente, como Grove relata, ainda que cientistas influentes tenham identificado melhores práticas de manejo natural entre povos residentes nos territórios colonizados, tais conhecimentos foram apropriados por

iniciativas conservacionistas pontualmente, sem que o processo de *disembeddedness*¹ e exploração de tais comunidades fosse sustado ou revertido. Ao ideário colonizador de natureza prístina convinha a associação da destruição ecológica indistintamente a todo e qualquer ser humano (Adams e Hutton, 2007). Mais que isso, o regramento da natureza pelo Estado com base na ciência da conservação e a governamentalidade assim produzida exerce o controle dos corpos humanos e de seu acesso à natureza, operando instrumentos de dominação (Foucault, 1975 apud Adams e Hutton, 2007).

Não por acaso o número de áreas protegidas instituídas na África expandiu rapidamente no pós Segunda Guerra Mundial, seguido por um grande aumento na América Latina da década de 1970 e dali em diante (Adams e Hutton, 2007). O caso brasileiro aponta uma espécie de confluência entre autoritarismo e a evolução da legislação ambiental que atualmente não se sustenta, mas que deu sustentação à criação de 248 unidades de conservação durante a ditadura militar (Pinheiro, Silva, Solórzano, 2021) — a título de comparação, atualmente temos 346 UC federais. Nesse período, a UICN e outras organizações internacionais já reconheciam os impactos sociais do estabelecimento de unidades de conservação mais restritivas. Porém, a inspiração no modelo norte americano de conservação fortaleceu e prevaleceu, tendo os parques nacionais sido a categoria de unidade de conservação mais adotada até a promulgação da atual constituição (Pinheiro, Silva, Solórzano, 2021).

O estabelecimento de unidades de conservação costuma ser baseado em critérios ecológicos e financeiros, sob influência direta das ciências biológicas. Frente à pressão internacional, de ONGs ambientalistas e acadêmicos, a destinação de terras brasileiras à conservação da natureza tem sido motivada pela necessidade de proteger espécies icônicas, recursos naturais e serviços ambientais, como belas paisagens. Diferentemente da ecologia política, as ciências naturais em geral consideram a política não como inerente, mas como um limite às ações que visam a conservação da biodiversidade (Adams e Hutton, 2007). Consequentemente, aspectos políticos importantes na delimitação de áreas protegidas deixam de ser questionados: para quem são essas áreas; ao custo de quem; que formas de poder são acionadas para garantir tal proteção?

¹ Pode-se fazer um paralelo entre esse processo e o descrito por Polanyi a respeito da separação entre ser humano, natureza e trabalho quando da criação do mercado, que os desinseria da comunidade (Avritzer, 2021).

Escobar (1998) observa que a origem do conceito de biodiversidade se localiza na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), no Rio de Janeiro, que reconhecia que o desenvolvimento econômico causava desequilíbrios ambientais prejudiciais à vida na Terra e propunha a cooperação das nações partícipes para atingir a sustentabilidade. Ou seja, o termo já foi cunhado para problematizar a perda de biodiversidade e suas consequências. Mais do que como um campo teórico, a conservação da biodiversidade surgiu como uma resposta a uma situação concreta que extrapola o debate científico. Assim, o autor entende a biodiversidade como uma invenção discursiva que envolve uma complexa rede² de atores com perspectivas bioculturais e posições políticas divergentes.

Dentre os atores que articulam o discurso da biodiversidade, ocupam posições dominantes especialistas de institutos de pesquisa, universidades, instituições internacionais, ONGs do norte global, além de farmacêuticas, que estrategicamente produzem verdades inscritas e re-inscritas em constelações de conhecimento-poder. Alternativamente, atores subalternos, como movimentos sociais, resistem e subvertem sua simplificação produzindo contradiscursos que ganham lugares de importância e logram evitar uma estabilidade hegemônica. Cada uma dessas posições é também heterogênea, de modo que o campo da biodiversidade se transforma com rapidez, mas pode-se identificar algumas formações discursivas relativamente distintas (Escobar, 1998).

A perspectiva globalocêntrica, segundo Escobar, produzida pelas instituições dominantes, como as maiores ONGs setentrionais e o Banco Mundial, baseia-se em uma representação das principais ameaças à biodiversidade, como perda de habitats, introdução de espécies exóticas e fragmentação, ao invés de enfatizar suas causas. Para o uso sustentável de recursos e conservação, esse ponto de vista prescreve como mecanismos de manejo da biodiversidade a pesquisa científica, a conservação *in-situ* e *ex-situ*, o uso de recursos da biodiversidade e a compensação ambiental. Na Convenção da Diversidade Biológica, seu lugar central, a incompatibilidade entre o sistema econômico vigente e a sustentabilidade não tem espaço de problematização, enquanto os direitos de propriedade intelectual dominam o debate sobre repartição de benefícios. Ainda assim, o artigo 8 (j) da Convenção estabelece o respeito,

² Redes tecnocientíficas são cadeias de pontos (*sites*) caracterizados por parâmetros, práticas e atores heterogêneos cujas identidades afetam e são afetadas pela rede. Cada ponto é base de sua própria rede e as intervenções podem provocar traduções, transferências, mediações, apropriações e subversões através da rede. (Escobar, 1998).

manutenção e repartição de benefícios sobre conhecimentos e práticas indígenas e de comunidades locais.

A perspectiva das nações do terceiro mundo, a da soberania, não diverge fundamentalmente da perspectiva globalocêntrica, mas busca negociar os termos e estratégias de conservação da biodiversidade. Por um lado, se opõe a algumas políticas dos países mais industrializados, por outro, demanda recursos financeiros e transferência tecnológica. Tem como principais questionamentos o débito ecológico, a conservação *in-situ*, o acesso a coleções *ex-situ* e a soberania no acesso a recursos genéticos (Escobar, 1998).

Já a visão que Escobar (1998) denomina de biodemocracia, articulada principalmente por ONGs progressistas do sul global, se opõe ao bioimperialismo da perspectiva globalocêntrica questionando bases da modernidade, como a ciência positivista, o mercado e a propriedade privada, e propondo uma redefinição radical da lógica de produção. Por meio de uma emergente política cybercultural, relaciona identidades e práticas transnacionais a ativismos de base local. Agregando um ponto de vista holista da ecologia, critica a proposta biotecnológica para manutenção da biodiversidade e a adoção de direitos de propriedade intelectual como proteção aos recursos e conhecimentos locais, já que defende direitos coletivos para conhecimentos e recursos comuns, de valor intrínseco. Demanda controle local dos recursos naturais, suspensão dos megaprojetos de desenvolvimento e dos subsídios às atividades capitalistas degradadoras, apoio a práticas baseadas na diversidade e reconhecimento da base cultural da biodiversidade. Assim, reconhece a herança histórica das comunidades de terceiro mundo e posiciona o olhar a respeito da responsabilidade pela crise sobre o norte global.

A perspectiva dos movimentos sociais que defendem suas culturas e identidades juntamente com seus territórios é chamada pelo autor de autonomia cultural. Diante da necessidade vital de salvar seus territórios, incorporam o constructo hegemônico da biodiversidade em suas produções discursivas ao entender que a partir dele abre-se espaço para formas de desenvolvimento de bases culturais autônomas, em contraposição a projetos etnocêntricos e predatórios. Apesar das proximidades com a perspectiva biodemocrática, formas diferentes de apreensão do mundo, de significação e de apropriação do natural estão em jogo nos saberes locais. Hobart define saber local como “uma atividade prática situada e constituída por uma história de práticas em transformação” (Hobart, 1993 *apud* Escobar, 1998, p. 62, tradução nossa). Haesbaert (2021) afirma que a “resistência das “epistemologias

situadas”, invisíveis aos discursos hegemônicos, é fundamental para a preservação dos próprios territórios em que esses saberes são produzidos” (Haesbaert, 2021, p. 212). Mas a conservação baseada na dicotomia moderna entre sociedade e natureza entende e utiliza os conhecimentos locais em outros termos — colonizadores — ao desconsiderar a característica imbricação de suas esferas biofísicas, espirituais e sociais.

Estas lutas e novas emergências de epistemologias tiveram um papel central na pressão pela formulação de políticas de conservação mais participativas no Brasil. Santilli e Santilli (2009) descrevem que nesse processo histórico de redemocratização do Estado brasileiro a mobilização dos movimentos sociais aproximou povos e populações tradicionais e o movimento ambientalista, gerando uma articulação mais ampla que deu origem ao socioambientalismo brasileiro. Acselrad (2010) define o movimento ambientalista como

um espaço social de circulação de discursos e práticas associados à “proteção ambiental”, configurando uma nebulosa associativa formada por um conjunto diversificado de organizações com diferentes graus de estruturação formal, desde ONG e representações de entidades ambientalistas internacionais a seções “ambientais” de organizações não especificamente “ambientais” e grupos de base com existência associada a conjunturas específicas (Acselrad, 2010, p. 103).

O ambientalismo, no contexto pós-Relatório Brundtland (1987), sofreu influência do conceito de desenvolvimento sustentável e passou a defender pautas relacionadas à redução da pobreza e a reconhecer a necessidade de incorporar conhecimentos e defender direitos dos povos tradicionais. Esses, por outro lado, passaram a adotar argumentos conservacionistas na luta por seus direitos (Santilli, 2005), passando por uma “ambientalização” (Acselrad, 2010). Acselrad (2010) afirma que o

conjunto de entidades envolvido no debate ambiental brasileiro esteve sempre atravessado por uma questão central: a de como engajar-se em campanhas que evocam a “proteção ao meio ambiente” sem desconsiderar as evidentes prioridades da luta contra a pobreza e a desigualdade social ou mostrando-se capaz de responder aos propósitos desenvolvimentistas. (Acselrad, 2010, p. 103)

Lutas comunitárias contra impactos ambientais localizados propiciaram o início do movimento ambientalista no país, que em seguida recebeu as entidades ambientalistas internacionais e viu surgir entidades nacionais que objetivam influenciar políticas e a legislação ambiental. Crescendo principalmente dos anos 80 até a Rio-92, a relação entre meio ambiente

e justiça social³ articulou ambientalistas e movimentos sindicais, periféricos, de povos tradicionais etc. e ampliou as críticas ambientais ao questionamento do próprio modelo de desenvolvimento hegemônico. A noção de justiça ambiental incorporou também a defesa dos direitos a “ambientes culturalmente específicos” de povos tradicionais contra a expansão da fronteira capitalista (Acselrad, 2010). Em resposta ao projeto desenvolvimentista autoritário da ditadura militar na Amazônia, com o apoio de organizações ambientalistas, o extrativismo foi alçado a alternativa de desenvolvimento, ganhando visibilidade internacional. Enquanto no mundo todo o desenvolvimento sustentável era discutido, no Brasil de desigualdades e diversidade a sustentabilidade deveria também ser social e cultural (Guimarães, 2001 *apud* Santilli e Santilli, 2009). O socioambientalismo constituiu-se a partir da necessidade de articulação política para alcançar políticas ambientais socialmente sustentáveis e justas. O socioambiental se tornou uma categoria política que aglutina movimentos sociais e cientistas em torno de lutas por justiça ambiental (Santilli e Santilli, 2009).

Por meio de estratégias de articulação, como a “Aliança dos Povos da Floresta”, povos tradicionais lograram consolidar suas representações como atores políticos e influenciar a edição de normas legais. Ao longo do tempo, o socioambientalismo passou a influenciar políticas de forma a envolver as comunidades locais, reconhecendo o papel dos povos tradicionais na conservação da biodiversidade, sua contribuição na eficácia das políticas públicas e, até certo ponto, promovendo justiça ambiental. Destaca-se o exemplo das reservas extrativistas, categoria de unidade de conservação definida pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação a partir da demanda de uma alternativa coletiva de reforma agrária, preservando a viabilidade ecológica, econômica e cultural dos territórios tradicionais (Santilli e Santilli, 2009).

Desde os anos 1990, mas principalmente a partir dos 2000, a conservação neoliberal passou a propor mecanismos de mercado para monetizar áreas protegidas, seja aventando benefícios às comunidades locais, como com o pagamento por serviços ambientais, seja atualizando processos de despossessão de terras, como em experiências de ecoturismo corporativo. Robert Fletcher (2020) descreve essa dinâmica identificando outra aliança, nesse

³ Justiça ambiental é uma noção que emergiu da “criatividade estratégica dos movimentos sociais que alteraram a configuração de forças sociais envolvidas nas lutas ambientais” (Acselrad, 2010, p. 111) questionando a distribuição espacial de riscos ambientais e de acesso a recursos ambientais segundo classe e raça.

caso entre as grandes organizações não governamentais globais e instituições financeiras e organizações internacionais. Aplicam-se aqui os mesmos princípios dos processos de neoliberalização em geral: a criação de mercados para o comércio de recursos naturais; a privatização do controle dos recursos no âmbito desses mercados; a comodificação dos recursos para facilitar o seu comércio; a disseminação de reservas naturais detidas e geridas por privados; a delegação do controle dos recursos a intervenientes não estatais, como as ONG; a rerregulamentação e o conseqüente declínio da regulamentação ambiental centrada no Estado.

Entretanto, a acumulação de capital via conservação esbarra em algumas questões estruturalmente desafiadoras. 1 – As mesmas corporações capazes de atender aos altos investimentos necessários às grandes extensões de terra exigidas na conservação são aquelas que extraem seus lucros da exploração ambiental. 2 – A expansão conservacionista do controle territorial e de recursos exacerba a separação humano-natureza na qual se funda a crise ambiental. 3 – Ao tempo em que a conservação só é possível às margens da sociedade neoliberal, a criação de valor se faz a partir da espetacularização da ideia da conservação inserida na economia global de aparências. Do ponto de vista conservacionista a aposta enfrenta riscos reais ao submeter seus projetos ao investimento daqueles que lucram com a destruição e, sobretudo, ao substituir outras formas de valorização da natureza pela monetização. No fim das contas, diante do pouco sucesso dos mecanismos baseados no mercado, a conservação neoliberal ainda se caracteriza melhor como uma ideia que movimenta investimentos, sendo nomeada fictícia por Büscher e Fletcher (Fletcher, 2020; Büscher e Fletcher, 2019).

Entre servidores dos órgãos ambientais federais, a conservação neoliberal não costuma ser nomeada como tal. Usualmente, quando defendida, é justificada como uma opção pragmática frente à escassez de recursos e integrada à abordagem conservacionista, como definem Franco, Schittini e Braz (2015):

Já o segundo grupo, cujos simpatizantes ficaram conhecidos, na mesma época, como “conservacionistas”, tinha como valores fundamentais o uso direto, mas racional, democrático e eficiente da natureza. Os focos das atenções desse grupo eram o manejo das florestas e o uso múltiplo dos recursos naturais. No que se refere à criação de áreas especialmente protegidas, a estratégia que eles propunham era a defesa das florestas públicas para fins de pesquisa e utilização racional, dentro dos princípios da democratização do acesso, da eficiência no uso dos recursos e da produção do máximo de bem-estar, para o número máximo de pessoas, pelo maior tempo possível. (Franco, Schittini e Braz, 2015, p. 238).

Posicionados entre os preservacionistas⁴ e os socioambientalistas, adeptos do conservacionismo advogam que a visitação “é instrumento essencial para aproximar a sociedade da natureza e despertar a consciência da importância da conservação dos ambientes e processos naturais” (Ministério do Meio Ambiente, 2006, p. 13) e que “é fundamental que o ativo ambiental protegido por essas áreas seja reconhecido” (Coalizão Pró UC, 2018, p. 7).

Reconhecer paradigmas fundantes das políticas e práticas conservacionistas constitui um passo crucial para sua análise crítica, permitindo iluminar disputas de acordo com o ambiente político e institucional e entraves às transformações pretendidas. Para uma efetiva participação social, é premissa a valorização de perspectivas originárias, tradicionais e/ou locais na produção conjunta de soluções para o desafio da conservação (Sandroni e Ferraz, 2023).

Apresento a seguir uma análise histórica da construção das políticas de participação social no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade para logo depois deslindar o processo de desmonte de tais políticas em curso no governo iliberal de Jair Bolsonaro.

2.4 Breve Histórico dos Espaços Institucionais de Participação Social no ICMBio

No ano da II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, chegou ao Congresso Nacional a proposta de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Após oito anos em trâmite e muitas disputas entre diferentes grupos políticos, identificados por atores envolvidos como preservacionistas, ruralistas⁵ e socioambientalistas (Mercadante, 2001), foi aprovada a Lei nº 9.985 de 2000, que “estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação” (Brasil, 2000). O documento final foi considerado um “meio do caminho” que incorporava nas categorias de “proteção integral” e “uso sustentável” as diferentes perspectivas sobre as formas mais adequadas de conservação da biodiversidade (Leuzinger *et al.*, 2020). Pela primeira vez uma norma unificava diretrizes e incluía a obrigatoriedade de consulta pública⁶ para criação e da participação social na gestão de unidades de conservação das três esferas de governo.

⁴ Correspondentes da conservação fortaleza, caracterizados pela “reverência à natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem” (Diegues, 1996), desconsiderando a agência de povos tradicionais no desenvolvimento dos ecossistemas supostamente virgens.

⁵ Segundo Bruno (2017): “grandes proprietários de terra e empresários rurais agroindustriais”.

⁶ Excetuando reservas biológicas e estações ecológicas.

Em seu artigo 5º, inciso III, a Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, determina que “assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação”. Em complemento, o artigo 29 estabelece que as unidades de conservação disporão de

Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade (Brasil, 2000, art. 29).

Embora a existência de conselhos gestores por si só não assegure a efetiva participação social, a legislação privilegiou a garantia desses espaços de participação na gestão das unidades de conservação. No caso de reservas extrativistas ou de desenvolvimento sustentável, o conselho tem caráter deliberativo e deve incluir representantes das populações tradicionais residentes na área, conforme os artigos 18, § 2º e 20 § 4º, respectivamente. Em 2002, o Decreto Federal nº 4.340 passou a regulamentar o SNUC, definindo que nessas categorias o plano de manejo da unidade será aprovado pelo conselho (Brasil, 2002).

Em meio a polêmicas, o ICMBio foi criado em 2007 pela Ministra Marina Silva, reconhecida internacionalmente como uma liderança ambientalista pela luta dos seringueiros na Amazônia, junto ao Chico Mendes. Apesar de ter como objetivo declarado maior eficiência na execução das políticas voltadas às unidades de conservação da natureza, o ato foi interpretado por grande parte dos servidores da carreira de especialista em meio ambiente como um desmonte do órgão licenciador das obras do Programa de Aceleração do Crescimento, um dos principais programas da política desenvolvimentista do governo do Partido dos Trabalhadores⁷. Isso porque a estruturação do novo órgão, desmembrado do IBAMA, pressupôs uma grande redução do quadro de servidores do IBAMA e significou a segmentação da gestão ambiental pública a nível federal.

Em reposta, foi deflagrada uma greve de dois meses de duração e apresentada uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Após 17 dias do corte de salários determinado pelo presidente sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, a greve foi desmobilizada. Como resultado da criação da autarquia, pode-se observar a desidratação do setor de educação

⁷ Para mais, ver Barcelos (2020).

ambiental do IBAMA e a desagregação de políticas e servidores, mas também o distanciamento da gestão de unidades de conservação de injustiças ambientais de processos de fiscalização sobre populações das zonas rurais e de episódios de corrupção identificados no histórico recente do IBAMA. O grande investimento na estruturação da nova instituição incluiu esforços para uma transformação da visão organizacional, que não por acaso foi nomeada Chico Mendes e teve estabelecida como missão institucional “proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental”.

Figura 1 — Fachada da ACADEBio - Academia Nacional da Biodiversidade



Fonte: Página do Facebook da ACADEBIO (2024).⁸

Todavia, o ICMBio constituiu-se do mesmo corpo técnico do órgão de origem, acrescido, dois anos mais tarde, de uma turma de novos concursados, muitos deles recém-formados, como eu. Por nossos colegas fomos instruídos com cinco semanas de palestras marcadas pela disputa entre uma diversidade de matizes de pensamento. A carga horária por temas retrata bem a correlação de forças à época: duas semanas dedicadas a fiscalização, um dia para gestão socioambiental e, apesar de seu próspero futuro, pouco menos de um dia foi disponibilizado à temática de uso público e negócios.

Felizmente, embora bastante impactados pela separação das autarquias - de cima para baixo, da noite para o dia - servidores que já no IBAMA se articulavam para mudar as políticas de atuação junto às comunidades locais deram continuidade à empreitada no novo órgão (Quintas, 2008). Em sua estrutura regimental inicial o ICMBio contava com uma diretoria de UC de proteção integral e outra para UC de uso sustentável (Brasil, 2007), reproduzindo a disputa de visões sobre conservação. Com vistas a integrar as diferentes perspectivas e avançar

⁸ Disponível em: https://www.facebook.com/acadebio/?locale=pt_BR. Acesso em: 26 jan. 2024.

no aprimoramento dos processos em desenvolvimento nas unidades de conservação em geral, essa estrutura foi substituída por uma diretoria de criação e manejo de UC, incluindo coordenações gerais de criação, planejamento e avaliação de UC; uso público; e proteção — com quatorze unidades administrativas subordinadas ao total — e uma diretoria de ações socioambientais e consolidação territorial, incluindo coordenações gerais de gestão socioambiental; populações tradicionais; e consolidação territorial — com sete unidades administrativas subordinadas ao total, incluindo a Divisão de Gestão Participativa. A substituição da Coordenação Geral de Visitação em UC pela Coordenação Geral de Uso Público e Negócios foi acompanhada do acréscimo de três unidades administrativas a esta subordinadas (Brasil, 2011a).

Ainda em 2009 o número de conselhos gestores criados deu um grande salto quantitativo. Não sem dificuldades, crescia no Instituto uma rede de servidores engajados em promover a participação e inclusão social na gestão das unidades de conservação (Mendonça e Talbot, 2014). Em 2010, por iniciativa da equipe da Coordenação Geral de Gestão Socioambiental, criada na estrutura do ICMBio, teve início o Ciclo de Capacitação em Gestão Participativa. O investimento era no sentido de ampliar tal rede ao transformar a visão dos analistas ambientais sobre a participação social nas unidades, além de oferecer um instrumental que os auxiliasse na prática participativa. À medida em que os ciclos de capacitação iam acontecendo, uma articulação de instrutores e participantes das várias regiões do Brasil se fortalecia. Em 2012, algumas coordenações regionais oficializaram redes de colaboração para facilitar que integrantes de equipes de unidades de conservação próximas se apoiassem nas ações socioambientais. Com mais de 80% de unidades dispondo de conselhos gestores, a prioridade institucional passou à qualificação destes espaços, com foco em capacitação e planejamento (Mendonça e Talbot, 2014).

Um processo participativo envolvendo representantes de diversas regiões do país foi conduzido pela mesma coordenação para unificar as normas relativas aos conselhos deliberativos e consultivos. Na esteira do fortalecimento da gestão socioambiental no ICMBio e das políticas de participação social em âmbito geral⁹, a Instrução Normativa nº 09 de 2014 detalha “diretrizes, normas e procedimentos para a formação, implementação e modificação na

⁹ A exemplo do Decreto nº 8.243 de 23 de maio de 2014 (Brasil, 2014a).

composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais” (Brasil, 2014b), substituindo as nº 02/2007 e nº 11/2010 e incorporando resultados dos debates anteriores. Essas normativas vieram ao encontro de sanar imprecisões e tentar superar a falta de assimilação dos preceitos de participação social em instâncias gestoras das unidades. A nota técnica que propôs a Instrução Normativa unificada citava como motivações: a demanda por orientações procedimentais; o fortalecimento do papel dos conselhos; necessidade de alinhamento com outras políticas; descentralização dos processos decisórios no ICMBio; e fortalecimento das comunidades tradicionais na gestão de UC (Brasil, 2013a).

Prado *et al.* (2020) indicam que a Normativa de 2014, ao mesmo tempo que deu mais clareza e detalhamento ao funcionamento dos conselhos, “tentava diminuir a separação entre as visões preservacionista e socioambientalista impressas nas regulamentações dos instrumentos de gestão previstos no SNUC” (Prado *et al.*, 2020, p. 6). Embora apontem avanços na autonomia dos conselhos, como câmaras temáticas, envolvimento dos diferentes atores na formação do conselho e monitoramento anual, entendem que a tutela hierárquica do ICMBio é paradoxal no sentido em que busca potencializar o cumprimento das normas, mas permite que o órgão gestor sobreponha seus interesses aos demais. Pontuam possíveis rupturas em caso de mudanças na conjuntura política e em programas governamentais, por exemplo decorrentes de loteamento de cargos comissionados.

Cabe lembrar, por um lado, que detalhes definidos pelo Decreto nº 4.340/2002 limitavam as possibilidades da Instrução Normativa e, por outro lado, que o aprofundamento de mudanças políticas poderia atingir inclusive a própria norma. As autoras relatam o caso de uma portaria publicada em 2016 e revogada poucos dias após por pressão organizada dos próprios servidores do órgão. Objetivando regulamentar o procedimento de resposta do Órgão a manifestações dos conselhos, a Portaria nº 48/2016 foi publicada às pressas, dada a instabilidade política do governo de Dilma Rousseff. Sem acúmulo de debate institucional, o texto acabou acumulando retrocessos no sentido de maior controle por parte da Autarquia, em detrimento da autonomia dos espaços de participação. As ressalvas logo se provaram pertinentes.

Figura 2 — Mapa das UC federais com nomeações/indicações político-partidárias a cargos comissionados



Fonte: Grupo de servidores do ICMBio (2017).¹⁰

No contexto do golpe contra o governo Dilma teve início a troca de cargos em unidades do ICMBio por apoio político. Apesar das manifestações contrárias, o governo Temer implementou a estratégia (Grandelle, 2018), desacelerando também o andamento de algumas agendas. A reação ao loteamento político de cargos articulou de forma inédita movimentos sociais ligados a povos e comunidades tradicionais e servidores de órgãos ambientais federais. A chamada Maré Socioambiental, Movimento Amplo de Resistência ao Desmonte da Política Socioambiental, se configurou engajando ainda entidades representativas de servidores de outros órgãos federais e ONGs socioambientalistas, angariando o apoio de deputados e de seis ex-ministros do meio ambiente e evitando, destarte, a entrega da presidência do ICMBio a um indicado do Partido Republicano da Ordem Social (Girardi, 2018).

¹⁰ Servidores do ICMBio participantes de atividade paralela no VIII Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social/III Encontro Latino-Americano sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social, realizados na Universidade Federal Fluminense em 2017.

Figura 3 — Manifestação conjunta de servidores do ICMBio e Fórum de Comunidades Tradicionais de Paraty contra a nomeação de investigado por advocacia administrativa na APA Cairuçu para a Coordenação Regional do Sudeste



Fonte: Grupo do WhatsApp Messenger da ASIBAMA/RJ¹¹ (2017).

Não obstante, os anos subsequentes apresentaram profundos desafios aos movimentos de resistência. Durante a campanha eleitoral de Jair Bolsonaro e conforme estatísticas indicativas de sua eleição, iniciou-se a escalada de ilícitos ambientais que se apoiava em promessas de anistia e paralisação dos órgãos ambientais e indigenista (ISA, 2018). Para aclarar as dinâmicas que se seguiram, exponho em continuidade um breviário da literatura de análise de políticas com foco no desmonte e reconfiguração de políticas públicas.

¹¹ Associação dos Servidores Federais da Área Ambiental no Estado do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO II

IMPACTOS DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL E DA PANDEMIA DE COVID-19 NA GESTÃO AMBIENTAL FEDERAL

3 CAPÍTULO II: Impactos da Política Governamental e da Pandemia de COVID-19 na Gestão Ambiental Federal

Introdução

As mudanças observadas na gestão da participação social em unidades de conservação estiveram inseridas em um processo histórico perpetrado por um projeto político que atinge o próprio modelo de Estado em um amplo contexto geográfico. Para compreendê-las, enfoco adiante o momento político recente do Brasil, sua relação com o acontecimento pandêmico e as implicações para a política ambiental.

3.1 O Desmonte de Políticas Públicas

Definido como uma diminuição no número ou na intensidade de instrumentos dedicados a uma área de política pública, o desmonte é uma subcategoria específica de mudança de política (Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013). Em uma revisão bibliográfica com foco na compreensão do desmonte de políticas públicas, esses autores explicam que o desmonte de políticas públicas é promovido por corte, diminuição e/ou extinção de políticas motivados por preferências, oportunidades e estratégias e acarretando efeitos — alguns deles inesperados.

Segundo os autores, institucionalidade, inércia ou aversão da população são alguns fatores que dificultam a extinção total de políticas. A desregulação, por outro lado, ocorre ativamente ou de forma passiva — quando políticas não avançam frente a mudanças tecnológicas e econômicas — beneficiando setores em detrimento de outros. Na lógica de evitar a visibilidade do desmonte e sua responsabilização política, o enfraquecimento de regras é uma opção mais comum que a abolição de regras sem qualquer substituição. Responder às pressões por austeridade ou competir com outros governos para atrair investidores são possíveis motivações para corte de gastos ou desregulação, respectivamente. Políticas definidas por instrumentos legais de menor hierarquia oportunizam cortes a um menor custo político. Ainda assim, as iniciativas de desmonte costumam enfrentar a oposição de beneficiários das políticas em questão e táticas por parte de burocratas que buscam alternativas para evitar seu desmonte. Bodes expiatórios, mudanças escalonadas e outras estratégias podem ser usadas para afastar as medidas de desmonte da agenda política, mas existem casos em que o desmonte é publicizado por agradar a atores chave.

Mensurar impactos é um desafio frente à quantidade de variáveis concomitantes, porém observar desde os pequenos ajustes até as grandes mudanças é de fundamental importância para a compreensão empírica de tais fenômenos. A dimensão da densidade é dada pelo número de políticas e de seus instrumentos voltado a uma determinada área, bem como a rigidez das regras a que está submetida, e a da intensidade pela capacidade administrativa de implementá-los e fiscalizar sua execução (Jordan, Bauer e Green-Pedersen, 2013). O dimensionamento dos desmontes constitui um desafio também pela possibilidade de divergência de direções de medidas governamentais concomitantes.

Para Bauer, Jordan, Green-Pedersen e Hérítier (2012), caracterizam o desmonte de políticas a diminuição do número de políticas ou do número de instrumentos de política ou de sua intensidade em uma determinada área. Portanto, o desmonte é verificado pela mudança nos seus resultados e impactos benéficos e nos seus respectivos investimentos. As estratégias podem envolver mudanças nos elementos centrais da política ou manipulando a capacidade de a implementar e/ou supervisionar. De acordo com tais características, categorizam sua natureza como direta, indireta, oculta ou simbólica.

Os autores categorizam as estratégias de desmonte como: por inércia (default), na qual a ausência ou precariedade de investimentos causa a redução da capacidade de implementação e/ou desenvolvimento de políticas; ativa, em que se corta recursos e/ou instrumentos de uma política (ou, raramente, toda uma política); simbólica, que almeja a deslegitimação de uma política/seus instrumentos por meio de ataques discursivos simbólicos; e por mudança de arena, em que os loci de decisões são deslocados para outras arenas, podendo deslocar também o alvo de investimentos. As estratégias por inércia ou mudança de arena costumam ser preferidas quando há a intenção de camuflar as perdas, como ocorre geralmente com programas de assistência social.

Em geral, o desmonte de políticas públicas é diretamente ligado à austeridade, frequentemente relacionando as perdas a um suposto bem maior. Os autores verificam que é mais comum o desmonte velado, promovido por ajustes e não pelo encerramento completo da política. A motivação do desmonte, para além de restringir custos, benefícios ou mesmo direitos, muitas vezes é o favorecimento de algum grupo ou setor econômico. Na área ambiental pode ocorrer de o desmonte ser abertamente assumido como forma de ganhar crédito com setores produtivos e apoio eleitoral mediante um discurso desenvolvimentista. Os argumentos

da competitividade econômica, desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos, austeridade e outros fatores macroeconômicos são pouco claros e sujeitos a diferentes interpretações políticas, porém preferenciais, em geral, para promover desmontes ambientais.

Ademais da preferência política, as estratégias de desmonte variam de acordo com as oportunidades, que podem ser institucionais (segundo fatores relacionados à estrutura política, como o número de *veto players* e sua distribuição de forças) ou situacionais (panos de fundo como a pandemia, desastres naturais, mudanças tecnológicas, variadas condições macro...). Bauer e Knill (2012) indicam como constrições institucionais ao desmonte o arcabouço legal das políticas, legados institucionais, burocracias bem estabelecidas, burocratas, a quantidade de atores com poder de decisão envolvidos, o tipo de política conforme sua distribuição de custos e benefícios (voltados a um grupo com muito poder de influência, a um grupo com pouco poder de influência ou à população mais amplamente), etc. A separação dos poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como a robustez dos mesmos, os canais de transparência e espaços de participação social, bem como a organização dos beneficiários das políticas e a posição de influenciadores da opinião pública igualmente direcionam a seleção de estratégias a serem adotadas.

Segundo Bauer, Jordan, Green-Pedersen e Héritier (2012), o dia a dia dos desmontes, porém, não difere das mudanças gerais em políticas públicas: depende da construção de coalizões, enquadramento das questões políticas, dos diferentes níveis de governança, ocultação de estratégias e demais práticas conhecidas. Nesse sentido, explicar o histórico, o comportamento dos diferentes atores, a relação entre suas preferências e as configurações institucionais, entre outros fatores, possibilita compreender a dinâmica do desmonte e como nela atuar. A partir da segunda metade da década de 2010, no entanto, Bauer e colaboradores (2021) notam como um tema específico de destaque na literatura o desmonte de democracias liberais.

Reconhecendo a democracia como um conceito sujeito a intermináveis disputas, Avritzer (2021) apresenta algumas teorias sobre a atual crise da democracia. Da teoria de Levitsky e Ziblatt, que traz as instituições e a legalidade como elementos centrais, ressalta que a democracia pode ser degradada por dentro, inclusive com a aprovação dos poderes legislativo e judiciário. Critica a teoria de Przeworski, para quem a crise é uma situação intermediária em que o status quo democrático ainda permanece, embora torne impossível à oposição chegar ao

poder e o governo possa recorrer à repressão. Como Huntington, este autor acredita que um núcleo composto por democracias anglo-saxãs teve seu funcionamento ininterrupto de instituições representativas e, portanto, não corriam risco de desdemocratização — caberia perguntar ao custo de que outras democracias elas se sustentaram. Em contraposição, Avritzer traz a observação de Mounk sobre a degradação dos valores democráticos em democracias consolidadas. Recorrendo à explicação de Polanyi sobre o *disembeddedness*, ou desinserção, dos indivíduos a partir das relações de trabalho das economias de mercado, concorda que a corrosão das relações humanas e com a natureza, da proteção social e a exclusão política conduzem à erosão da confiança na democracia (Avritzer, 2021). Na prática estatal, essa crise possibilita processos de desmonte democrático, ao mesmo tempo em que se aprofunda por ele.

3.2 Retrocesso Democrático e Populismo

Em uma conjuntura de crise, o desmonte de políticas públicas pode atingir políticas de participação social e até garantias democráticas. Ao mesmo tempo, o retrocesso democrático pode ser adotado como um caminho para viabilizar o desmonte ativo de políticas de interesse da população geral. Bauer e colaboradores (2021) vinculam o populismo, seja de esquerda ou de direita, ao retrocesso democrático, o que, argumentam, opõe interesses da burocracia aos do líder de governo. Embora tenhamos considerado de grande contribuição a proposta de análise de desmonte de políticas públicas oferecida pelos autores ao estudar o contexto do populismo de extrema direita do governo Bolsonaro, não propomos a adoção da premissa acima para quaisquer governos ditos populistas. Historicamente, as práticas da extrema direita se afastam do ideal democrático seja em contextos populistas ou não, de modo que nossas observações não nos permitem tais generalizações.

Autores como Laclau (2005) e Mouffe (2019) definem o populismo como uma lógica política, independente dos seus conteúdos, reacionários de direita ou progressistas de esquerda. O populismo quando coloca no centro a igualdade e inclusão, assume um caráter progressista enquanto populismo de esquerda. Quando coloca no centro a hierarquia e a exclusão, assume uma forma autoritária como populismo de direita.

No livro *La Razón Populista*, de 2006, Ernesto Laclau descreve o processo de formação das condições para o funcionamento do populismo, conceito definido pelo autor para explicar a política. Para ele, “O populismo não tem unidade referencial porque não é atribuído a um

fenômeno delimitável, mas a uma lógica social cujos efeitos são transversais a uma variedade de fenômenos. O populismo é simplesmente uma forma de construir o político.” (Laclau, 2006, p. 11). Partindo de construções discursivas, elucidada como, por uma inversão, um grupo se define sob uma representação e seu líder passa a significar a própria identidade do grupo. Entender o populismo, para o autor, é parte do caminho para a radicalização da democracia.

Laclau (2006) elege como menor unidade para o estabelecimento de um grupo a demanda social. Se o sistema institucional não a satisfaz, estabelecerá uma relação equivalente com outras demandas não satisfeitas, formando uma cadeia. Por outro lado, face à incapacidade do sistema institucional em satisfazer tais demandas, se estabelece um antagonismo. Operando na tensão entre equivalência e diferença, a dicotomização do espectro político se constitui como fronteira entre o povo e o poder. Nas palavras do autor: “Uma demanda é sempre dirigida a alguém. Por isso, nos confrontamos desde o princípio com uma divisão dicotômica entre demandas sociais insatisfeitas, por um lado, e um poder insensível a elas, pelo outro” (Laclau, 2006, p. 113).

Laclau explica que o “nós” se constitui a partir do “eles”. No “nós” existem diferenças entre os sujeitos, entretanto, as diferenças tornam-se equivalentes ao rechaçarem uma diferença excluída, o “eles”. Na relação, a partir da vinculação de equivalências na cadeia, se constitui a identidade. Para o autor, prática e discurso não se diferenciam:

Por discurso não entendemos algo essencialmente restrito aos domínios da fala e da escrita, como já esclarecemos várias vezes, mas um complexo de elementos em que as relações desempenham um papel constitutivo. Isso significa que esses elementos não são pré-existentes ao complexo relacional, mas são constituídos através dele (Laclau, 2006, p. 92).

Laclau (2006) mostra que toda identidade se constitui em tensão entre a diferença e a equivalência, portanto a totalidade é ao mesmo tempo impossível e necessária: para representar-se só tem disponíveis as diferenças equivalentes. Eis que uma das diferenças particulares pode, esvaziando-se de seu significado, assumir a representação da cadeia de equivalências como um todo, uma significação universal incomensurável denominada hegemonia: “a identidade hegemônica torna-se algo da ordem do significante vazio, transformando a sua própria particularidade no corpo que encarna uma totalidade inalcançável” (Laclau, 2006, p. 95, tradução nossa).

No processo de totalização populista, Laclau (2006) demonstra que *a plebs*, os menos privilegiados, aspira ser reconhecida como totalidade do *populus*, o conjunto dos cidadãos. Em uma sociedade que adotasse como horizonte o Estado benfeitor, não haveria base para criar uma identidade popular. Ao ser atendida pelo Estado, a demanda se desvincula da cadeia de equivalências e se isola. Os interesses que se colocam como obstáculos à satisfação de demandas, entretanto, forçam os demandantes a um discurso de divisão social. No caso do populismo, a relação de tensão entre diferença e equivalência entre demandas possibilita a conformação de uma unidade e sua identificação com uma representação oscilante entre significado particular e total.

A unificação equivalente de um conjunto de elementos heterogêneos em uma singularidade sob o nome de uma individualidade identifica o grupo com o líder (Laclau, 2006). O vazio do significante, ao contrário de indicar uma fragilidade, é justo o que possibilita a construção discursiva de uma identidade coletiva e é na ação de representação que os sujeitos políticos se criam (Mouffe, 2014). O político, antagonismo inerente às sociedades, só transborda em formas violentas se não encontra canais institucionais de representação. A esse respeito Mouffe (2014) observa que, ao abandonar o valor democrático da igualdade, a hegemonia neoliberal deixou de possibilitar a representação da classe trabalhadora, adotando uma forma pós-democrática. A articulação das lutas horizontalistas com representações parlamentares para recobrar posições contra-hegemônicas pode canalizar a demanda de radicalização das instituições democráticas e possibilitar a luta agonista, ou seja, sob condições reguladas por procedimentos democráticos aceitos por todos os adversários.

Fraser (2024) diferencia o populismo de esquerda, dos 99% da população contra os 1% mais privilegiados, do populismo de direita, que além de questionar um topo controlador do sistema econômico rechaça as minorias da base, entendidas como parasitas do povo. Essa explicação do populismo de direita ilumina seu caráter antidemocrático ao apontar a exclusão de grande parte da população da totalidade compreendida como povo: pessoas de cor, imigrantes, LGBTQIAPN+, etc. A autora deposita esperanças na possibilidade de o populismo de esquerda oferecer interpretações socialistas para as demandas da classe trabalhadora a partir de uma concepção de luta de classes ampliada, em que sejam incorporadas as lutas contra opressões que culturalmente sustentam o capitalismo.

3.3 Desmonte de Políticas Ambientais nos EUA, um Referencial Comparativo

O processo de colonização e desenvolvimento dos Estados Unidos da América foi marcado pela violenta apropriação de territórios indígenas, instalação de *plantations* e, posteriormente, de indústrias poluentes, bem como pela mineração (Diegues, 1996). Esse modelo econômico se fez acompanhar de políticas ambientais que, em um primeiro momento, auxiliaram na incorporação de territórios e confinamento de grupos étnicos autóctones e, à medida em que danos à saúde humana e à biodiversidade passaram a ser denunciados (Carson, 1962; Douglas, 1992; Beck, 2010), mitigaram a poluição e ofereceram respostas frente à demanda de segurança da população — com exceção de tantas comunidades periféricas negras ou migrantes (Bullard, 2000). Influindo e sob influência do debate ambiental internacional, os EUA foram estruturando sólidas agências ambientais e impuseram um exigente arcabouço normativo aos diferentes setores produtivos. Em reação, corporações se muniram de fortes lobbies e propostas, atacando políticas ambientais, em especial as climáticas, e incidindo pela flexibilização de variadas medidas, como veremos adiante.

Constituídos como principal potência econômica e geopolítica dos pós-guerras, suas dinâmicas têm predominante influência global, notadamente nas Américas. No Brasil, à incidência estadunidense são relacionados os golpes de 1964 e 2016 (Leirner, 2021; Fiori e Nozaki, 2019), este último tendo aberto espaço para a posterior eleição de Jair Bolsonaro. O reerguimento da extrema direita no mundo teve como um marco a eleição de Donald Trump em 2017. O representante brasileiro dessa corrente política por inúmeras vezes deixou claro seu alinhamento, inspiração e até subserviência àquele líder. Conhecer análises sobre os processos de desmonte de políticas ambientais nos Estados Unidos nos permite vislumbrar mecanismos do padrão em curso e perceber seu caráter sistêmico.

Korte e Jörgens (2012) analisaram as motivações, o quadro institucional, estratégias, limitações, e os resultados das tentativas de desmonte de uma política de controle da poluição do ar promovidas pelo governo de George Bush nos Estados Unidos da América. Políticas como a de qualidade do ar têm benefícios difusos e custos concentrados em grandes indústrias. Para eles, esse aspecto pode levar a políticas de cunho clientelista, tendo em vista possibilidades de financiamento de campanhas. Mas na arena legislativa dos EUA a estabilidade de políticas é garantida por uma grande quantidade de veto players e um robusto sistema de freios e contrapesos. Face à estrutura limitante da política ambiental norte americana, o esquema teórico

metodológico testado propunha que o desmonte ativo seria inefetivo. Apesar disso, o Governo Bush fez várias tentativas de desmontar a regulação de atividades poluentes preexistentes, que era complexa, burocrática e bastante restritiva.

Segundo os autores, enquanto no Governo Clinton houve um endurecimento do controle sobre poluição do ar, após a eleição Bush montou uma força tarefa em prol da produção energética. Frente aos ataques às regulações ambientais, a justiça norte-americana julgou que o endurecimento estava de acordo com o que recomendava a legislação. Ainda assim, o nomeado para a presidência da agência ambiental estadunidense propôs outro desmonte legislativo, esse ameno demais para os objetivos republicanos e lobistas. Drásticas mudanças de regramentos administrativos foram implementadas e, mais uma vez, grande parte delas foi derrubada na justiça. No total, ocorreram várias e variadas tentativas de desmonte do regramento de controle de qualidade do ar com quase nenhum sucesso (Korte e Jörgens, 2012).

À primeira vista, parece se tratar de uma falta de habilidade de cálculo do custo político das tentativas de desmonte ativo. Entretanto, os autores indicam que no referido período foram raríssimas as penalizações de indústrias por descumprimento das normas. Ao submeter os regramentos a diversas revisões, o governo logrou criar um cenário de instabilidade jurídica que a curto prazo praticamente paralisou a agência ambiental, obtendo sucesso na estratégia de desmonte por mudança de arena. Por fim, Korte e Jörgens apontam que tamanha ampliação das margens de tolerância das normas técnicas na modificação normativa que prosperou não se justificava pela real demanda econômica, tratando-se de um ataque ideológico. Eles observam que a menor visibilidade do regramento ambiental nas disputas eleitorais possibilitou ao governo se arriscar em tantas tentativas de desmonte ativo, porém que em consonância com a hipótese teórica testada as vitórias obtidas pelo governo foram por desmonte simbólico e por mudança de arena (Korte e Jörgens, 2012).

Apesar do histórico de omissões e falha do governo americano em endereçar problemas de poluição, a segunda administração de Obama efetivou medidas significativas na agenda climática, como: novas regras para eficiência de combustíveis para automóveis, novos limites para as emissões de metano e da aviação, o Plano de Ação Climática, o Plano de Energia Limpa, diretrizes para cálculo de riscos e do custo social das emissões de carbono, um histórico acordo climático com a China, novas regulamentações para reduzir as emissões de usinas a carvão, a moratória de licenças para mineração de carvão, a rejeição do oleoduto Keystone XL e a

assinatura do Acordo de Paris, com contribuições para o financiamento climático (Kramer, 2020).

No entanto, Donald Trump, que emitia declarações negacionistas mesmo antes de se candidatar a presidente, aliou à campanha promessas eleitorais negacionistas que logrou cumprir durante seu mandato. Kramer (2020) analisou medidas que possibilitaram ao governo Trump rescindir as medidas da agenda clima de Obama e conferir a perspectiva negacionista às agências ambientais americanas. Abaixo, um quadro resume alguns dos nomeados no princípio de sua gestão.

Quadro 1 — Cargos de Confiança da 1ª Administração Trump nas Áreas de Clima e Energia

Cargo	Nome	Área de atuação anterior
Líder da equipe de transição do Departamento de Energia	Thomas Pyle	Aliança Americana de Energia; lobista da indústria de petróleo
Líder da equipe de transição da Agência de Proteção Ambiental (EPA)	Myron Ebell	Instituto Empresa Competitiva (think tank negacionista financiado pela ExxonMobil)
Administrador da Agência de Proteção Ambiental	Scott Pruitt	Procurador Geral que processou a EPA em favor da indústria fóssil
Secretário do Departamento de Energia	Rick Perry	Governador do Texas, ligado à indústria de óleo
Secretário de Estado	Rex Tillerson	CEO da ExxonMobil

Fonte: Elaboração própria com base na obra de Kramer (2020).

O objetivo de impulsionar a produção e uso de combustíveis fósseis foi atingido eliminando o financiamento de projetos de mitigação e adaptação no Sul Global (e militarizando ainda mais as fronteiras dos EUA); esvaziando a EPA e desfinanciando sua área de pesquisa; retirando referências à mudança climática do site da Casa Branca e de agências federais; cortando o Programa Nacional de Administração Aeronáutica e do Espaço, que monitorava o desaparecimento de geleiras, a elevação dos mares e outras mudanças, o Programa Nacional de Administração Oceânica e Atmosférica, que fornecia assistência à proteção costeira, e os orçamentos da Agência Federal de Gerenciamento de Emergências e da EPA; retirando pedidos de subsídios e prêmios de financiamento da EPA; censurando o termo mudança climática na EPA; banindo cientistas do quadro de conselheiros da EPA e proibindo apresentações de cientistas da Agência em eventos acadêmicos; convidando empresas a submeterem novamente pedidos de licença negados; agilizando a construção de novo duto;

substituindo uma ordem do ex-presidente Obama para as agências se prepararem para os impactos das mudanças climáticas por uma política exigindo a revisão das regulamentações que pesassem sobre a produção de energia, ignorando implicações na segurança nacional e desconsiderando cálculos de custo social; suspendendo a moratória de licenças para mineração de carvão em áreas federais; reescrevendo o Plano de Energia Limpa e rescindindo o Plano de Ação do Clima (Kramer, 2020). Como se vê, grande parte dos avanços adotados no governo anterior foram desmontados a partir da revisão de normas infralegais, obtidas por meio da indicação de negacionistas para cargos de direção, e de medidas presidenciais.

Comparando os governos Trump (2017-2021) e Bolsonaro, Mostafavi *et al.* (2022) examinaram a relação entre as políticas neoliberais globais, a degradação ambiental e o crescimento de movimentos populistas com agendas antiambientais. Associando esses governos à ideologia neoliberal, constataram que o neoliberalismo contribuiu para a degradação dos ecossistemas naturais e a criação de espaços de negligência e conflito, pois a regulação ambiental se tornou vulnerável a ataques. Destacaram que mesmo a legislação que se mostrou resiliente a tentativas de desmonte não foi suficiente para garantir sua efetiva implementação.

Segundo a explicação dos autores, a hegemonia discursiva da necessidade de dar rentabilidade à conservação ambiental, favorecendo soluções baseadas no mercado, enfraquece a resiliência da ideia de regulação ambiental contra disrupções político-econômicas, já que não tem sido efetiva nem conter impactos ambientais, nem em gerar consensos políticos internacionais na agenda de mudança do clima. Eles criticam a insuficiência de avaliação da eficácia das regulamentações ambientais e apontam que o setor ambiental não conseguiu apresentar a importância da conservação ambiental para os políticos, resultando em uma política ambiental fragmentada. Como o neoliberalismo está em constante transformação, assumindo formas diversas, diminui a percepção da necessidade de uma revolução completa nas práticas existentes para alcançar a sustentabilidade global. A desregulamentação ambiental é vista como uma ideologia orgânica no modelo neoliberal, ou seja, alinhada com a visão hegemônica de poder político e econômico. Apesar das políticas ambientais se tornarem um ponto de oposição partidária, há um certo consenso sobre a supremacia de políticas econômicas de mercado, o que facilita a adesão de forças populistas conservadoras ao bloco neoliberal, enfraquecendo a resistência a suas agendas antiambientais (Mostafavi *et al.*, 2022).

Mostafavi *et al.* (2022) observaram também que a estrutura multiescalar de governança ambiental, com atores estatais e não estatais agindo em diferentes escalas, potencializa conflitos de poder e impacta redes de governança. Assim, a durabilidade e resiliência das políticas ambientais precisam ser planejadas em níveis locais, nacionais e internacionais. Em resposta a esses desafios, defendem uma compreensão mais profunda dos choques que afetam as políticas ambientais e propõem que melhorar a resiliência dessas políticas exige não apenas aprender com quadros legais bem-sucedidos, mas também repensar o neoliberalismo e o modelo econômico tradicional focado no crescimento.

3.4 Retrocesso Democrático, Neoextrativismo e a Pandemia de COVID-19

Gomide, Morais de Sá e Silva e Leopoldi (2023) contextualizam o desmonte de políticas públicas brasileiras no período de retrocesso democrático do populismo reacionário de direita de Jair Bolsonaro. Diferenciam o populismo reacionário do populismo de esquerda e mesmo do conservadorismo. Ao contrário do conservadorismo, o reacionarismo busca o retorno a uma ordem superada e não pode, assim, operar emoldurado pelas instituições existentes na atualidade. Os pesquisadores compreendem como o início dessa mudança política o golpe jurídico-parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff e a aprovação da Lei do Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016) sob o governo de Michel Temer, que congelou investimentos públicos em prol da transferência de recursos ao sistema financeiro via dívida pública.

A crise econômica de 2014, o ressentimento das elites com conquistas trabalhistas e com a ascensão do consumo das classes populares, a culminância de uma disputa acirrada na reeleição do Partido dos Trabalhadores, o conservadorismo religioso e, principalmente, a Operação Lava Jato de investigação da suposta corrupção nos governos Lula e Dilma foram significativos aportes para a articulação e o crescimento de novos movimentos sociais de extrema direita (Gomide, Morais de Sá e Silva e Leopoldi, 2023). As manifestações de rua de 2013 e a rejeição militar à Comissão Nacional da Verdade também podem ser lembradas nessa equação (Gohn, 2019; Leirner, 2019). A conjuntura pré-golpe se adensou ao longo da gestão Temer e com a prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O período abarcou o enfraquecimento das metas de redução de desigualdades sociais, o desinvestimento em espaços de participação social, a ampliação de oportunidades de investimentos privados em setores

públicos, o enfraquecimento de normas legais e uma redução ainda maior da intensidade de políticas sociais, trabalhistas e ambientais¹² (Souza e Soares, 2019; Milhorange, 2022).

Ainda que o processo de desmonte de políticas públicas não seja linear e homogêneo, é sabido que até o primeiro governo Dilma Rousseff as políticas públicas no Brasil vinham sendo progressivamente estruturadas no sentido de garantir direitos sociais e limitar impactos ambientais. A articulação de interesses contrários a tais políticas passou a impor sucessivas limitações em um contexto de dificuldades econômicas e, a partir de 2013, políticas. A pressão por medidas de austeridade fiscal ensejou a redução orçamentária para a execução das políticas, mas tais medidas não foram suficientes para barrar mudanças mais profundas (Milhorange, 2022).

Em 2018 a coligação “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” logrou, impulsionada por *fake news* e perfis nas redes sociais, eleger um político da extrema direita para a presidência da República, inaugurando um governo populista reacionário. Sobre fatores que influenciavam a disputa eleitoral de então, Romano *et al.* (2018) elencaram: as preocupações econômicas, como o custo de vida, o desemprego e o endividamento das classes médias; um sentimento antissistema e antissituação política; o aumento dos votos em branco, nulos e abstenções, refletindo o descrédito na política e a desqualificação de candidatos populares; o uso predominante das novas mídias em detrimento da televisão; discursos políticos com uma abordagem mais acessível e apaixonada; a urgência de mudança e ordem no país; e, por fim, a clareza de posicionamento em relação a questões políticas. Já em sua campanha eleitoral, Bolsonaro articulava “posições morais contra a política, a corrupção, o homossexualismo e o esquerdismo e a favor da redução da maioria penal, do armamento dos cidadãos de bem e de valores cristãos da família, além da exaltação à ditadura militar e torturadores” (Uema *et al.*, 2021, p. 11).

Diversamente do desmonte observado até então, à coalizão em torno de Jair Bolsonaro interessava o desmonte e a reconfiguração explícitos de políticas direcionadas a diversas áreas, como a ambiental e a da saúde pública. Análises comuns na literatura sobre desmonte das políticas de bem-estar social abordando cálculo do custo político, *blame avoidance* e variadas

¹² Sobre retrocessos do governo Temer em políticas para mulheres, saúde, assistência social, educação, cultura e trabalhadores, ver, respectivamente: Sardemberg, 2018; Bravo, Pelaez e Pinheiro, 2018; Ventura Dos Santos, Bonetti e Matielo, 2018; Araújo, 2021; Barbalho, 2018; Krein, 2018.

estratégias de camuflagem das perdas são insuficientes nesse quadro, que exige um marco analítico-conceitual distinto.

Faz-se importante ressaltar que, embora as análises sejam centradas e organizadas conforme os mandatos presidenciais, no atual sistema político brasileiro o Congresso Nacional detém o poder sobre as principais mudanças, que requerem aprovações legais. No presidencialismo de coalizão, a governabilidade é construída com o partido da presidência angariando apoios de outros partidos no congresso para suas pautas legislativas e, com isso, viabilizando a aprovação de propostas governamentais. Diante da fragmentação partidária e da quantidade de partidos posicionados mais ao “centro” do espectro político, dispostos a alianças situacionais, dificilmente esses apoios se dão por simples alinhamento precedente de posições políticas. Como recursos para formar uma coalizão partidária, a presidência dispõe do peso político do apoio de seus eleitores, de sua própria liderança e habilidade política, de cargos a serem distribuídos e do orçamento público, que pode ser mais direcionado a um ou outro ministério e pode ser destinado a emendas para execução direta pelos parlamentares (Abranches, 2021).

Caracterizado pela instabilidade institucional diante de investigações de corrupção, choques com o Supremo Tribunal Federal e com o Congresso Nacional, ataques à imprensa e posicionamentos para além de conservadores, o governo Bolsonaro, a exemplo do estadunidense Donald Trump, adotou como discurso o negacionismo científico. Durante a pandemia de Covid-19, identificou como problema as medidas de isolamento, ao invés do risco de contágio da doença com alta letalidade, pelo impacto que causavam na economia. Desconsiderando as graves consequências do adoecimento de grande parte da população, se contrapôs ao uso de máscara e à vacinação, propagando desinformações mescladas a ironias. Para motivar a retomada das atividades econômicas, o discurso presidencial exaltava qualidades morais dos trabalhadores, principalmente os mais vulneráveis (Uema *et al.*, 2021). As contribuições da análise de discurso são particularmente bem-vindas ao proporcionar uma chave de compreensão das articulações discursivas que possibilitam o ganho político em cima do retrocesso.

Ao analisar os discursos de lideranças políticas sobre a pandemia, Romano *et al.* (2021) descreveram os movimentos de “politização da pandemia” e “pandemização da política”. Como um acontecimento, a pandemia suspendeu a ordem das coisas àquele momento e criou um espaço a ser disputado pelos variados discursos políticos, com oportunidade para a configuração

de uma nova hegemonia. A tamanha centralidade desse acontecimento voltou todos os olhares para si, de modo que a luta política se fez em torno da gramática pandêmica — letalidade, “gripezinha”, vacina, cloroquina etc. e medidas associadas. Simultaneamente, a pandemia tornou-se um campo para a reconstrução das identidades populares, no qual os discursos antagônicos buscavam construir um senso comum para legitimar suas práticas. Essas diferenças vinculavam-se a outras equivalências, se integrando à polarização dos grupos. Ao movimento de politização das políticas de saúde durante a pandemia pode-se traçar equivalentes em outras áreas, em que o senso comum criado pelas práticas discursivas possibilitou a legitimação da reconfiguração explícita das políticas públicas, com a reafirmação da identidade antagônica.

Dardot e Laval (2019) enxergam a construção dessa legitimidade como uma estratégia do novo neoliberalismo para impor às populações a expansão da racionalidade capitalista. Incompatível com as bases da vida social e política das democracias modernas, a ordem liberal pró-empresarial e da livre concorrência apenas se sustenta por meio de sistemáticas crises às quais apresenta como solução seu próprio aprofundamento. E não há avanços compensando o desmonte. Nas palavras dos autores:

Se a austeridade gera déficit orçamentário, é preciso acrescentar uma dose suplementar. Se a concorrência destrói o tecido industrial ou desertifica regiões, é preciso aguçar-la ainda mais entre as empresas, entre os territórios, entre as cidades. Se os serviços públicos já não cumprem sua missão, é preciso esvaziar esta última de qualquer conteúdo e privar os serviços dos meios que precisam (Dardot e Laval, 2019, p. 4).

Como resultado, colhe o ódio e ressentimento das pessoas, que instrumentaliza em um sentimento antissistema canalizado para a globalização, as elites e os maus patriotas — aqueles, justamente, que se opõem às soluções neoliberais e/ou estão mais vulnerabilizados por elas. Contra o caos, justifica-se a autoridade de um líder agressivo e a guerra contra os próprios cidadãos. Igualmente se justificam retrocessos legislativos e desmontes diversos. Emendas constitucionais legalizam e perenizam a corrosão de direitos (Dardot e Laval, 2019), bem como o *constitutional hardball* viola e empurra os limites da legalidade no âmbito executivo (Gomide, Moraes de Sá e Silva e Leopoldi, 2023).

Essa dinâmica integra outro fenômeno historicamente observado: a expansão global do poder judiciário (Hirschil, 2023). Antes explicada por processos de democratização, propagação do constitucionalismo e proliferação de cortes judiciais, ainda é motivada pela crença de integridade e transparência dos processos judiciais. Tal tendência foi sendo impulsionada

inclusive pela proliferação de entidades de apoio jurídico para defesa de direitos humanos, além de pelas disputas entre governos regionais, entre poderes executivo e legislativo e sobre propostas de emendas constitucionais.

Em meio a tantos embates, especialmente aumentados em tempos de desmonte político e retrocesso legal, o judiciário tem se imbuído do papel de preservação dos princípios constitucionais. A proeminência de acusações de corrupção entre adversários políticos também tem oportunizado ao poder judiciário decisões eminentemente políticas. Em resposta às cruzadas antiminorias empreendidas por governos de extrema direita, a judicialização da política se acentua (Hirschil, 2023), lado a lado com a politização da justiça (Avritzer, 2019). Avritzer (2020) afirma:

Tanto o nazismo quanto o stalinismo operaram nesse campo, transformando ideias como pureza racial ou pureza de classe em utopias que justificavam a distorção do debate público e a repressão aos seus opositores. Ouso dizer que a ideia de corrupção, tal como opera no Brasil desde 2014, cumpre função semelhante (Avritzer, 2020, p. 26).

Ou seja, provocada inicialmente por dinâmicas de ampliação das democracias, a expansão dos poderes judiciários tem se alargado ainda mais diante da fragilidade democrática de governos, como na ocasião da operação Lava Jato.

A redefinição de conceitos e o esvaziamento dos problemas informantes das políticas também marcadamente contribuem para a desorganização estatal. À austeridade e à guerra moral o atual neoliberalismo vem adicionando o negacionismo climático, que o permite se desvencilhar de limitações ambientais. Em uma análise sobre o papel de falsas controvérsias científicas no enfraquecimento das políticas ambientais brasileiras, Rajão *et al.* (2022) afirmam que a produção de incertezas, o uso indevido de credenciais científicas e o desprezo à literatura científica são sistematicamente utilizados para negar consensos científicos em campos da ciência regulatória e subsidiar a defesa de interesses econômicos de setores produtivos capitalistas. Os autores indicam como o pesquisador da Embrapa Territorial, Dr. Evaristo Miranda, responsável pelas diretrizes de meio ambiente do plano de governo de Bolsonaro, teve sucesso ao aplicar táticas de desinformação para influenciar a opinião pública e votações em favor da desregulamentação da legislação ambiental brasileira no Congresso Nacional. O Ministro do Meio Ambiente foi diligente na aplicação das mesmas: em 2019 o Observatório do Clima identificou mais de 30 falácias frequentemente por ele repetidas.

Figura 4 — Propaganda em redes sociais em 31 de janeiro de 2024



Fonte: Instagram do Banco do Brasil (2024).¹³

Indispensável observar, nas disputas de narrativas do Brasil, o discurso da coalizão hegemônica do agronegócio, como avaliado por Bittencourt, Romano e Castilho (2022). Embora haja disputas internas, o enfraquecimento e modificação da legislação ambiental, de proteção de direitos sociais, indígenas e de comunidades tradicionais reúnem o setor, assim como demandas de financiamento. Para além de uma simples abreviação, o termo “agro” totaliza significados como consolidador hegemônico, articulando pontos relacionados à sustentabilidade, tecnologia, importância econômica e produção de alimentos. Destaco, aqui, a tentativa de substituição na opinião pública de latifúndio a agronegócio, de ruralista a produtor e de desmatador a agroambientalista, narrativa desprovida de fundamentação científica, porém acompanhada da passagem do atrasado e primário para o moderno e tecnológico. As abordagens aliam o “agro” apenas a soluções para demandas brasileiras, ocultando questões climáticas e impactos socioambientais (Bittencourt, Romano e Castilho, 2022).

Enquanto a predominância do agronegócio em extensão territorial é fundante, a atenção de suas organizações quanto à opinião das grandes populações urbanas tem logrado crescente sucesso. O poderio do setor se faz notar na Frente Parlamentar Agropecuária, com 44% dos deputados federais e 39% dos senadores em 2019 (Arroyo, 2019). Associando a elite

¹³ Disponível em: <https://www.instagram.com/bancodobrasil/>. Acesso em: 31 jan. 2024.

latifundiária, o capital agroindustrial nacional e internacional e fundos de investimento internacionais, desde o final dos anos 1990, com a crise cambial e o boom das commodities, o agronegócio se alçou a principal estratégia macroeconômica dos governos brasileiros (Kato, 2021).

Menezes e Barbosa (2021) explicam que o desenvolvimentismo da década de 1930 vem sendo reformulado ao longo do tempo, porém sem dar lugar a mudanças estruturais que permitiriam aliar sustentabilidade e justiça ambiental. Refreado pelo neoliberalismo, foi retomado pelos governos do Partido dos Trabalhadores junto à tentativa de incluir políticas de transferência de renda nas contas públicas. Em contradição com propostas de fortalecimento ambiental e demandas de direito a terra, megaprojetos extrativistas foram favorecidos. Acselrad *et al.* (2021) definem o neoextrativismo como “um modelo de desenvolvimento capitalista fundado na exploração de recursos naturais através de redes produtivas pouco diversificadas e voltadas à exportação de commodities, configurando uma inserção subordinada das economias nacionais na divisão internacional do trabalho” (Acselrad *et al.*, 2021, p. 168). Kato (2021) reconhece o Novo Código Florestal, que em 2012 flexibilizou a preservação de matas ciliares e de reservas legais de vegetação nativa em propriedades privadas, como a inflexão iniciando o sucessivo desmonte das políticas ambientais em favor do extrativismo. Acselrad *et al.* (2021) denunciam que a expansão neoextrativista também ocorre sobre terras públicas florestadas, camponesas, territórios indígenas e tradicionais. A conciliação de interesses petista esbarrou em incongruências e conflitos, passando a expor fragilidades políticas (Menezes e Barbosa, 2021).

Assim, Acselrad *et al.* (2021) vinculam ao neoextrativismo a ascensão do liberalismo autoritário. Sob a constante ameaça de crise econômica, a remoção de restrições a tal expansão tem sido possibilitada pela ressignificação da liberdade (econômica) no processo de polarização política, pela produção de falsas evidências e pelo fortalecimento dos discursos racistas e antiambientais. Ataques diretos ao discurso científico, a povos originários e tradicionais e à fiscalização ambiental acenam às demandas do agronegócio e aos produtores de cadeias a esse relacionadas, como grileiros, madeireiros e mineradores. O reflexo da hegemonia da elite agrária nas estratégias de desmonte de políticas públicas se faz, hoje, perceptível na preponderância de desmontes ativos explícitos, simbólicos e mesmo propagandeados em discursos oficiais.

Milhorange (2022) aborda o desmonte de políticas ambientais no Brasil de Bolsonaro argumentando pela atualização do olhar que Bauer e colaboradores apresentavam com base na literatura sobre o Estado de bem-estar social e análises da década de 2010. Diferentemente do até então observado, as estratégias de desmonte acionadas a partir de 2019 não têm como principal preocupação a dissipação da responsabilidade e, consequentemente, do peso político do desmonte. Muito pelo contrário, grande parte das iniciativas, especialmente no que se refere às políticas ambientais, passaram a compor peças de propaganda, discursos públicos e ser alardeadas como resultados de governo. Essa mudança tem sustentação na consolidação nesse discurso hegemônico em prol da liberdade econômica, que no Brasil tem sua maior expressão ao se referir à importância do agronegócio no desenvolvimento do país. Como premissa, tal discurso tem o crescimento econômico como incontestável necessidade para viabilizar a geração de empregos e a disponibilidade de divisas para financiar investimentos estatais. Além disso, passou a posicionar a preservação ambiental como estorvo irrazoável ao desenvolvimento econômico. Mais ainda, retratou povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares como usurpadores de recursos públicos e entraves ao progresso da nação.

Em um cenário em que o aquecimento global se aproxima do limite tolerável pela espécie humana, em que a Amazônia se aproxima de seu ponto de não-retorno e no qual impactos ambientais já afetam a sobrevivência humana em diversas situações, o componente negacionista passou a oferecer argumentos para justificar o injustificável, a remoção de restrições a impactos ambientais em prol da expansão das atividades extrativistas, entre outras (Pontes *et al.*, 2023; Girardi *et al.*, 2023; Notícias Agrícolas, 2019). O negacionismo científico, também presente na gestão da pandemia, fortalecido em pautas caras ao conservadorismo moral como contraponto a evidências de violências históricas, possibilitou ao governo Bolsonaro encampar demandas de desmonte ambiental frontalmente, como compromisso político junto a grupos engajados em tais atividades econômicas.

Coates e Sandroni (2023) explicam que a conexão entre práticas extrativas sobre os recursos naturais e a implementação de espaços conservação tem sido fundamental para o capitalismo desde o seu nascimento e, no período neoliberal, a prevenção de seus piores impactos por meio da implementação de unidades de conservação ou medidas compensação ambiental justificou-o como viável para o desenvolvimento global. No Brasil, o status quo da

contradição sob o neoliberalismo mostrou sua insustentabilidade devido ao contexto do declínio das commodities no mercado global. A ascensão da extrema direita incorre, portanto, em um novo modo de ocultar as degradações constitutivas do capital extrativista. A negação da crise ambiental é mobilizada porque aceitar que a economia brasileira agroexportadora é fundamentalmente estabelecida com base na devastação da natureza da qual dependemos para sobreviver é aceitar a impossibilidade da reprodução social. Reconhecer essa verdade é aceitar o capitalismo neoextrativista como inerentemente ameaçador à vida. A política da pós-verdade, então, usa a confusão e a ofuscação para criar apoio público ao neoextrativismo.

Segundo Acselrad *et al.* (2021), corporações têm mobilizado estratégias de comodificação de bens e serviços ambientais, associando ativos financeiros "verdes" à apropriação fundiária para promover a imagem do capitalismo como solução, ao invés de causa dos problemas ambientais. Porém, a lógica extrativista desconsidera o que não pode ser comercializado, ou seja, as “externalidades” dos processos produtivos, incluindo poluição ambiental, destruição de habitats e consequências para a saúde dos trabalhadores, discriminando locais conforme a predominância de classe e raça/etnia de sua população. Ao tornarem-se insustentáveis as reputações corporativas, o Estado autoritário passa a garantir as mudanças impopulares em favor do mercado (Acselrad *et al.*, 2021).

Em um único período e área temática pode haver políticas desmontadas, reconfiguradas, deslocadas, substituídas e extintas, combinando a um só tempo ou em alternância estratégias de ocultação ou politização das mudanças perpetradas, criando um ambiente de confusão e dificultando a análise precisa do desmonte. É imperioso lembrar aqui a fala do então ministro Ricardo Salles, que assumiu o Ministério do Meio Ambiente já tendo sido condenado por improbidade administrativa em sua gestão da Secretaria Estadual do Meio Ambiente de São Paulo¹⁴. Em reunião interministerial do dia 22 de abril de 2020, defendeu a oportunidade oferecida pela pandemia para “ir passando a boiada”:

Nós temos a possibilidade nesse momento que a atenção da imprensa está voltada exclusiva, quase que exclusivamente, pro' COVID⁽¹⁾, e daqui a pouco para a Amazônia, o General Mourão tem feito aí os trabalhos preparatórios para que a gente possa entrar nesse assunto da Amazônia um pouco mais calçado⁽²⁾, mas não é isso que eu quero falar... A oportunidade que nós temos, que a imprensa está nos dando um pouco de alívio nos outros temas, é passar as reformas infralegais de desregulamentação⁽³⁾, simplificação, todas as reformas que o mundo inteiro nessas

¹⁴ A ação tratou da alteração do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental da Várzea do Rio Tietê em prejuízo de sua proteção ambiental (Tajra e Montesanti, 2018).

viagens que se referiu o Onyx certamente cobrou dele⁽⁴⁾, cobrou do Paulo, cobrou da Tereza, cobrou do Tarcísio, cobrou de todo mundo. Da segurança jurídica, da previsibilidade, da simplificação, essa grande parte dessa matéria ela se dá em portarias e normas dos ministérios que aqui estão, inclusive o de Meio Ambiente. E que são muito difíceis, e nesse aspecto eu acho que o Meio Ambiente é o mais difícil de passar qualquer mudança infralegal em termos de infraestrutura, é... instrução normativa e portaria, porque tudo que a gente faz é pau no judiciário, no dia seguinte⁽⁵⁾. Então pra' isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada⁽⁶⁾ e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN [Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional], de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra' dar de baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos. E deixar a AGU [Advocacia Geral da União] - o André não 'tá aí né? E deixar a AGU de *stand by* pra' cada pau que tiver, porque vai ter⁽⁷⁾, essa semana mesmo nós assinamos uma medida a pedido do ministério da Agricultura, que foi a simplificação da lei da Mata Atlântica, pra' usar o Código Florestal. Hoje já está nos jornais dizendo que vão entrar com medidas, com ações judiciais e ação civil pública no Brasil inteiro contra a medida. Então pra' isso nós temos que estar com a artilharia da AGU preparada pra' cada linha que a gente avança ter uma coisa. Mas tem uma lista enorme, em todos os ministérios que têm papel regulatório aqui para simplificar. Não precisamos de Congresso⁽⁸⁾. Porque coisa que precisa de Congresso também, nesse fuzuê que está aí, nós não vamos conseguir aprovar. Agora tem um monte de coisa que é só, parecer⁽⁹⁾, caneta, parecer, caneta.¹⁵

Ao longo da transcrição da fala do Ministro do Meio Ambiente elencamos nove pontos convergentes com a argumentação aqui apresentada (indicados no trecho). Juntamente com o reconhecimento da pandemia como um acontecimento centralizador das atenções, fica explícita a proposta de desregulamentação. De acordo com Salles, tratava-se de reformas cobradas no mundo inteiro. Ele não cita nominalmente quem fora visitado pelos ministros do governo¹⁶, mas as demandas e justificativas, bem como a universalização desse sujeito oculto, coincidem com as mencionadas por Dardot e Laval (2019) ao descrever a ordem neoliberal. Nota-se, ainda, a preferência pela palavra “boiada”, diretamente relacionada à agropecuária. Após a divulgação dessa fala, o icônico termo popularizou-se como sinônimo de desmonte ambiental, eventualmente sendo usado até para referência a desmontes em outras áreas, conectando as diferentes frentes do processo de desmonte estatal e de direitos.

Salles explicita a estratégia de escanteamento do Congresso Nacional, mais uma feição do autoritarismo. Em consonância com declarações presidenciais, a tática era amplamente

¹⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 10 jun. 2024.

¹⁶ Onyx Lorenzoni, Chefe da Casa Civil; Paulo Guedes, Ministro da Economia; Tereza Cristina, Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Tarcísio Freitas, Ministro da Infraestrutura.

utilizada para viabilizar iniciativas do executivo frente às baixas taxas de sucesso e dominância de suas propostas (Câmara e Almeida, 2023). Entretanto, cabe notar que ao evitar a tramitação dos retrocessos no Congresso, evitava-se, sobretudo, a publicização das matérias, já que em grande medida o desmonte da legislação ambiental contava com o ativo apoio da acima referida bancada.

Reconhecida a fragilidade das normas infralegais, resta evidente o estratagema de institucionalização do crime através da corrupção normativa (Howes, 2021). Entendendo corrupção como uma apropriação que rompe o pacto coletivo sobre o que é público, ao normatizar tal apropriação os governantes a institucionalizam, acabando com o crime — e também com a coisa pública (*res publica*). Nas palavras da liderança política ambientalista Marina Silva: “Você pega o crime e muda a lei para deixar a lei em conformidade com o crime” (Kaz, 2021).

O *constitutional hardball* e a dinâmica de judicialização das disputas em geral ficam patentes na reclamação de dificuldade de mudança no regramento ambiental. Sobre esse aspecto é relevante lembrar o princípio da proibição do retrocesso ambiental presente na Constituição Brasileira (Ramacciotti, Souza e Dantas, 2020), embora na jurisprudência sua aplicação tenha se apresentado restrita (Wienke, 2021). O histórico de julgamentos demonstra a relevância de partidos de oposição e organizações da sociedade civil no ajuizamento de ações dessa natureza, além da atuação do Ministério Público Federal (Sassine, 2020). Entre os ajuizamentos contra mudanças da gestão Bolsonaro, destacam-se a Ação Civil Pública pelo afastamento cautelar de Ricardo Salles (Brasil, 2020a); a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623, referente ao CONAMA; a ADPF 760, em prol do combate ao desmatamento; a ADPF 755, sobre o sancionamento de multas; a ADPF 708 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59 e 54, pelos fundos do Clima e Amazônia (Azevedo e Araújo, 2024). A Plataforma de Litigância Climática no Brasil (JUMA, 2025) contabiliza cerca de 20 casos¹⁷ de litigância climática questionadores da atuação governamental em âmbito

¹⁷ 8 Ações Cíveis de Improbidade Administrativa, 2 Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão, 1 Ação Popular, 7 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental e 1 Petição, nos temas improbidade e responsabilidade, licenciamento, zoneamento, desmatamento, clima e queimadas, mudança de legislação, CONAMA, fundos e processo sancionador.

federal entre 2019 e 2021, sendo 8 movidos por organizações e iniciativas da sociedade civil, 9 por partidos políticos e 3 pelo MPF.

Compreende-se o comentário sobre a atuação do General Mourão no “assunto da Amazônia” como referência à presidência do Conselho Nacional da Amazônia Legal, composto por representantes ministeriais, conforme o Decreto 10.239/2020 (Brasil, 2020b). Sua criação se deu no contexto de exclusão de representantes da sociedade civil no Fundo Nacional de Meio Ambiente (destino parecido teve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima), de prolongada paralisação do conselho do Fundo Amazônia, de rejeição dos principais países doadores e de desativação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) (Brasil, 2023a). A transferência da coordenação do comando e controle na Amazônia para os militares através da operação da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) supostamente traria o endurecimento do combate a ilícitos, mas seu desempenho foi marcado por irregularidades (Capelli, 2021) e resultados catastróficos (Nunes *et al.*, 2024). Lograram, a um só tempo, mudar a arena de decisões, promover o desfinanciamento, minar a capacidade administrativa e dificultar a fiscalização da execução das ações protetivas.

Já o papel do Advogado-Geral da União apresenta-se dúbio: dada a qualidade de livre nomeação do cargo, o mesmo pode se inclinar a defender o governante, o que — a depender do contexto — pode diferir de seu papel de defesa da União. Adiciona-se ao quadro a paralisia da Procuradoria Geral da República (PGR), de liderança indicada pela Presidência da República. A vulnerabilidade democrática resultante da livre nomeação de cargos torna-se evidente por meio da declarada estratégia de emissão de pareceres para subsidiar a desregulamentação. Embora em algum nível a colaboração de servidores de carreira seja necessária para o sucesso de qualquer governo (Bauer *et al.*, 2021), a gestão Salles caracterizou-se por vacâncias (Tajra, 2019), assessorias (G1, 2021) e um gabinete alheio à Carreira de Especialista em Meio Ambiente, como mostra o quadro abaixo¹⁸ (Brasil, 2020c). Com apoio administrativo terceirizado, produção de pareceres técnicos por assessores e toda a cadeia de comando tomada por indicados do governo, a alienação dos servidores da gestão ministerial tornou-se gritante,

¹⁸ A partir do quadro de responsáveis do Ministério do Meio Ambiente busquei informações referentes a cada secretário. Essas foram apresentadas na terceira coluna do quadro, acompanhadas de suas respectivas fontes.

acarretando total ausência de transparência de medidas e levando servidores ao ostracismo e a numerosos afastamentos, inclusive por motivo de saúde mental.

Quadro 2 — Ocupantes de cargos de Secretaria no Ministério do Meio Ambiente em 2020

Cargo	Nome	Órgão / Área de atuação anterior
Secretário Executivo	Luís Gustavo Biagioni	Polícia Militar do Estado de São Paulo (Brasil, 2021a)
Secretário Executivo Substituto	Eduardo Lunardelli Novaes	Pecuarista (Portal Uberaba, 2019)
Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração	José Carlos Nader Motta	Militar (Brasil, 2025b)
Substituto	Mário Fernando de Almeida Ribeiro	Militar (Brasil, 2009)
Secretário de Áreas Protegidas	Andre Pitaguari Germanos	Amigo pessoal do Salles (Metrópoles, 2022)
Substituto	Gastão Donadi	Coordenador na Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Paulo na gestão de Salles (São Paulo, 2017)
Secretário da Amazônia e Serviços Ambientais	Joaquim Alvaro Pereira Leite	Ruralista, sucessor no MMA (G1, 2021)
Secretário de Biodiversidade	Eduardo Serra Negra Camerini	Militar (Bragança, 2019a)
Secretária de Biodiversidade (sucessora)	Maria Beatriz Palatinus Milliet	Lobista da indústria de celulose (CNI, 2018)

Secretário de Qualidade Ambiental	Andre Luiz Felisberto Franca	Instituto Estadual do Ambiente (Plataforma Lattes)
Substituta	Mariana Miranda Maia Lopes	Advogada da área ambiental em Angra dos Reis (Plataforma Lattes)
Secretário de Clima e Relações Internacionais	Marcus Henrique Moraes Paranaguá	Monarquista, sobrinho-trineto do 2º Marquês de Paranaguá (Pró Monarquia, 2022)

Fonte: Elaboração própria com base no Rol de Responsáveis do MMA do ano 2020.

O papel da burocracia como limite ao poder de líderes políticos em democracias é amplamente reconhecido. Idealmente, a combinação entre a oferta de estabilidade e exigência de qualidade de funcionários estatais proporcionaria a objetividade técnica da administração burocrática (Weber, 2004). Justamente pelo seu aspecto legalista e de continuidade institucional, governos autocráticos têm a burocracia como entrave a ser afastado (Lotta *et al.*, 2023). A gestão antiambiental do governo Bolsonaro encontrou várias formas de resistência da sociedade civil e da burocracia e adotou diversas estratégias de isolamento dessas resistências. A seguir aprofundaremos a análise sobre a dinâmica de embates entre governo e burocracia.

3.5 A Burocracia sob Ataque

Enquanto lócus do exercício da autoridade de um governante, Bauer *et al.* (2021) percebem a administração pública como sujeito e como objeto do desmonte democrático a um só tempo. Qualquer político eleito depende da máquina administrativa para pôr em curso suas promessas de campanha. Portanto, o controle sobre a burocracia é um dos primeiros e cruciais passos para qualquer governo. Isso torna a burocracia um dos alvos iniciais de pressão do poder autoritário.

Bersch e Lotta (2023) definem controle político sobre a burocracia como ações de líderes do executivo para garantir compliance com suas políticas preferenciais. Observam, entre governos com tendências centralizadoras (Turquia, Venezuela, México), práticas que variam desde expurgar altos escalões e centralizar o controle sobre o orçamento até extinguir as

carreiras de servidores públicos civis e permitir demissões sem justificativas, passando por forçar resignações e desfinanciar ou extinguir órgãos de governo.

Bauer *et al.* (2021) afirmam que políticos autocráticos têm três escolhas quanto à burocracia: marginalizar, ignorar ou usar. A má vontade quanto à burocracia pode se dar por identificá-la com o governo anterior, identificá-la com a corrupção — ou, contraponho, com limites à ilicitude. Os autores descrevem que a marginalização da burocracia pode se dar pela nomeação de cargos de confiança, pela construção de estruturas alternativas de administração e até mesmo pela exoneração de servidores. Se um líder de governo prefere governar por conta própria ou deixar de liderar parte da administração, a ausência de diretrizes pode levar a uma espécie de governo burocrático. Se o governo opta por usar a burocracia para governar, essa poderá optar por se manter no controle e para tal colaborar com a implementação do programa autoritário ou simplesmente assumir que, se o líder de governo foi legitimamente eleito, deve ser atendido. Por outro lado, ela pode optar por se engajar em uma “guerrilha de governo”, definida por O’Leary (2010) como as ações de servidores públicos de carreira que optam por trabalhar de modo contrário ao desejo de seus superiores. Governança não é tarefa simples, principalmente quando o comando não tem experiência de administração pública. Nesse caso, a capacidade do governo ficará limitada. Esse muitas vezes é o resultado quando a liderança opta por um discurso antissistema acompanhado de uma depreciação da burocracia.

Como possibilidades, diante da burocracia, há a estruturação de novas organizações ou a adaptação das existentes ao modelo autoritário. Com base em estudos da era fascista na Europa, Bauer *et al.* (2021) identificam cinco principais linhas de adaptação. Em primeiro lugar, apresentam a centralização por transferência de poder decisório para cargos de livre nomeação, limitando a autonomia dos técnicos subordinados. Em segundo, a realocação de recursos orçamentários e pessoal mantendo a estrutura preexistente, porém com outra priorização. Em terceiro, a substituição de chefias por apoiadores e até mesmo demissões em larga escala, entre outras mudanças na gestão de pessoas. Em quarto, revisar normas administrativas para enquadrar críticas como insubordinação e assim suprimir posicionamentos divergentes, além de pressões exercidas informalmente. Por último, citam o intensivo uso de decretos executivos para expedir regulamentos sem participação do poder legislativo. Atualmente, os Estados contam com mais estruturas voltadas à gestão democrática, como instrumentos de transparência

e espaços de participação da sociedade civil. Assim, estratégias voltadas à restrição da circulação de informações e dos espaços de participação foram adicionadas a essas.

Embora muitos autores conceituem a burocracia como politicamente neutra, Bauer *et al.* (2021) reconhecem que burocratas têm motivações próprias e que isso influencia a implementação de políticas. O’Leary (2010) ressalta que servidores de carreira dissidentes do governo podem ter como motivação a defesa de direitos, das leis ou da população, e devem ser observados como capazes de revelar importantes mensagens. Não se trata, aqui, de servidores desinteressados em trabalhar, mas empregando sua expertise em conduzir a política pública por caminho diferente da ideologia de governo em voga. Ainda que parte da burocracia seja indiferente, grande parte se engaja no trabalho por reconhecer a importância e utilidade de sua atuação para a organização onde trabalha e objetivando servir ao público (Brehm e Gates, 2002). São prováveis, em vista disso, atitudes de esquiva ou sabotagem em um contexto de desmonte democrático e de políticas públicas, contrariando a prática de observância.

Vale notar ainda o papel estratégico da burocracia de nível de rua na implementação de políticas. Definida como “trabalhadores do serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no decurso dos seus trabalhos”, a burocracia de nível de rua tem, na especificidade de sua atuação, a proximidade da população e o distanciamento dos cargos de confiança do governo, dispondo de “poder substancial na execução de seu trabalho” (Lipsky, 2019, p.37).

Bauer e Becker (2020) propõem uma matriz de análise para compreender as possíveis relações entre líderes populistas — com perspectivas positivas ou negativas sobre o Estado — e a administração pública — frágil ou consolidada. Logicamente líderes partidários da ideologia de Estado mínimo em contextos de ordem administrativa frágil teriam como resultante o desmonte estatal. Entretanto, verifica-se a ocorrência de desmontes em Estados com administrações bastante consolidadas, como o Brasil e os Estados Unidos da América. Nesses casos, um diferencial é a resistência oferecida, demandando medidas mais drásticas para efetivação da mudança.

Desde a Constituição de 1988 o ingresso de servidores permanentes em órgãos federais se dá obrigatoriamente por concurso público no Brasil. Carreiras especializadas, escolas da administração pública e outras políticas de estruturação da burocracia consolidaram, até 2016, um funcionalismo estável e qualificado. A desorganização burocrática iniciada na transição para o governo Temer por exonerações e pedidos de exoneração, remoção ou afastamento gerou

maiores condições de enfraquecimento das capacidades estatais. A partir de 3 de janeiro de 2019, contudo, tomou outras proporções. As motivações eram, por parte do governo, a "despetização" e, por parte dos servidores, a frustração e o medo. Mais de 3 mil servidores foram exonerados de cargos comissionados, os ministérios foram repartidos entre extremistas e militares e várias agendas ministeriais foram formalmente extintas ou permaneceram vazias (Morais de Sá e Silva, 2023).

A partir de mais de uma centena de entrevistas, Moraes de Sá e Silva (2022) identificou a recorrência dos termos licença, medo, demitir, perseguição, sofrer e assédio. Por meio da ARCA - Articulação Nacional das Carreiras Públicas para o Desenvolvimento Sustentável, associações de servidores federais articularam-se para registrar, analisar e divulgar o desmonte de políticas e o assédio aos servidores. Desde seu lançamento até o final de 2022, a plataforma Assediômetro, iniciativa da ARCA, registrou 1448 situações de assédio institucional (ARCA, 2022). Como resultado, muitos servidores se transferiram para áreas distantes de suas especialidades, alguns se ausentaram do serviço público, outros passaram a se dedicar a tarefas com pouca visibilidade, ocasionando a paralisia ou deixando espaço para o retrocesso de agendas (Morais de Sá Silva, 2023).

O assédio, geralmente identificado na dinâmica entre chefia e funcionário, ganhou proporções de estratégia de governo na fala de seus mais altos representantes. Fosse da parte do Presidente da República, do Ministro da Economia ou do Ministro do Meio Ambiente, entre outros, a cotidiana deslegitimação de agentes do Estado empreendeu o desmonte simbólico das políticas públicas por meio de ataques aos servidores federais, além de às instituições a que são vinculados e aos conhecimentos técnicos e arcabouços teóricos em que embasam suas atuações. As afirmações iam de incompetência a ideologia. O argumento ideológico era acionado com duas aplicações: para equiparar conhecimento teórico-metodológico e normativo a opinião; e para identificar burocratas a ONGs e movimentos sociais, igualando o cumprimento de atribuições legais a militância e, simbolicamente, excluindo os servidores do Estado. O efeito dessa prática discursiva era restringir o Estado aos seus governantes.

Gonçalves *et al.* (2022) analisaram o discurso de Jair Bolsonaro identificando "conceituações estratégicas" usadas para delimitar os problemas do país, os articular em cadeias de equivalências; assinalar identidades políticas antagônicas (o "eles" e o "nós") e mobilizar (o "nós") para a disputa da hegemonia política. No eixo político/ideológico os problemas estão

circunscritos junto a uma “ameaça socialista”, lado a lado com a dita insegurança das urnas eletrônicas, Supremo Tribunal Federal (STF), ingerência e alto custo do Estado a famílias e mercado, o “globalismo”, ambientalismo, indigenismo e quilombolas, ameaças à soberania. Os responsáveis por esses problemas são “esquerdistas”, englobando comunicadores, artistas, intelectuais, ambientalistas, ativistas, terroristas, defensores das urnas eletrônicas, corruptos e de social-democratas a comunistas. A esses se contrapõem os defensores da liberdade e propriedade, com demandas de liberdade, desenvolvimento, segurança, propriedade privada, patriotismo e coesão. Trata-se de direitistas, defensores do voto impresso, membros dos setores produtivos e financeiro, nacionalistas, militares, milicianos, armados, conservadores religiosos.

Práticas discursivas meritocráticas motivam trabalhadores, empreendedores e empresários, anticomunistas e afeitos ao autoritarismo. A moralidade cristã é direcionada e o tom religioso contribui para mitificar o líder autocrático. Conforme o contexto e o público, o discurso assume tons mais agressivos ou moralistas. Temas polêmicos e a apropriação de bandeiras de antagonistas, ressignificadas, complementam as estratégias discursivas, dentre outras. (Gonçalves *et al.*, 2022). Deutsch (2021) salienta o papel do deboche como estratégia da extrema direita para criar cortinas de fumaça e ocultar mudanças em políticas públicas. Ao contrário do defendido por Lotta *et al.* (2023), a prática de *bashing*, como abaixo descrita, provavelmente teve efeitos práticos contundentes, visto que, juntamente com a mensagem de impunidade propagada, verificou-se o aumento de episódios violentos contra os órgãos ambientais e seus servidores em campo (Fantástico, 2019; ASIBAMA/PA, 2020; Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente – ASCEMA Nacional ASCEMA, 2021; Dias e Moda, 2022).

Representante bolsonarista na área ambiental, Ricardo Salles operou de modo semelhante ao se referir à gestão ambiental pública. Muitas de suas falas demonstram o uso de tais equivalências, diferenças e estratégias, adotando a agressividade, eventualmente informações falsas e frequentemente o escárnio. Em ataques a especialistas em meio ambiente, chegou a referir-se a “melancias” (verdes por fora, vermelhas por dentro), “comunistada” e “xiitas”. Outros exemplos discursivos seguem abaixo:

- Veículo: Twitter. Data: 22/05/2020. Problema: excesso de normas. Solução: Desregulamentação.

Salles: Sempre defendi desburocratizar e simplificar normas, em todas as áreas, com bom senso e tudo dentro da lei. O emaranhado de regras irracionais atrapalha investimentos, a geração de empregos e, portanto, o desenvolvimento sustentável no Brasil (Salles, 2020).

- Veículo: Entrevista na imprensa. Data: 04/12/2019. Problema: Grande mídia conspiracionista, ineficácia da política ambiental. Solução: Monetização.

Salles [sobre uma reportagem da Folha de São Paulo]: sensacionalista, inverídica e que se parece mais com militância do que com jornalismo.

Salles: Já tomamos uma decisão no Brasil, que é pró-negócio, de monetizar o ativo ambiental brasileiro. Isso significa sair da política que fizemos até hoje, de fazer gestos, e entrar para a política de resultados (Chiaretti, 2019).

- Veículo: Twitter. Data: 30/03/2019. Problema: Incompetência dos servidores. Solução: Gente séria.

Salles: Viemos conhecer a FLONA de Capão Bonito. Tristes fotos do abandono e do descaso, fruto da má gestão e incompetência. E alguns ainda tem a cara de pau de dizer que “agora” o meio ambiente está ameaçado. Que belo trabalho vinham fazendo hein ... #sqn

Resposta do perfil @jpdrmsq: Espero então que fortaleça e equipe o ICMBio ao invés de extingui-lo.

Salles: Fortalecer sim, com gente séria e competente. Bicho grilo chuchu beleza já tá provado que não funciona (Salles, 2019a).

- Veículo: Pronunciamento. Data: 14/04/2019. Problema: Queima de equipamentos. Solução: Punição de servidores.

Salles: A instrução normativa é prerrogativa nossa. Que[m] desrespeitar a regra vai responder a processo. Se alguém queimar os equipamentos fora dessas hipóteses previstas vai ser responsabilizado (Camporez, 2019).

- Veículo: Entrevista na imprensa. Data: 09/04/2021. Problema: Ineficiência dos servidores, abuso de autoridade. Solução: Simplificação, celeridade e “equilíbrio”.

Salles: Primeiro, foi confirmado na reunião que todos os documentos necessários foram apresentados. E, segundo, é a maior força-tarefa ambiental em termos de quantidade de peritos. Considerando que isso já está sendo analisado há cem dias, nos parece que uma semana é razoável.

Salles: O governo recebeu através dos ministérios da Justiça, Secretaria de Governo e Meio Ambiente um grupo de senadores e deputados acompanhados de proprietários. Eles cobraram uma resposta rápida. É obrigação do governo encontrar resposta célere.

Salles: A lei é para todos. Inclusive para quem tem a incumbência de fazê-la cumprir. Por isso existe a lei de abuso de autoridade. A legislação deve ser observada por todos, com bastante bom senso e equilíbrio. Existe o devido processo legal. A imparcialidade é fundamental nessas horas (Mattoso, 2021).

- Veículo: Twitter. Data: 24/10/2019. Problema: Vazamento de petróleo, terrorismo de ONGs ambientalistas.

Salles: Tem umas coincidências na vida né... Parece que o navio do #greenpixe estava justamente navegando em águas internacionais, em frente ao litoral brasileiro bem na época do derramamento de óleo venezuelano... (Salles, 2019b).

- Veículo: Entrevista na TV. Data: 23/10/2019. Problema: Terrorismo de ONGs ambientalistas.

Salles: Não recebo terrorista (Gonçalves, 2019).

- Veículo: Twitter¹⁹. Data: 09/09/2020. Estratégia: Desinformação climática.

Salles: Recebi este vídeo, Amazônia não está queimando (Bragança, 2020).

- Veículo: Entrevista na TV. Data: 11/02/2019. Estratégia: Negacionismo histórico.

Salles: O que importa quem é Chico Mendes agora? (Minas, 2019).

- Veículo: Twitter. Data: 17/09/2021. Estratégia: Traçado de fronteira nós/eles.

¹⁹ O post foi apagado, motivo pelo qual utilizamos como referência uma reportagem de O Eco que continha a reprodução do mesmo.

Não há terceira via. É simples. De um lado está quem trabalha duro e quer diminuir o tamanho do Estado, defende a família, liberdade, democracia, o direito à legítima defesa e a propriedade. De outro os sindicalistas, esquerdistas, corruptos, incompetentes, invasores de terra... (Salles, 2021).

Face à articulação discursiva da extrema direita, ambientalistas, servidores públicos, comunicadores, movimentos sociais, povos indígenas, tradicionais e quilombolas conformam a identidade antagônica ao bolsonarismo. Como apresentamos no Capítulo 1, a articulação entre ambientalistas e povos tradicionais é relativamente recente e fragmentada, predominando um histórico de conflito e opressão. Não obstante, diante das ameaças bolsonaristas, essa conformação contingente de fato se fortaleceu. Desde a campanha eleitoral de 2018, a extrema direita tornou servidores dos órgãos ambientais alvos de violência simbólica, voltando milícias rurais, que historicamente ameaçam e assassinam lideranças de povos originários, tradicionais e agricultores familiares, contra os agentes de Estado. Ao assumir, o governo direcionou a violência de Estado também à burocracia estatal.

A desqualificação pública de servidores na forma de assédio institucionalizado teve como consequência interna nos órgãos a atmosfera de permissividade em relação a assédios individuais e, em muitos casos, a ausência de reconhecimento das chefias sobre os argumentos da equipe técnica. Lotta, Silveira e Fernandez (2023) identificaram que 15% dos 913 servidores federais que responderam ao *survey* por elas conduzido sentiam-se perseguidos por suas chefias, em um contexto de forte militarização dos órgãos. Mentiras, quebras de acordos e comentários negativos eram percebidos por 13, 18 e 15% dos servidores. Por meio de entrevistas, as autoras também apuraram algumas formas de opressão física aos servidores:

a instalação de câmeras em salas de trabalho, o controle do tempo em que servidores permaneciam no banheiro, a reconfiguração de salas para maior controle do trabalho dos servidores, a regulação (de maneira opressora e controladora) dos regimes de trabalho, fazendo exigências abusivas quanto ao cumprimento de horários e folhas de ponto, além de ameaças às condições de segurança de trabalho na pandemia por covid-19 (tais como o impedimento do uso pessoal de máscara em locais de trabalho ou a obrigatoriedade de retorno às atividades presenciais de servidores considerados do grupo de risco) (Lotta, Silveira e Fernandez, 2023, p. 511).

O relato de um servidor do Ministério do Meio Ambiente sobre rondas, vigilância, proibição de abaixar persianas e de termos censurados em publicações corroboram esse cenário. A presença militar trouxe, além de uma cadeia de comando leal ao governo, práticas de opressão

características de suas instituições. Tanto nas plataformas oficiais quanto nas de uso pessoal houve casos de cerceamento das opiniões técnicas ou políticas, inclusive por meio de processos disciplinares.

Bruno (2012) nos ajuda a compreender o lastro histórico das práticas recém vivenciadas. Sobre o desmonte e paralisia da política nacional de reforma agrária durante a ditadura militar, relata estigmatização, intrigas, perseguição, ameaças, demissões, sindicâncias, boicote, censura, vigilância, investigação e delação de servidores conhecidos como “guardiões da reforma agrária” (por a ela se dedicarem mesmo em meio às adversidades).

Presentes na política da república brasileira desde sua fundação, os militares receberam anistia pelos crimes cometidos durante a ditadura, mantiveram seu papel de garantidores da lei e da ordem na Constituição de 1988 e sua cultura institucional através das instituições militares de ensino. O histórico de atuação em questões de segurança nacional, como repressão a protestos, a segurança de grandes eventos e as intervenções em favelas cariocas dominadas pelo narcotráfico, bem como a inexpressividade de projetos estratégicos extranacionais, reiteraram o foco das forças armadas na segurança interna (Nozaki, 2021).

Durante o governo de Dilma Rousseff, com a instauração da Comissão da Verdade e debates sobre a Lei da Anistia, teve início uma animosidade que deu lugar a uma ascendente politização das forças armadas e policiais, incluindo milhares de candidatos militares e declarações públicas de generais antipetistas durante a campanha eleitoral de 2018. Quando a chapa formada por um ex-capitão e um general chegou ao poder, aumentou em 55% a ocupação de cargos civis por militares na administração federal (Nozaki, 2021).

Nozaki (2021) relembra o alinhamento das Forças Armadas com o capital privado desde o projeto de industrialização, entendido como fundamental para a segurança nacional e o progresso. Opina, então, que a ocupação de cargos estratégicos por militares propiciando o desmonte estatal em nada lhes parece contraditório:

a Garantia da Lei e da Ordem (GLO), na visão dos militares, passa pelo alinhamento automático com a potência hegemônica e pela composição com as oligarquias locais, as nossas fardas não se constroem em se associar ao projeto neoliberal de desmonte do Estado e abertura desregrada do mercado, nem tampouco com o projeto neoconservador de degradação ambiental com predação agrária, minerária e energética, pois, nesse caso, proteger a floresta e o mar significa, antes de mais nada, protegê-los dentro dos marcos do direito privado (Nozaki, 2021, p. 13).

Recrutamento de militares para chefiar equipes de UCs federais (Bragança, 2019b).

Srs Cmts boa noite.

O Sr Presidente do ICMBIO - Cel PM Homero de George Cerqueira solicitar, conforme tratado no Encontro Nacional das Polícias Militares Ambientais do Brasil em Jun19 na ACADEBIO em Iperó/SP, da possibilidade de indicação de Policiais Militares inativos, que pudessem assumir cargos como Gestores de Unidades de Conservação Federal administradas pelo ICMBIO, vez que o caráter técnico - pragmático de tais profissionais poderiam contribuir em fomentar o desenvolvimento desta importante estratégia que é a definição de espaços territoriais especialmente protegidos, representados pelas UC.

Para tanto, acreditamos ser oportuno que a indicação de VSas contemple:

Policial Militar inativo, com experiência técnica mínima de 02 anos nas atividades de meio ambiente;

Formação superior ou técnica, preferencialmente;

Ter inativado em até 05 anos;

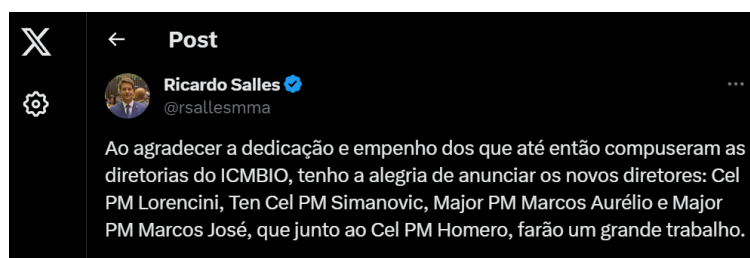
Não estar respondendo a Processo Administrativo ou penal.

Os indicados devem enviar para este email o currículo atualizado, com foto e a escolha de eventual UC em que desejariam ser lotados, a fim de iniciarmos o processo de habilitação junto à Casa Civil e nomeação em Diário Oficial da União.

Solicito que, havendo o interesse, tal indicação seja realizada até o dia 05Jul19, colocando-me à disposição para eventuais dúvidas.

É impossível deixar de notar a semelhança entre as estratégias exercidas por chefias militares no governo Bolsonaro e as utilizadas durante a ditadura militar. Associar a rápida escalada de ataques aos servidores à experiência anterior pode ajudar a compreender sua efetividade. Na região amazônica, onde o recrutamento de militares não alterou a histórica escassez de pessoal na gestão de UC, decretos autorizando o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem completaram a transferência do comando sobre políticas ambientais às Forças Armadas, ao passo em que o General Hamilton Mourão presidia o Conselho da Amazônia Legal.

Figura 5 — Ricardo Salles comunica diretoria de militares pelo X (antigo Twitter)



Fonte: x.com.²⁰

²⁰ Disponível em: https://x.com/rsallesmma/status/1121082677900259330?ref_src=twsrc%5Etfw. Acesso em: 24 abr. 2019.

O controle sobre as numerosas posições de chefia foi viabilizado com a substituição dos ocupantes por militares. Alguns cargos foram retirados, reduzindo a estrutura burocrática. De cima para baixo, os militares foram substituindo cada vez mais servidores civis em cargos de confiança e viabilizando a adoção de medidas governamentais a despeito das opiniões técnicas.

Bersch e Lotta (2023) relataram a escalada de embates entre a gestão do Ministro Ricardo Salles e os servidores federais da área de meio ambiente. Inicialmente, a burocracia repetiu as táticas tradicionalmente usadas para denunciar o desmonte e publicizar incongruências na administração governamental, na expectativa de que a ação das instituições democráticas freasse tais políticas. Frequentemente, optou pela esquiva no dia a dia do trabalho enquanto guardou discrição na manutenção de cooperações interinstitucionais. Durante a desorganização inicial do governo, essa resistência teve relativo sucesso, apesar dos incontornáveis cortes de orçamento. A base normativa e os procedimentos institucionalizados permitiam aos burocratas desconsiderarem as ameaças e seguir trabalhando. Quando as normas infralegais ou as interpretações jurídicas começaram a ser alteradas (com um quadro de advogados como assessores), a estrutura de funcionamento dos órgãos foi centralizada e os processos ativamente censurados, os desafios tornaram-se mais complexos. A reação da burocracia às ameaças e censuras foi a atuação coletiva coordenada. Como forma de causar medo e repelir tais iniciativas, foram principiados ataques a servidores individualmente, inclusive com processos administrativos disciplinares (PAD).

Mudanças na organização física dos ambientes de trabalho foram amplamente promovidas (Bersch e Lotta, 2023), mas no Ministério do Meio Ambiente, em específico, uma arquitetura panóptica²¹ foi estruturada. O controle visual dos corpos dos servidores poderia ser interpretado como uma tentativa de medida produtivista extremada, mas a concomitante eliminação, retração ou alienação de agendas de trabalho desses servidores deixava claro que o intuito não era esse.

A mudança do Código de Ética e a publicação da Portaria ICMBio nº 151/ 2021 (Brasil, 2020d; Brasil, 2021b), que estabeleceu a necessidade de autorização prévia da diretoria à

²¹ O panóptico, analisado por Michel Foucault em *Vigiar e Punir* (2009), é uma estrutura arquitetônica de vigilância criada por Jeremy Bentham para penitenciárias. Foucault utiliza esse modelo para explicar a sociedade disciplinar, onde a vigilância contínua e a invisibilidade do vigia levam os indivíduos a internalizarem o controle, tornando-se corpos dóceis.

produção científica dos servidores, contribuíram para restringir a liberdade de expressão dos servidores, orientados desde março de 2019 a não se manifestarem publicamente sem autorização. MMA e IBAMA sofreram as mesmas restrições. Mesmo as redes sociais oficiais foram silenciadas após a nomeação de um militar para centralizar a aprovação de publicações do MMA e autarquias vinculadas.

A remoção de servidores de ofício, à revelia de suas vontades e a despeito de suas atividades laborais, passou a ser usada para afastar servidores que contrariavam interesses governamentais (ou de seus aliados) de suas posições, puni-los e amedrontar outros servidores. Juntamente com a abertura ou reabertura de PAD, tornou-se ferramenta de assédio moral. Segundo Bersch e Lotta (2023), o número de PAD dobrou de 2019 para 2021 e 10% dos servidores do MMA deixaram o Ministério em 2020. Censura, ações judiciais, demissões, isolamento, “geladeira”²² complementavam o rol de técnicas de perseguição. As autoras indicam, inclusive, a difusão das práticas implementadas no MMA e autarquias vinculadas para outros órgãos do governo federal. Embora muito tenha sido judicialmente revertido, a insegurança gerada e o lapso temporal entre o efeito das medidas e sua reversão eram em grande parte suficientes para provocar os impactos almejados.

A efetividade dos primeiros ataques, tanto por inação inicial do judiciário, quanto por fragilidade normativa (PADs demissionários, remoções no interesse da administração²³, atuação de chefias a despeito dos posicionamentos técnicos dos servidores, relativa facilidade de mudanças de normas infralegais...), surpreendeu por seus efeitos inimaginados, diversidade, quantidade, abrangência e gravidade. De imediato, causou desorientação e, crescentemente, uma atmosfera de medo e desconfiança. Somada ao contexto geral de desmonte simbólico das áreas ambiental e de direitos humanos no governo, impactou sobremaneira servidores que, em grande parte, já trabalhavam em condições de isolamento e estresse, têm pouca tradição de organização trabalhista e uma cultura laboral voluntarista, em que a precariedade, o risco e a

²² O jargão “geladeira” refere-se a um método de assédio em que a chefia deixa o empregado sem função ou com uma função muito reduzida, de modo que o empregado não pode atuar de acordo com suas capacidades ou contribuir de forma relevante.

²³ O emblemático caso do renomado oceanógrafo especialista em golfinhos rotadores removido à revelia para o sertão pernambucano, a mais de 500 quilômetros do litoral, insinua a conjugação das estratégias de perseguição direta (remoção física) e simbólica, como uma sarcástica demonstração de poder e desprezo ao conhecimento técnico-científico (Marinho, 2019).

sobrecarga são cotidianamente tolerados. Como resultado, a indignação, o desespero e a repulsa se misturaram à autocensura e ao desânimo.

Apesar disso, à pesquisa de Lotta, Silveira e Fernandez (2023) quase 80% dos respondentes disseram que questionam as regras quando não as compreendem, 60% afirmaram que abordam abertamente problemas que podem gerar grandes prejuízos para a organização em que trabalham mesmo que existam opiniões divergentes, 50% declararam ter coragem para relatar questões mesmo que isso possa afetar seu relacionamento com outras pessoas do trabalho. Ainda entre as respostas obtidas, 38% recorrem a redes externas de apoio quando identificam inadequações, 31% mencionaram denunciar situações erradas e 21% admitiram que, se necessário, quebram regras para melhorar o trabalho.

Os percentuais desvelam, ao mesmo tempo, posicionamentos de resistência e de complacência. Dada a quantidade e diversidade de processos em curso em uma autarquia ambiental federal, a complexidade de procedimentos internos, sistemas, demandas de resposta etc., a colaboração de servidores de carreira especializada faz-se essencial para a governança por nomeados externos à instituição. Muitas vezes a literatura trata da burocracia como uma estrutura de Estado monolítica, deixando de observar a diversidade de vertentes políticas que permeiam a discricionariedade dos servidores em atuação. Ademais, em órgãos com grande percentual de trabalhadores terceirizados, que por natureza da contratação têm vínculos precários, há consequente disponibilidade de força de trabalho para a execução de ordens. Portanto, a combinação entre alguns poucos especialistas complacentes e ampla força de trabalho precarizada possibilita a efetiva imposição de mudanças de políticas, ainda que sujeitas a reveses.

No ICMBio, MMA e IBAMA a carreira de Especialista em Meio Ambiente inclui principalmente cargos de técnico e analista ambiental e administrativo, após a quase extinção prática do cargo auxiliar por *default* (aposentadorias sem reposição) e sua substituição por cargos terceirizados. A estruturação do ICMBio envolveu um grande investimento em provisão de analistas ambientais para atuação na região amazônica, que ao longo dos anos tem tendência de esvaziamento, tanto pela demanda de pessoal na sede e em outras unidades, quanto pela exaustão dos profissionais submetidos ao estresse e precariedade das condições de trabalho em áreas remotas.

O esforço de provimento de analistas se desviou em 2014 (Brasil, 2014c), quando o concurso passou a ter maior ênfase na contratação de técnicos para suprir responsabilidades análogas. Em 2020, por necessidade de resposta do governo frente ao escândalo dos incêndios no Pantanal, a contratação de brigadistas saltou dos 63 editais de processos seletivos do ano anterior para 144, abrangendo combate a incêndios e apoio operacional. Em 2021 o ICMBio tornou prática a contratação temporária por processo simplificado para uma infinidade de funções generalistas, do tipo “apoio a gestão de unidade de conservação” em um esforço desesperado da área de gestão de pessoas para endereçar a deficiência de pessoal.

Quadro 3 — Quantitativo Anual de Cargos no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade de 2008 a 2022

Cargo/Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Agente Temporário Ambiental	0	841	844	778	804	736	644	734	541	542	553	591	1465	2835	2919
Analista Administrativo	79	79	75	70	66	67	57	51	58	46	41	31	30	28	27
Analista Ambiental	916	1080	1150	1141	1124	1103	1101	1091	1067	1029	1022	969	964	992	992
Auxiliar Administrativo	76	73	67	64	62	59	54	52	49	46	44	40	42	38	35
Técnico Administrativo	464	447	433	411	378	354	459	456	416	367	347	287	228	257	243
Técnico Ambiental	262	253	240	224	213	195	226	218	203	190	178	149	140	182	210
TOTAL	1797	2773	2809	2689	2648	2505	2564	2614	2337	2223	2187	2066	2912	4230	4426

Fonte: Coordenação Geral de Gestão de Pessoas/ICMBio (Brasil, 2023b).

A brecha para contratação de servidores sem concurso público foi criada com a aprovação da MP nº 809/2017 e o contexto de esvaziamento e caos institucional afastou restrições a atribuições dos servidores temporários, ao ponto de suas atuações se confundirem com as de técnicos e até além disso, incluindo breve capacitação para fiscalização (Brasil, 2017a). A Instrução Normativa nº 1/2021/Gabin/ICMBio, de 23 de abril de 2021, estabelece atribuições gerais (Brasil, 2021c, VI) e, embora os editais não requeiram ensino superior, a disponibilidade de trabalhadores supre muitos profissionais com formação universitária para as vagas. Isso contribui para borrar os limites de atuação de cada cargo e providenciar algum tipo de resposta de gestão em condições de mínimo investimento.

Mas o exercício de funcionários que permanecem no máximo três anos a serviço possui fragilidades inerentes ao tempo de aprendizado e relacionadas à estabilidade, condição reconhecida como essencial para limitar as influências políticas sobre a administração pública desde o século XIX (Weber, 2004). O processo seletivo simplificado vai na contramão da exigência de concursos, estabelecida na Constituição de 1988, que se tornou um divisor de águas para o fortalecimento da burocracia estatal, combate a corrupção e qualidade de resultados alcançados (basta observar a fragilidade de órgãos estatais sustentados por profissionais extraquadro, como o INEA — órgão ambiental do estado do Rio de Janeiro, para constatar o contraste entre as resultantes de cada arranjo institucional). A profundidade do impacto deste novo cargo ainda não é plenamente percebida no órgão, embora problemas pontuais já tenham despontado.²⁴

A possibilidade de associativismo entre funcionários com data de validade é remota, dado o esforço demandado na institucionalização e pouca margem para benefício individual em tão pouco tempo. A precariedade de representação já é uma realidade conhecida para terceirizados do ICMBio, que compreende uma diversidade de postos de trabalho com poucos trabalhadores de cada categoria em cada local de trabalho, sindicatos distantes e desconhecedores das especificidades da atuação nos diferentes locais, além de uma retroalimentação entre pouca presença sindical e pouca valorização do sindicalismo.

A diversidade de funções tem decorrências também entre os servidores de carreira. Embora o aumento salarial para técnicos sempre tenha sido pauta da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e PECMA – ASCEMA Nacional, a disparidade entre técnicos e analistas incomoda ainda mais quando as diferenças de responsabilidade são pouco claras. Não menos importantes são as implicações das diferentes opções políticas e perspectivas de conservação da biodiversidade no envolvimento dos servidores com a atuação política coletiva. Apesar das dificuldades inerentes à pluralidade, a ASCEMA Nacional se mantém como representação coletiva, porta-voz legítima, canal de denúncias, apoio jurídico e principal instância de debate e organização política dos servidores federais da área ambiental.

²⁴ Exemplo, Nota 01/2023: “Sobre o brigadista preso pela Polícia Civil do Distrito Federal nesta quinta-feira (4), o ICMBio informa que o agente temporário ambiental será desligado imediatamente do Instituto e será aberto processo para apuração de responsabilidade” (Brasil, 2023c).

A dispersão territorial das lotações de servidores e falta de recursos financeiros das associações locais afiliadas são desafios em parte contornados pelo empenho de união em âmbito nacional, fruto de amplo histórico de mobilização e constantes esforços. Em um órgão tão fragmentado no território, ferramentas como o Whatsapp, embora de difícil lida para o debate político, se apresentam como a alternativa mais viável no dia a dia pressionado por tantos ataques. Financiada pelas associações afiliadas, a ASCEMA Nacional também sofreu com o desfinanciamento provocado pelo Decreto nº 9.735/2019, que revogou a consignação em folha para contribuição em favor de associação representativa (Brasil, 2019a).

A ofensiva governamental contra os órgãos de meio ambiente exigiu da entidade uma série de medidas adicionais de enfrentamento que passaram pela movimentação de um canal no YouTube, a contratação de uma assessoria, a colaboração com outras organizações da sociedade civil, o estabelecimento de um conselho composto por representações das associações locais com reuniões mensais a quinzenais, a criação de grupos de trabalho junto às bases e muita dedicação de sua diretoria. O resultado da atuação conjunta da ASCEMA Nacional e afiliadas é constatado nas inúmeras manifestações emitidas, nas constantes menções pela mídia, inclusive internacional, e no reconhecimento da luta dos servidores em defesa do meio ambiente equilibrado pelas diversas instituições da área. O dossiê produzido pela ASCEMA será alvo de explanação mais adiante.

A Associação dos Servidores Federais da Área Ambiental no Estado do Rio de Janeiro – ASIBAMA/RJ, com histórico de eleições de chapa única em que preencher os 8 cargos estatutários costuma ser desafiador, elegeu durante o governo Bolsonaro uma chapa com mais de 20 integrantes, adotando o fortalecimento do quadro e a diluição da pressão sobre cada diretor como medida de proteção. Um de seus diretores sofreu uma demissão injusta decorrente do desarquivamento de um antigo PAD, desprovido de provas em desfavor do servidor, revertida em juízo após meses de agonia e solidariedade entre os colegas.

Outro meio de mobilização e manifestação utilizado foram as cartas assinadas por centenas de servidores via SEI. Alguns servidores que emprestaram seus logins à disponibilização das cartas no sistema sofreram pressão por parte da diretoria do Instituto, porém a ampla adesão obteve grande divulgação pela mídia, o que limitou a perseguição institucional. Ainda assim, rumores de vigilância de acessos a documentos corriam constantemente como tentativa de alertar contra tais iniciativas e, principalmente, refrear o

vazamento de informações dos processos administrativos. Como resposta, “mutirões de acesso” foram mobilizados para evitar que algum servidor fosse identificado como responsável por vazamento. O clima de medo e a perseguição lograram limitar esse tipo de ação coletiva, mas a circulação de informações se manteve em muitos eventos.

Mais uma estratégia predominante para evitar vazamentos foi o uso de comunicações pessoais — presenciais, por Whatsapp ou ligação telefônica, ao invés de e-mail e despachos em processo. Alguns servidores relatam o uso das ferramentas de comunicação formais em resposta ou a solicitação de formalização como suficientes para deixarem de ser demandados por superiores a respeito de uma agenda de desmonte. Apesar dos pesares, durante o período de isolamento social ocasionado pela pandemia o trabalho remoto ofereceu uma situação de menor suscetibilidade a assédio, dado que as comunicações eram mediadas por dispositivos digitais capazes de gerar registros. Pedidos de ajuda por Whatsapp, respostas padronizadas, comparecimento em grupo a chamados e não permanecer a sós no ambiente de trabalho eram alguns cuidados necessários para evitar situações de vulnerabilidade a assédio a partir do retorno ao presencial.

Lotta *et al.* (2023, p. 523) sistematizaram os seguintes tipos de reações da burocracia: i) agindo de forma subversiva para concretizar seu trabalho de forma alinhada aos objetivos organizacionais, estabelecidos normativamente; ii) organizando ações coletivas de resistência, por meio da verbalização aberta dos problemas; iii) adotando estratégias de sobrevivência — ou ações mínimas necessárias para garantir a realização do trabalho e iv) abandono, afastando-se temporária ou permanentemente.

Observa-se que, por um lado, o ambiente ameaçador, o assédio e o isolamento de servidores dos espaços de deliberação foram eficientes na paralisia administrativa, para retrocessos normativos, tomada de decisões tecnicamente questionáveis e na limitação da circulação de informações. Por outro, não deixaram de ocorrer vazamentos de informações, questionamentos administrativos e judiciais, colaborações informais e atividades de gestão, independente de quão malquista era a agenda em questão. No capítulo 3 relatarei medidas do governo e respostas da burocracia na gestão de espaços convidados de participação de unidades de conservação federais, analisando suas resultantes.

3.6 Cronologia do Desmonte Ambiental Brasileiro no Governo Bolsonaro

No dia 1º de janeiro de 2019 o recém-empossado governo Bolsonaro publicou a Medida Provisória nº 870 e, no dia seguinte, o Decreto nº 9.672, alterando a estrutura do Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2019b; Brasil, 2019c). Da noite para o dia caíram por terra, e com elas suas políticas, as Secretarias de Mudanças do Clima, de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável e de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Meio Ambiente junto aos estados e municípios). A Secretaria de Educação Ambiental e Ecoturismo foi reduzida ao ecoturismo. A Agência Nacional de Águas, juntamente com a Secretaria Nacional de Segurança Hídrica, foi transferida para o Ministério de Desenvolvimento Regional e o Serviço Florestal Brasileiro, juntamente com o Cadastro Ambiental Rural, para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A FUNAI foi transferida para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a competência de demarcação de terras indígenas foi transferida para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (o que foi revertido em seguida).

Os fatos que se seguiram foram amplamente noticiados e criticados nas principais agências de comunicação de massa. Além de notícias, ao longo dos anos em que durou o mandato de Jair Bolsonaro, foram produzidos dossiês, artigos científicos, informes de políticas públicas, denúncias, relatórios, cartas e outros documentos — acadêmicos, jornalísticos, ativistas, técnicos — por organizações diversas — ONGs ambientalistas, lideranças políticas, movimentos sociais, representações trabalhistas, pesquisadores, órgãos públicos etc. Sendo impossível dimensionar o impacto causado por cada uma das mudanças, geralmente os índices de desmatamento foram considerados uma boa medida do resultado do somatório de tantas transformações. Embora longe de abarcarem a complexidade da situação, seu crescimento desenfreado era preocupante o bastante.

Servidores do IBAMA, ICMBio, Serviço Florestal Brasileiro e MMA reuniram-se em grupos de Whatsapp com centenas de membros em busca de trocar informações sobre os acontecimentos e traçar possibilidades de reação. O cotidiano de cada território ou repartição pública vivia, simultaneamente, pequenos entraves, reconfigurações e desmontes, que iam sendo compartilhados por conhecidos em maior ou menor grau. Em um primeiro momento, busquei reunir as centenas de documentos e informações que a mim chegavam por esses canais. Em poucos meses, constatei a impossibilidade de fazê-lo, inclusive por motivo de saúde mental.

Além da confusão causada pela multitude de informações, a dor de encarar os fatos dificultava em muito a atuação coordenada dos servidores.

Em 2020 a ASCEMA Nacional lançou o dossiê Cronologia de um Desastre Anunciado: Ações do Governo Bolsonaro para Desmontar as Políticas de Meio Ambiente no Brasil reunindo fatos noticiados para denunciar “os ataques constantes contra os órgãos e entidades socioambientais, além dos discursos contra a atuação dos servidores e as normas ambientais” (Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente – ASCEMA Nacional, 2020, p. 3). Com o objetivo de traçar um panorama geral dos principais ataques do governo às políticas ambientais, apresento abaixo uma breve cronologia com base em apontamentos pessoais, no dossiê da ASCEMA Nacional e nos dossiês Internacional de Denúncias dos Povos Indígenas do Brasil (APIB, 2021); Ambiente S/A: Como o Governo Bolsonaro Transformou o Ministério do Meio Ambiente em um Aliado do Setor Privado e dos Desmatadores (De Olho nos Ruralistas, 2022); e Nunca Mais Outra Vez: 4 Anos de Desmonte Ambiental Sob Jair Bolsonaro (Observatório do Clima, 2024).

Cronologia das principais medidas e eventos que impactaram as políticas de meio ambiente durante o período eleitoral de 2018 e o governo Bolsonaro:

Antes da Posse:

- Março de 2018: Jair Bolsonaro, então deputado federal, criticou o "excesso" de multas ambientais aos produtores rurais e expressou a ideia de fundir o Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o Ministério da Agricultura.
- Julho de 2018: Em um evento, o então candidato à presidência prometeu abrir terras indígenas e quilombos para o garimpo, permitindo até a venda dessas áreas.
- Setembro de 2018: Bolsonaro sinalizou a possibilidade de retirar o Brasil do Acordo de Paris, alegando que os termos do acordo afetariam a soberania nacional. Ele também afirmou que as políticas ambientais e os direitos indígenas dificultavam o desenvolvimento do país.
- Outubro de 2018: Reafirmou sua intenção de acabar com o "ativismo ambiental xiita" e a "indústria de demarcação de terras indígenas". Reiterou a ideia de fundir os ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura, e criticou fiscais do Ibama e ICMBio, sugerindo que mudaria a legislação para proteger infratores.

- Dezembro de 2018: Bolsonaro criticou os órgãos de controle ambiental, afirmando que eles emitiam "multas a torto e a direito" e que "essa festa vai acabar" para o Ibama e o ICMBio. O futuro Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, criticou os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) sobre desmatamento, alegando serem "genéricos". Bolsonaro reiterou que o Brasil sairia do Acordo de Paris se este não fosse alterado. Apesar de ter considerado extinguir o MMA, Bolsonaro nomeou Ricardo Salles para o cargo, um político ruralista que já havia sido condenado por improbidade administrativa por fraudar o Plano de Manejo de uma Área de Proteção Ambiental.

2019 (Início do Governo):

- Janeiro: No primeiro dia de governo, a Medida Provisória nº 870/2019 e o Decreto nº 9.672 alteraram a estrutura do MMA, esvaziando suas competências. Embora o Congresso tenha revertido algumas dessas transferências, o governo Bolsonaro continuou tentando retornar a demarcação de terras indígenas para o Ministério da Agricultura. O Decreto nº 9.665/2019 extinguiu a Coordenação-Geral de Educação Ambiental do MEC. A multa ambiental aplicada a Jair Bolsonaro em 2012 por pesca ilegal foi anulada pelo Ibama. O MMA, sob Salles, ordenou a suspensão de repasses do Fundo do Clima e do Fundo Amazônia e susteve convênios com ONGs por 90 dias (alguns permaneceram inoperantes por anos).
- Fevereiro: Ocorreu a maior exoneração em massa na história do Ibama, substituindo 21 dos 27 superintendentes regionais. Muitos dos novos indicados eram policiais militares sem experiência na área ambiental.
- Março: O Ministro de Minas e Energia anunciou planos para permitir a atividade de mineração em terras indígenas e zonas de fronteira. Ricardo Salles estabeleceu a “lei da mordaca” no Ibama e no ICMBio, proibindo-os de atender diretamente à imprensa e centralizando os contatos com jornalistas. O chefe do Centro de Operações Aéreas do Ibama que multou Bolsonaro em 2012 foi exonerado.
- Abril: O Ibama autorizou o leilão de blocos de petróleo perto do Parque Nacional Marinho de Abrolhos, contrariando pareceres técnicos. O Decreto nº 9.759/2019 extinguiu e limitou a participação em colegiados públicos da administração federal, atingindo instâncias como o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima e desestruturando o Conama. O Decreto nº 9.757 revogou 250 decretos presidenciais, dentre assuntos anacrônicos e temas da mais alta

relevância, como a reforma agrária. O Decreto nº 9.760 estabeleceu a "conciliação ambiental", um novo processo que beneficia infratores na negociação de multas. Bolsonaro desautorizou uma operação do Ibama em Rondônia que resultou na queima de equipamentos de infratores. Houve exonerações na diretoria do ICMBio, com a substituição por policiais militares. Salles cortou 24% do orçamento do Ibama.

- Maio: O governo cortou R\$ 187 milhões do MMA e o ICMBio perdeu 26% de seu orçamento. Salles afirmou que revisaria todas as Unidades de Conservação Federais e mudaria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). As autuações do Ibama foram as menores em uma década, com uma queda de 34% em comparação com o mesmo período de 2018. O governo estudou usar o Fundo Amazônia para indenizar invasores de terras em áreas protegidas. O Decreto nº 9.806/2019 alterou a composição do Conama, reduzindo drasticamente o número de membros e a participação da sociedade civil.
- Junho: A proposta do governo brasileiro de mudanças na gestão do Fundo Amazônia foi rejeitada pela Alemanha e Noruega. Bolsonaro celebrou a queda na fiscalização ambiental.
- Julho: Salles voltou a criticar o Fundo Amazônia e admitiu a possibilidade de sua extinção. O INPE divulgou um aumento de 88% nos alertas de desmatamento em julho, levando Bolsonaro a atacar o instituto e seu diretor, Ricardo Galvão, acusando-o de manipular dados. A ANVISA flexibilizou as normas para avaliação de riscos de agrotóxicos.
- Agosto: Após os ataques de Bolsonaro, o diretor do INPE, Ricardo Galvão, foi exonerado. Ocorreu o "Dia do Fogo" (10-15/08), um evento de queimadas coordenadas no Pará. As queimadas aumentaram 82% em relação a 2018 (até agosto). Bolsonaro insinuou que ONGs poderiam ser responsáveis pelos incêndios. O governo rejeitou uma ajuda de US\$ 20 milhões do G7 para a Amazônia. O Decreto nº 9.992/2019 (28/08) proibiu queimadas em todo o país por dois meses, com exceções que depois foram ampliadas para a agropecuária fora da Amazônia Legal. As primeiras manchas de um vazamento de petróleo apareceram em praias da Paraíba.
- Setembro: As direções do Ibama e ICMBio suspenderam a autonomia dos agentes para a queima de maquinário apreendido em crimes ambientais. Os alertas de desmatamento na Amazônia aumentaram 321% em agosto, e o Ibama deixou de realizar 22% das ações de fiscalização previstas. O governo aplicou apenas 7,5% dos recursos para o combate ao

desmatamento. Em discurso na ONU, Bolsonaro atacou líderes indígenas e tentou minimizar as queimadas, reafirmando sua postura contra a demarcação de terras. A insatisfação popular com a política ambiental do governo aumentou de 45% para 55%.

- Outubro: A MPV 910/2019 criou o “fundão do Salles”, que dava ao Ministro o poder de negociar descontos em multas ambientais de bilhões de reais. O governo federal acionou o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo após 41 dias do surgimento das manchas de óleo no Nordeste. Salles insinuou o envolvimento do Greenpeace no vazamento.
- Novembro: A taxa de desmatamento na Amazônia subiu 29,5% em 2019, atingindo quase 10 mil km², o maior índice em uma década. O MMA acumulou perda de 17% de seus analistas.
- Dezembro: Salles se reuniu com infratores ambientais e suspendeu a fiscalização na Reserva Extrativista Chico Mendes. A MPV 910/2019 (10/12) buscou regularizar a grilagem de terras no Brasil, anistiando criminosos ambientais.

2020 (Aceleração e Militarização):

- Fevereiro: O governo enviou à Câmara o Projeto de Lei (PL) nº 191/2020, que propunha liberar a mineração e outras atividades de alto impacto ambiental em terras indígenas. O Decreto nº 10.239/2020 retirou o Conselho Nacional da Amazônia do MMA, transferindo-o para a vice-presidência e aparelhando-o com militares, excluindo governadores e órgãos ambientais.
- Março: O número de multas aplicadas pelo Ibama caiu 34% em comparação com 2018. A Funai editou uma portaria que abria brechas para contato com povos indígenas isolados em plena pandemia.
- Abril: O governo exonerou chefes de fiscalização do Ibama após operações contra garimpeiros e madeireiros. O Despacho nº 4.410/2020 do MMA permitiu o retorno de atividades produtivas em Áreas de Preservação Permanente (APPs) desmatadas na Mata Atlântica.
- Maio: O Decreto nº 10.342/2020 (07/05) autorizou o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) na Amazônia Legal, subordinando os órgãos ambientais ao Ministério da Defesa. O Decreto nº 10.347/2020 transferiu as competências para

concessão de florestas públicas do MMA para o MAPA. A Portaria nº 411 de 2020 do ICMBio submeteu a divulgação de estudos a autorização da diretoria. O vídeo da reunião ministerial de 22 de abril foi divulgado, onde Ricardo Salles defendeu "passar a boiada" para alterar a legislação ambiental enquanto a atenção pública estava focada na pandemia.

- Junho: O Despacho nº 19.258/2020-MMA revogou a medida que anistiava desmatadores da Mata Atlântica, após pressão da sociedade civil. A Polícia Militar de Rondônia suspendeu sua participação em operações do Ibama e ICMBio.
- Julho: O MPF entrou com ação de improbidade administrativa contra Ricardo Salles por desestruturação dolosa das políticas ambientais. As Forças Armadas abandonaram ações contra o desmatamento no Pará, deixando fiscais sem apoio. Sanções impostas pelo Ibama caíram 60% em um ano. Uma coordenadora do INPE foi exonerada após a divulgação de dados recortes de desmatamento. Diante da intensidade e visibilidade dos incêndios florestais, Bolsonaro publicou o Decreto nº 10.424/2020 (15/07), suspendendo o uso do fogo em todo o território nacional por 120 dias.
- Agosto: Ricardo Salles anunciou a paralisação de todas as operações de fiscalização e combate a desmatamentos e incêndios, alegando falta de verbas. O desmatamento no Cerrado aumentou 12,3% entre agosto de 2019 e julho de 2020. O Pantanal registrou um aumento de 530% nos focos de calor.
- Setembro: Em seu discurso na ONU, Bolsonaro voltou a mentir sobre a crise ambiental brasileira, defendendo sua política ambiental e acusando uma campanha de desinformação.
- Dezembro: As emissões brasileiras de gases de efeito estufa subiram 9,6% em 2019, impulsionadas pelo desmatamento. Ricardo Salles anunciou uma nova meta da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) no Acordo de Paris, conhecida como "pedalada de carbono" — na prática, permitia ao Brasil emitir 400 milhões de toneladas de gases de efeito estufa a mais do que o previsto na meta original.

2021 (A "Boiada" no Congresso e a queda de Salles):

- Fevereiro: Com o apoio de Bolsonaro, parlamentares ruralistas assumiram posições-chave na Câmara e no Senado, impulsionando a agenda antiambiental. O Decreto nº 10.623 (10/02)

instituiu o programa Adote um Parque, visando atrair recursos privados para unidades de conservação.

- Março: A Justiça Federal de Roraima determinou um plano para retirada de garimpeiros da Terra Indígena Yanomami. O ICMBio retificou a regulamentação dos Planos de Ação Nacional para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção.
- Maio: A Polícia Federal deflagrou a Operação Akuanduba (19/05), que investigava Ricardo Salles e Eduardo Bim (então presidente do Ibama) por suspeita de exportação ilegal de madeira. A Câmara dos Deputados aprovou o PL nº 3.729/2004, que flexibiliza o licenciamento ambiental. Acontecia uma escalada de violência do garimpo em terras indígenas.
- Junho: Acuado por investigações da Polícia Federal com grande visibilidade na mídia, Ricardo Salles foi exonerado do cargo de Ministro do Meio Ambiente (23/06). Joaquim Álvaro Pereira Leite foi nomeado seu sucessor. O desmatamento e as queimadas na Amazônia bateram um novo recorde histórico para o mês de junho.
- Julho: Uma pesquisa na revista *Nature* apontou que a floresta amazônica já emitia mais carbono do que absorvia. A ONU cobrou medidas para proteger os povos Yanomami e Munduruku da violência e dos impactos da invasão de garimpeiros.
- Agosto: O PL nº 2.633/2020, que estimula a grilagem de terras, foi aprovado na Câmara dos Deputados. O Decreto nº 10.743 (02/08) instituiu o Programa Nacional de Crescimento Verde, que, no entanto, não apresentou resultados significativos.
- Setembro: Bolsonaro mentiu pela terceira vez consecutiva em seu discurso na ONU sobre a crise socioambiental no Brasil. Incêndios de grandes proporções atingiram o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.
- Outubro: Duas crianças Yanomami morreram por afogamento, sugadas por dragas de garimpeiros ilegais. Imagens de pessoas indígenas desnutridas circulavam amplamente.
- Dezembro: A execução dos recursos para fiscalização do Ibama atingiu o percentual mais baixo (40%) desde 2016.

2022 (Último ano e consequências):

- Ao longo do ano: O orçamento liquidado do MMA e suas autarquias foi o mais baixo desde 2000. O orçamento do INPE ficou reduzido a menos da metade.
- Maio: O governo instituiu um sistema que chamou de "mercado regulado de carbono" via decreto, embora especialistas apontem que não se tratava de um mercado regulado real.
- Junho: Jair Bolsonaro culpou as vítimas de assassinato Bruno Pereira e Dom Phillips antes mesmo que seus corpos fossem encontrados. O Exército demorou a iniciar as buscas. O governo concedeu licença prévia para o asfaltamento da BR-319, contrariando pareceres técnicos do Ibama, uma medida com grande potencial de incentivo ao desmatamento.
- Novembro: Bolsonaro escondeu a taxa de desmatamento durante a COP27. Dados oficiais do INPE, referentes a agosto de 2021 a julho de 2022, foram divulgados após, mostrando 11.568 km² de desmatamento na Amazônia. A área sob alertas de desmatamento na Amazônia atingiu um recorde de 4.803 km² entre agosto e dezembro de 2022.

Impactos gerais durante o governo Bolsonaro (2019-2022):

- O desmatamento na Amazônia aumentou em 59,5% em relação aos quatro anos anteriores, sendo o maior crescimento percentual em um único mandato presidencial desde o início das medições por satélite.
- Houve uma queda de 38% nas multas aplicadas pelo Ibama por crimes contra a flora. A média anual de multas por desmatamento na Amazônia foi a mais baixa das últimas duas décadas.
- O governo não demarcou nenhuma Terra Indígena, sendo o primeiro presidente desde a redemocratização a fazê-lo.
- Houve recordes de invasões, assassinatos e suicídios de indígenas.
- A crise humanitária na Terra Indígena Yanomami se agravou, resultando em centenas de mortes de crianças por causas evitáveis.
- O garimpo ilegal em Terras Indígenas aumentou 625% entre 2010 e 2021, com um aumento de 135% na média anual sob Bolsonaro.

- Programas ambientais anunciados, como "Floresta+", "Lixão Zero", "Combate ao Lixo no Mar", "Adote um Parque" e "Programa de Crescimento Verde", foram considerados *fake*, sem resultados concretos.
- As emissões de gases de efeito estufa no Brasil atingiram níveis históricos, com um aumento de 12,2% em 2021.
- O descrédito internacional do Brasil na pauta ambiental levou à paralisação de acordos comerciais e à interrupção do processo de entrada do Brasil na OCDE.
- A participação de militares em cargos civis na administração pública federal aumentou 193% entre 2013 e 2021, com muitos ocupando postos de alto poder decisório. O Ministério do Meio Ambiente permaneceu paralisado.

O orçamento destinado aos órgãos federais de meio ambiente espelha a priorização governamental das políticas ambientais. Em tendência de queda desde 2012, os orçamentos do IBAMA e ICMBio sofreram de 2016 para 2017 o impacto da Emenda Constitucional 95, nomeada “Teto dos Gastos” por imputar o congelamento dos gastos públicos como medida de austeridade fiscal, priorizando o pagamento da dívida pública e de suas taxas em detrimento do investimento em políticas públicas. A redução orçamentária de 2019 para 2020, contudo, supera enormemente todas as outras, representando o gigantesco retrocesso sofrido no período. Os anos 2019 a 2022 tiveram as menores dotações orçamentárias de, pelo menos, os últimos 20 anos (Freitas, Carvalho e Oviedo, 2022). Com a paralisação de fundos financiadores, de parcerias e com a alteração do Comitê de Compensação Ambiental Federal, outros aportes financeiros cessaram.

Embora para boa parte do setor produtivo a promoção de tais mudanças representasse ganhos políticos, para a grande mídia, a maior parte da opinião pública e da comunidade internacional motivavam duras críticas. Segundo o Inteligência em Pesquisa e Consultoria Estratégica - IPEC, em 2021 61% da população estava muito preocupada com meio ambiente, 77% consideravam mais importante proteger o meio ambiente, mesmo que isso significasse menos crescimento econômico, e 81% achavam muito importante a questão do aquecimento global. Com tantas medidas desmontando políticas e impactando o equilíbrio ambiental, reduzir a transparência sobre esses processos foi igualmente um objetivo perseguido pelos governantes.

O dossiê Um País sob Censura, da organização De Olho nos Ruralistas (2022), desvelou a censura e os ataques à liberdade de imprensa no Brasil durante o governo de Jair Bolsonaro, destacando a supressão de informações. Um relatório da Empresa Brasil de Comunicação revelou 292 casos de censura e ingerência editorial. Em 2021, o presidente foi responsável por 34% das agressões registradas contra profissionais da imprensa. O Brasil caiu para a 110ª posição em liberdade de imprensa entre 181 países após se tornar o 2º mais letal para jornalistas. O governo impôs sigilo a pelo menos 65 casos de pedidos de acesso à informação, além de sigilo de 100 anos em diversos casos. O uso da Lei Geral de Proteção de Dados foi distorcido para justificar a ocultação de informações. Outra alegação foi incapacidade de processar as informações solicitadas. Durante a pandemia, os prazos para resposta de pedidos de informação foram sustados. Em 2020 nem o ICMBio nem o SFB, o INCRA e o INPE tiveram Planos de Dados Abertos (De Olho nos Ruralistas, 2022). Os sites oficiais dos órgãos foram esvaziados, impedindo a divulgação de dados. Houve duas tentativas de mudar a Lei de Acesso à Informação (LAI). O Decreto nº 9.690/2019 (Brasil, 2019d) possibilitou que ocupantes de cargos em comissão de nível 101.6, equivalente ou superior classificassem informações no grau ultrassecreto, de nível 101.5, equivalente ou superior no grau secreto e a delegação de competência de classificação em grau reservado.

Ainda objetivando a redução da transparência, mas também da colaboração, do exercício democrático e da participação social em si na formulação e execução das políticas públicas, os Decretos nº 9.759/2019 e 9.784/2019 extinguiram todos os órgãos colegiados criados por atos infralegais (Brasil, 2019e; Brasil, 2019f), revogaram a Política Nacional de Participação Social (Brasil, 2014a) e impuseram regras altamente restritivas (como a máxima de duas horas para reuniões). O Mapeamento dos Retrocessos de Transparência e Participação Social na Política Ambiental Brasileira — 2019 e 2020, do IMAFLORA, ISA e Article19, apurou que de 22 colegiados, 4 (18,2%) foram extintos²⁵ e 18 (81,8%) permaneceram ativos. Destes, 9 (40,9%) foram reestruturados. Estratégias como a convocação de reuniões com mínima antecedência foram usadas com sucesso para atrapalhar ainda mais a participação

²⁵ “Os colegiados extintos foram a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Diretor da Plataforma ABC” (IMAFLORA, ISA e Article19, 2021, p. 27). A Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO) sofreu redução de 8 para 2 representantes da academia e da sociedade, dentre outras alterações impactantes.

mantida. Câmara e Almeida (2023) citam a interpretação de Onyx Lorenzoni de que a redução dos espaços de participação social seria parte da “despetização” e lembram que, historicamente, grande parcela das representações da sociedade civil em tais espaços é ocupada por movimentos sociais e organizações comprometidas com a defesa de direitos humanos, portanto opositores políticos do governo.

Silva, Cardoso e Sanchez (2022) apontam que os Decretos nº 9.806/19 e 11.018/22 significaram atos autoritários de redução da participação da sociedade civil no CONAMA e a centralização das representações governamentais em torno do governo federal. O primeiro, suspenso em final de 2021 por decisão da ministra do STF, Rosa Weber, em resposta a uma ADPF motivada por organizações ambientalistas, reduziu as vagas destinadas a estados, municípios, setor produtivo, entidades representativas de trabalhadores e de povos e comunidades tradicionais, organizações ambientalistas e acadêmicas. O setor representativo da sociedade civil organizada foi reduzido de 22 para somente 4 cadeiras, escolhidas por sorteio. A redução dos mandatos para 1 ano sem possibilidade de recondução significou ainda uma redução da efetividade da participação social, já que impacta a capacidade dos conselheiros compreenderem e atuarem conforme os ritos de funcionamento do conselho.

Os autores também pontuam a perda de poder sobre o julgamento de penalidades ambientais advinda da extinção da Câmara Especial Recursal e a concentração das pautas subsequentes na temática da própria reestruturação do CONAMA. A nova estrutura possibilitou a manipulação das deliberações em favor do afrouxamento de normas, como exemplificam a revogação da Resolução 303/2002 de proteção a restingas e manguezais e a aprovação da Resolução 499/2020 permitindo a incineração de resíduos tóxicos.

O Decreto seguinte aprofundou a lógica de redução de vagas no CONAMA e significou o avanço da centralização inclusive nas representações do próprio governo federal, que passou a deter 33,33% dos votos. Mesmo sendo o presidente do IBAMA submetido à escolha do Ministro do Meio Ambiente, o Decreto nº 11.018/22 transferiu a presidência do colegiado ao próprio Ministro. Ademais, deixaram de ser disponibilizadas informações sobre o CONAMA em site oficial, indicando sua inatividade (Silva, Cardoso e Sanchez, 2022) e o desmonte da transparência sobre informações oficiais da área ambiental federal.

O Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO) teve seu objetivo primeiro descrito pelo Decreto nº 10.235/2020 (Brasil, 2020e), que retirou da

composição da Comissão Nacional da Biodiversidade as representações de povos indígenas, movimentos sociais, trabalhadores da agricultura, pescadores e entidades estaduais de meio ambiente, ao mesmo tempo em que manteve representantes de setores patronais. Além disso, reduziu a comissão a uma função consultiva e suprimiu importantes atribuições, como a aprovação de relatórios e a definição de prioridades para conservação, uso sustentável, monitoramento, avaliação, prevenção e mitigação de impactos, repartição de benefícios e critérios para seleção de projetos.

Também os Grupos de Assessoramento Técnico (GAT), que são espaços promovidos pelo ICMBio para a elaboração de Planos de Ação Nacional para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção (PAN) junto a acadêmicos, organizações conservacionistas e representantes de comunidades tradicionais, foram atacados. Em março de 2021, uma portaria limitou o número de membros e a duração dos GAT, reduziu a participação a convidados opcionais reunidos remotamente, submeteu a divulgação dos debates a autorização e estabeleceu claramente que os resultados “serão recebidos como sugestões e poderão ser aceitos, no todo ou em parte, alterados ou não considerados pela autoridade” (Brasil, 2021d).

Já o Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu os colegiados públicos criados por atos infralegais, instaurou dúvida quanto à validade dos conselhos de unidades de conservação. Diligentemente, o Despacho nº 241/2019 da Procuradoria Federal Especializada junto ao ICMBio esclareceu que os mesmos não teriam sido afetados, já que eram determinados na Lei do SNUC, hierarquicamente superior ao “revogaço” (Brasil, 2019g). Esse impeditivo ao desmonte gerou outra iniciativa governamental para tentar neutralizar tais espaços, explorada no terceiro capítulo dessa dissertação.

O desmonte de espaços de participação social, ao contrário de outros âmbitos, envolve, necessariamente, certa visibilidade, já que as representações da sociedade civil que os integram são diretamente impactadas ao terem sua participação diminuída. Porém, ao oprimir a burocracia, por um lado, e limitar o acesso da sociedade civil aos espaços de transparência e decisão sobre as políticas públicas, de outro, o governo logrou, em diversas áreas, remover limites ao seu desmonte.

Deutsch (2021) partiu da literatura sobre autoritarismo neoliberal, em especial da contribuição de Ian Bruff sobre a tendência autoritária global frente à crise socioeconômica neoliberal, para explicar o antiambientalismo da extrema direita atual. Como depreende das

falas do próprio Bolsonaro, a atuação de tais líderes vai no sentido de remover restrições à acumulação do capital. Indicando exemplos de como governantes ao redor do mundo usaram contextos locais para impor o autoritarismo contra opositores a medidas antiambientais, ela identifica como base estratégica a culpabilização de “outros” pelo fracasso socioeconômico — e entre os tais “outros” estão os ambientalistas, ONGs, cientistas, imigrantes, negros, indígenas, povos tradicionais em geral e seus defensores.

McCarthy (2019) foi além, identificando similaridades da conjuntura pós-crise econômica de 2008 e as condições que propiciaram o crescimento do fascismo e nazismo, que ele caracteriza justamente pela divisão extremada entre um “nós” e um “outros”. Fundamentado no pensamento gramsciano, ele lembra que a hegemonia sobre a sociedade não pode ser separada da hegemonia sobre a natureza, atestando que o desmonte de políticas ambientais nos atuais casos de populismo de extrema direita vem acompanhado de apoio político de bases rurais²⁶. Apesar de manter a centralidade discursiva do líder populista, no presidencialismo de coalisão brasileiro tal apoio político é especialmente vital, pois dota o legislativo de posições coordenadas para sustentar as mudanças empreendidas — e vice-versa (Abranches, 1988). Ainda que a base de apoio governamental não seja estática e sofra variações a cada pauta, não se pode deixar de reconhecer que, ao analisar o governo Bolsonaro do ponto de vista ambiental, estamos nos referindo a um bloco de poder estatal, e não a ações isoladas na presidência.

Bruff (2013) retornou à explicação de Poulantzas (1978) sobre o estatismo autoritário para explicar a relação entre desmonte de políticas públicas e autoritarismo. Ele defende que o avanço do poder corporativo sobre o Estado, enfraquecendo sua capacidade de atender às demandas populares, gera insatisfação e uma crise de legitimidade democrática que possibilita o avanço autoritário. A política econômica liberal, medidas de austeridade e a corrosão das políticas de Bem-estar Social instauram um ciclo retroalimentar que sufoca a capacidade Estatal de atendimento à população e intensifica a repressão, por um lado, e as lutas sociais, por outro. A hegemonia discursiva de justificativas sobre a redução de direitos como necessidade para o crescimento econômico, porém, tem tido sucesso em enfraquecer propostas políticas à

26 Em complemento à argumentação aqui apresentada é necessário lembrar a base eleitoral conservadora e fundamentalista religiosa da extrema direita que tem como plataforma as questões de gênero, que no entanto fogem aos objetivos dessa pesquisa.

esquerda, como Hall (1979) identificou. Em contraposição, a extrema direita tem oferecido aos insatisfeitos a alternativa de radicalização anti-Estado (Bruff, 2013).

Para compreender o papel bolsonarista na remoção de restrições à acumulação capitalista neoliberal, Deutsch (2021) identifica diversas estratégias acionadas por Bolsonaro: a esqueletização das instituições ambientais governamentais; a dissolução de espaços cívicos; a reorganização interministerial; o desfinanciamento de ONGs e universidades federais; e a aplicação de medidas de exceção. Aponta a eficácia da estratégia de múltiplos ataques simultâneos na pulverização das tentativas de resistência e criação de uma atmosfera caótica e incerta. Como tipos de ataques, cita a desinformação, as ofensas, a promoção de mudanças legais e executivas, a sonegação de informações até mesmo para servidores responsáveis pelas temáticas trabalhadas, o desmonte e esvaziamento das arenas de participação, ameaças e perseguições a servidores, a paralisação de processos, o estímulo às ilegalidades, a desqualificação dos órgãos, as tratativas com infratores, a exaltação de símbolos/personagens anticonstitucionais, o corte de recursos (inclusive internacionais), e a saída de acordos internacionais. Ela lembra os cortes no financiamento de universidades como parte das investidas contra as diversas áreas da ciência, inclusive de meio ambiente. Entende as *fake news* presidenciais relacionando figuras internacionais com uma suposta ameaça à soberania sobre nosso patrimônio natural e o acionamento de medidas de exceção para responder aos incêndios florestais como um meio para assaltar direitos constitucionais e fortalecer o autoritarismo.

Neves (2023) avalia que, ao inibir a participação social, desconsiderar ou interpretar de forma desviante normas de controle, assediar a burocracia e paralisar fontes de financiamento, o governo logrou atingir todo o campo da política ambiental, temporariamente aniquilando ou limitando muito a tutela estatal. A isso se adiciona o comportamento perverso, como nomeia Neves, e o estímulo à adoção desse comportamento pelos seus apoiadores, “aproximando-se de incitação a crimes”. Esse ambiente de incitação a crimes provocou a “fadiga dos órgãos de controle” (Neves, 2023, p. 52) e, adicionamos, de lideranças comunitárias e ambientalistas nas linhas de frente. O papel da sociedade civil organizada é então citado como crucial, já que agiu na divulgação e judicialização do desmonte. A ancoragem da legislação ambiental na Constituição permitiu a interveniência do Supremo Tribunal Federal, que julgou diversas inconstitucionalidades, impondo a reversão de medidas.

Se Neves caracterizou como perversa, Zhouiri (2022) descreve a política antiambiental do Brasil de extrema direita como uma passagem da violência lenta à violência nua. De maneira semelhante, Deutsch e Fletcher (2022) recorreram à explicação de Galtung (1969) de violências direta, cometida por um sujeito identificável, e estrutural, provocada por desigualdades de poder que afetam o acesso a recursos e direitos. Reconheceram que ao assumir um discurso violento e deixar de responder diligentemente a emergências ambientais — como o enorme vazamento de petróleo que atingiu as praias do Nordeste ou os incêndios na Amazônia — Bolsonaro foi identificado como agente promotor das crises ambientais, conferindo à característica estrutural de tais crises a dramaticidade relativa às violências diretas. Um dos desafios de mobilizar a opinião pública e instituições quanto à gravidade das crises climáticas e da biodiversidade é seu caráter estrutural, que não oferece o mesmo apelo que atos de violência direta. Tal interpretação auxilia a compreender a atenção mobilizada para as temáticas ambientais naquele período (Deutsch e Fletcher, 2022).

Já Acselrad (2022) assinala que “nada mudará no padrão técnico e locacional do capitalismo enquanto os males ambientais puderem ser sistematicamente destinados aos grupos desprovidos de poder” (Acselrad, 2022, p. 325). O distanciamento da maior parte da população e das sedes das principais instituições globais dos territórios onde atos de violência direta são cometidos no avanço do extrativismo contribui para sua invisibilidade. Sem resposta efetiva das autoridades e sem condições práticas de impedir a apropriação de seus territórios pelas atividades extrativas, comunidades inteiras sucumbem, restando aos seus membros a violência — direta ou estrutural — e a venda de sua mão-de-obra para sobreviver. Esse processo, perverso e violento, é também um meio para cooptação político-econômica dessas populações, já que se tornam dependentes das atividades econômicas que não conseguiram impedir²⁷ (Fundação Oswaldo Cruz, 2023; Catete e Costa, 2018; O’Dwyer, Sousa, Oliveira, Arco, 2020).

²⁷ Quando o Estado falha em proteger populações tradicionais e seus territórios de crimes ambientais, membros dessas populações podem se ver obrigados a aderir à atividade extrativa para sobreviver, o que pode vir a converter as principais vítimas das violências direta e estrutural em recrutas do crime ambiental. Já quando o Estado retorna para reprimir tais atividades em operações de fiscalização, por vezes a atuação em campo atinge esses mesmos trabalhadores, entre outros, os revitimizando e atraindo para as instituições fiscalizadoras o ódio da população local. O trabalhador precarizado, frequentemente em condições insalubres e até análogas à escravidão (Motoki e Perez, 2021; Ferreira e Jacob, 2021; Sakamoto, 2021), permanece exposto ao poder de polícia dos fiscais, enquanto os mandantes dos crimes só têm danos econômicos — principalmente através da destruição de equipamentos, o que não por acaso foi alvo de tantas críticas da presidência da república.

A expulsão de comunidades, abrindo caminho para o extrativismo em seus territórios, revela ainda a ausência dessas populações dos espaços de participação social na gestão ambiental ou a ineficácia dos mesmos, de forma retroalimentar. Menezes e Barbosa (2021) ressaltam que a legislação ambiental brasileira, principalmente da década de 80 em diante, foi estruturada em colaboração com a sociedade civil, sendo a participação social constitutiva de sua governança. Atacar lideranças e ambientalistas obsta políticas de proteção ao meio ambiente e às populações tradicionais também pela via do desmonte da participação social. A manutenção dos conselhos de unidades de conservação, embora encontrando limitações, possui significativa relevância no fluxo de informações entre órgãos ambientais e atores locais (Loureiro e Cunha, 2008; Macedo, 2008; Coelho, 2017). Em circunstâncias de pouca transparência de gestão e reconhecimento de direitos, espaços funcionais de participação tornam-se ainda mais valiosos. A seguir veremos como o funcionamento dos conselhos gestores foi dificultado, mas se manteve como elo entre servidores, comunidades, instituições ambientais e governamentais, apesar dos esforços de desmonte da participação social no governo federal.

CAPÍTULO III

DESMONTE E RESISTÊNCIA NOS ESPAÇOS CONVIDADOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS

4 CAPÍTULO III: Desmonte e Resistência nos Espaços Convidados de Participação Social das Unidades de Conservação Federais

Introdução

Nesse capítulo vamos abordar mais especificamente as mudanças da administração do ICMBio que afetaram políticas de participação social em unidades de conservação federais, em especial seus conselhos gestores, durante a pandemia de covid-19, reações a tais iniciativas e resultantes desses processos.

4.1 Entraves Institucionais e Movimentos de Resistência

Sendo mais fácil de observar, declarações públicas e atos normativos aparecem em dossiês e na cobertura midiática, mas o *modus operandi* no interior dos ministérios e autarquias, as estratégias internas, tem impactos importantes e pouca visibilidade. Isso se dá pois o acesso a processos burocráticos é restrito e o vazamento de informações pode gerar retaliações a servidores envolvidos em seus trâmites. Ademais, algumas alterações demandam conhecimento técnico aprofundado ou acompanhamento ao longo do tempo para serem detectadas enquanto ameaças. A corrosão interna do ICMBio pôde ser observada na aplicação do regimento interno, no uso dos órgãos de correição, nas alterações físicas dos ambientes de trabalho, na centralização das agendas, recursos e informações, no uso da comunicação informal ao invés da instrução processual, na alternância e perfil dos ocupantes de cargos de confiança, nas pautas e atas do comitê gestor, nos despachos dos processos, nos tempos de resposta, em relatos de colegas, entre outros.

Institucionalmente, o órgão passou por uma centralização geral dos processos e teve sua estrutura impactada por sucessivas transformações durante o governo Bolsonaro (Brasil, 2019c). As presidência e diretorias do órgão, que juntas formam o comitê gestor, foram delegadas a coronéis da Polícia Militar de São Paulo, de nada adiantando o mandado de segurança impetrado pela Associação dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do MMA e do IBAMA, no Distrito Federal (Associação dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do Plano Especial de Cargos do MMA e do Ibama - PECMA, no DF – ASIBAMA-DF, 2019). Ainda assim, a rotatividade foi alta: Homero Cerqueira foi substituído por Fernando Cesar Lorencini, que deu

lugar a Marcos de Castro Simanovic. A partir de maio do ano de 2020, as divisões de Recursos Externos e Projetos e Parcerias foram excluídas (Brasil, 2020f).

Figura 6 — Site oficial informando os diretores do Instituto Chico Mendes



Fonte: site do ICMBio (2021).²⁸

As 11 coordenações regionais foram extintas, tendo sido criadas 5 gerências regionais, com abrangência territorial muito maior (Brasil, 2021e). Dos gerentes que assumiram, apenas um era servidor do órgão. A Gerência Regional do Sudeste ficou sob ameaça de transferência para São Paulo, sem dispor de pessoal no município. Da noite para o dia, diversas unidades de conservação foram reunidas em Núcleos de Gestão Integrada (NGI), nos quais um só cargo chefia várias UCs, às vezes de contextos diferenciados e com logísticas distintas²⁹. As equipes,

²⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/composicao>. Acesso em: 25 jan. 2021.

²⁹ Alguns NGI tornaram-se objeto de disputas, inclusive judiciais, como o NGI Serra Fluminense, que reuniria o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, as Áreas de Proteção Ambiental de Petrópolis e Guapimirim, a Estação Ecológica da Guanabara e a Reserva Biológica do Tinguá; e o NGI Rio das Ostras, que, por recomendação do MPF, não chegou a agrupar as reservas biológicas da União e Poço das Antas, a Área de Proteção Ambiental da

as funções, as áreas temáticas (macroprocessos), os fluxos processuais e os escritórios passaram grandes períodos em adaptação. Pairaram incertezas sobre a aplicabilidade das antigas portarias.

Nas coordenações gerais, sediadas em Brasília, a substituição de chefias foi similar, e o ritmo de atividades refletiu o impacto de tantas mudanças. Pior ainda, os cargos de coordenação sofreram grande rotatividade, quase paralisando os macroprocessos a essas atribuídos. Grande parte dos cargos comissionados foi confiada a pessoas com pouca ou nenhuma experiência técnica, quando não permaneceram vagos por longos períodos. De março de 2020 em diante a diretoria mais instável foi a de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial (DISAT), o que afetou sua divisão responsável pelos conselhos gestores, a de Gestão Participativa e Educação Ambiental (DGPEA). O acompanhamento das substituições pelos servidores tornou-se inviável, tamanha sua frequência. Enquanto burocratas de nível de rua mantiveram significativamente seus espaços de atuação, os trabalhos na sede do Instituto giraram em torno de sucessivas interrupções de gestão e reinícios. O site foi reestruturado e esvaziado, apresentando erro em múltiplas páginas.

Figura 7 — Erro na página sobre gestão participativa do site oficial do ICMBio



Fonte: site do ICMBio (2022).³⁰

Bacia do Rio São João, o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e a Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo (Brasil, 2020g; Brasil, 2021f).

³⁰ Disponível em: www.gov.br/icmbio/o-que-fazemos/gestao-socioambiental/gestao-participativa.html. Acesso em: 08 set. 2022.

Como mencionado, o corte orçamentário foi outra estratégia de desmonte do Instituto. Urge lembrar o contexto de sucessivas emergências ambientais em curso. Em setembro de 2020, o analista ambiental Wellington Silva morreu em decorrência de queimaduras sofridas em combate ao incêndio no Parque Nacional das Emas. No mesmo mês, o Coordenador-Geral de Finanças e Arrecadação alertou que na “análise comparativa das dotações orçamentárias autorizadas para as ações 20WM [implementação de UCs] e 214P [proteção] para os exercícios de 2019 e 2020, constata-se severa redução na liberação de recursos. Na ação 20WM, a redução foi de 32,7%, enquanto que na ação 214P, a redução foi ainda mais severa, na ordem de 48,6%” e concluiu sobre a execução até então que “reflete nitidamente a insuficiência de recursos para custeio das ações de fiscalização e combate a incêndios” (Brasil, 2020h). Em 2021 a situação chegou a tamanha gravidade que a dotação orçamentária precisou ser recomposta em aproximadamente 20%. Em Ofício à presidência do órgão, o Cel. do Corpo de Bombeiros à frente da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística solicitou o acréscimo de R\$ 60 milhões de reais sob ameaça de suspensão: dos serviços de aeronaves para combate a incêndios, da circulação da frota, das brigadas de incêndio; além da limitação de diárias e passagens para atividades administrativas, de fiscalização, combate a incêndios etc., revelando a condição limítrofe à legalidade em que servidores frequentemente se viam em face às políticas de gestão. Ele escreveu: “é dever do ordenador de despesas adequar as despesas de sua unidade gestora ao orçamento disponível, sob pena de incorrer em improbidade administrativa” (Brasil, 2021g, p. 4).

Os macroprocessos do ICMBio mais visivelmente impactados pelos ataques governamentais foram justo aqueles que, embora complementares, frequentemente se distanciam na ótica de seus executores: a proteção e a gestão socioambiental. As agendas de fiscalização³¹ e gestão participativa detêm caráter estratégico por se desenrolarem em contato frontal com a população, terem influência direta no acesso aos territórios e seus recursos e imediata relevância para a efetividade da conservação dos ecossistemas. Diante do inimigo comum na direção, diferenças entre servidores com visões opostas sobre conservação tornaram-

³¹ A temática foge aos objetivos desse capítulo, mas é preciso registrar que o Decreto 9.760/2019, bem como as instruções normativas subsequentes, estabeleceu nova instância de julgamento para apuração de infrações ambientais lavradas pelo Ibama e ICMBio, a “conciliação de multas”, ampliando a demanda burocrática sem ampliar recursos humanos e materiais, consequentemente aumentando o risco de prescrição em processos administrativos sancionatórios (Brasil, 2019h).

se pouco relevantes e a imediata união conformou o “nós” mobilizado em torno da resistência ao desmonte.

A insegurança tornou-se maior sob o ofício presidencial que proibia o servidor de cumprir decisão judicial sem prévia manifestação da Procuradoria Federal Especializada (PFE) e afirmava que em “nenhuma hipótese o servidor/colaborador está autorizado a responder em nome da Autarquia, seja por e-mail ou qualquer outra forma” (Brasil, 2021h). Mesmo estado de embriaguez fora do contexto de trabalho e determinados estilos de roupa nas repartições foram objeto de proibição. Na análise dos fiscais, as normativas referentes aos processos sancionadores promoviam “intensa insegurança jurídica”, além de “grave assédio moral e institucional”, frente a prazos “inexequíveis”, “típicos de ditaduras”, e reforçavam que “a cada ano, perdemos numerosos servidores à aposentadoria, morte por Covid-19 e afastamentos por doenças de toda a ordem, principalmente psíquicas” (Servidores, 2021, p. 2).

Embora as diferenças transparecessem em debates internos, o crescimento de fiscais entre dirigentes de entidades representativas dos servidores se consolidou e as ações coletivas obtiveram adesão de agentes de ambas as áreas de atuação. Uma análise revelou que 34% dos servidores ativos do ICMBio assinaram a “Carta Aberta ao ICMBio e à Sociedade Brasileira” (de agosto de 2019), sendo 48% entre os analistas ambientais (Maré Socioambiental, 2019)³². Afora cartas elaboradas por servidores no Sistema Eletrônico de Informações, a ASCEMA Nacional e as entidades estaduais elaboraram inúmeras cartas³³, contribuíram com ações judiciais, atos de rua e fizeram declarações públicas, mesmo sob risco de perseguição e ataques³⁴. Perfis coletivos de fiscais anônimos nas redes sociais foram usados para vazamentos de informações e divulgação de resultados — o mais conhecido, @ofiscaldoibama, alcançou mais de 34 mil seguidores. Debates em grupos de Whatsapp com centenas de integrantes e nas assembleias e conselho das entidades representativas, além das manifestações coletivas,

³² A mesma análise contabilizou 42% das participações femininas e 30% masculinas, em um universo em que os homens totalizavam aproximadamente 64% dos servidores. Dada a importância de resguardar o anonimato das servidoras e a dificuldade de fazê-lo ao ocuparem funções delegadas a apenas uma ou poucas pessoas, optei por utilizar o gênero masculino como padrão, mas cabe ressaltar que a ampla maioria dos servidores à frente da agenda de gestão participativa durante o período observado era feminina.

³³ Após várias invasões, infelizmente o site da ASCEMA Nacional não dispõe mais do repositório completo de documentos.

³⁴ Como as entidades representativas da Carreira de Especialista em Meio Ambiente são unificadas, essas ações eram conjuntas de servidores do ICMBio, IBAMA, MMA e SFB.

transpareciam a nova articulação. As convicções antes engajadas em distanciamentos mútuos foram canalizadas na ativa colaboração para contraposição à política regente.

Figura 8 — Notícia internacional sobre ato organizado pela ASIBAMA-RJ em 2019



Fonte: Daily Mail (2026).³⁵

Ao atacar a própria estrutura do Estado e seus servidores, o bolsonarismo provocou o surgimento de frentes de resistência às políticas governamentais dentro da própria burocracia pública e fora dela, alinhando servidores às representações da sociedade civil e movimentos sociais de povos e comunidades tradicionais, em contraposição a dirigentes das estruturas do poder executivo. A Maré Socioambiental manteve sua atuação reunindo representações de servidores de diversos órgãos e organizações da sociedade civil da área socioambiental. Mas a contraposição às práticas da extrema direita de oposição a qualquer medida de proteção ambiental e a direitos humanos gerou um ambiente de articulação entre integrantes de um amplo espectro político, incluindo não só ambientalistas em geral e comunidades tradicionais, mas quaisquer atores dispostos a reconhecer a emergência climática e a relevância da regulação estatal para a conservação da biodiversidade e a preservação de serviços ambientais.

³⁵ Disponível em: <https://www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-7433385/In-Rio-protest-defense-Amazon-turns-political.html>. Acesso em: 18 fev. 2026.

Atestam essa constatação inúmeras manifestações de repúdio ou apoio, inclusive as assinadas pelos ex-ministros de meio ambiente dos diferentes governos anteriores (Barros *et al.*, 2018; Minc *et al.*, 2018; Ricupero *et al.*, 2019; Fórum de Ex-Ministros do Meio Ambiente do Brasil em Defesa da Democracia & Sustentabilidade, 2020; Goldemberg *et al.*, 2021), bem como o apelo dos deputados federais do Partido Socialismo e Liberdade à Organização das Nações Unidas (Brasil, 2019i)³⁶. A própria cobertura midiática, diversa e constante, por vezes referenciando a ASCEMA Nacional e recorrendo a depoimentos de servidores sob anonimato, denota a amplitude da atenção acerca da temática, apesar das tentativas governamentais de restringir o acesso a informações.

Obviamente não se pode falar na totalidade de servidores à frente dos atos de resistência. Mas ainda que por vezes funcionários tenham servido às determinações dos governantes, não é possível avaliar consistentemente sob que pressões específicas e avaliações individuais o fizeram. Nesse sentido, não faz parte de nossos objetivos categorizar ações individuais ou indivíduos. Os exemplos que utilizaremos abaixo para aprofundar a análise do desmonte promovido no ICMBio pela administração bolsonarista têm como objetivo deslindar as práticas processuais utilizadas e apresentar as estratégias e recursos que limitaram seu alcance.

4.2 Impactos da Pandemia e da Política Governamental nos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais

O surgimento de casos de covid-19 no Brasil foi acompanhado de um grande alerta de autoridades sanitárias, mas não se conseguiu rastrear os contatos a ponto de isolá-los e em pouco tempo foi noticiada a transmissão comunitária da doença. A partir de orientações da comunidade científica e em detrimento de questionamentos sobre o impacto do isolamento social na economia, adotou-se uma quarentena domiciliar inicial de duas semanas a até 40 dias, ainda sem muita noção sobre qual seria o período necessário para retardar o espalhamento do vírus. Diante de mais algumas informações, mas ainda sob muitas dúvidas, prolongou-se a quarentena em grande parte dos estabelecimentos, enquanto outros buscavam adaptar suas condições de funcionamento para evitar um atraso maior em suas atividades.

³⁶ Nesse cenário, cabe citar até mesmo a realização do Sínodo dos Bispos para a Região Pan-Amazônica, promovida pelo Papa Francisco (Assembleia Especial Do Sínodo Dos Bispos, 2019).

Em meio a contradições entre o discurso negacionista de seu principal líder e recomendações de órgãos de saúde pública, o governo federal passou a adotar diversas medidas de enfrentamento da pandemia, tais como a recomendação do distanciamento social e do uso de máscaras em público e o pagamento de um auxílio emergencial, aprovado pelo Congresso Nacional. Outras, como a definição de quais as atividades cujo funcionamento seria necessário manter em cada momento da pandemia, ficaram sob responsabilidade das prefeituras municipais. Mais algumas, como o uso de tratamento precoce com base em remédios sem eficácia comprovada para covid-19, foram indicadas por dirigentes máximos da Federação em diversos momentos e negados em outros, contribuindo para uma maior dificuldade de entendimento das diretrizes de combate à pandemia. Nesse contexto de incertezas, houve espaço para a escolha de diferentes estratégias por parte de empregadores e trabalhadores autônomos em cada município, enquanto boa parte dos serviços de atendimento à população não relacionados diretamente à saúde pública foram temporariamente interrompidos.

Em resposta ao estado de emergência de saúde pública de importância internacional, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal estabeleceu, em 12 de março de 2020, que os órgãos avaliariam a possibilidade de adiamento “ou de realização do evento ou da reunião por meio de videoconferência ou de outro meio eletrônico” (Brasil, 2020i). Logo em seguida, o Ministério do Meio Ambiente determinou que seus funcionários e de suas autarquias vinculadas passassem a trabalhar de maneira remota e o então presidente do ICMBio suspendeu por tempo indeterminado os prazos processuais e a visitação em unidades de conservação federais (Brasil, 2020j; Brasil, 2020k; Brasil, 2020l). Houve o fechamento das unidades e escritórios como medida preventiva e, em um primeiro momento, as atividades de participação social de muitas unidades foram suspensas ou adiadas.

No que se refere à gestão participativa, a necessidade de adoção de medidas preventivas ao contágio pelo coronavírus afetava o cerne das atividades: o encontro. Seja nos momentos de simples convívio ou pelos espaços oficiais de debate e tomada de decisões, preponderavam quase que absolutamente as interações presenciais, predominando nas comunicações via internet as marcações de reuniões, trocas de materiais e outros usos restritos. Em meio ao acontecimento inédito, à necessidade de adaptar todo o trabalho e ainda aos temores relacionados à doença, abriu-se uma nova etapa de desafios. Somam-se a esses o contexto de desmonte estatal, autoritarismo e aparelhamento dos cargos de alto escalão dos órgãos

ambientais por militares. A pandemia provocou o desmantelamento das equipes, somado a um desmonte simbólico promovido por chefias assediadoras, à sobrecarga dos servidores na reinvenção das práticas de gestão e levando à inércia institucional. Diante do caos institucionalizado, a capacidade de reposta da direção do órgão à emergência da pandemia de covid-19 esteve bastante limitada. Mas não seria esse o fim de uma curta história da participação social na gestão ambiental pública.

Governos autoritários tendem a combater espaços institucionais de participação social, já que esses representam mecanismos de controle social, transparência e potencial contestação do poder centralizado. Quando efetivos, tais espaços possibilitam que sujeitos historicamente marginalizados interfiram na implementação de políticas públicas, viabilizando medidas em prol da justiça social (Avritzer, 2011; Loureiro e Cunha, 2008). No Brasil, conforme a Constituição de 1988, a implementação de políticas públicas obedece, em grande parte, à organização político-administrativa em níveis governamentais, cabendo às prefeituras municipais a mediação direta com a população (Brasil, 2025a). O estabelecimento de áreas protegidas em âmbito federal, todavia, transfere a autarquias dessa esfera a gestão direta de territórios, implicando na atuação federal junto às comunidades locais. Nesse sentido, o ICMBio se destaca no quadro nacional por sua capilaridade e, por consequência, aos conselhos gestores de unidades de conservação cabe uma posição singular no jogo democrático.

Como relatado, frente ao Decreto nº 9.759/2019 (o “revogaço” de conselhos) a Procuradoria Federal Especializada foi provocada e afastou sua aplicabilidade aos conselhos de unidades de conservação, tendo atingido apenas os conselhos de mosaicos de áreas protegidas. Com a chegada da pandemia e as medidas de isolamento social, porém, surgiram novas dúvidas sobre a realização de reuniões remotas, embora outras estruturas do governo tenham rapidamente adotado esse formato. A transferência das reuniões presenciais para o ambiente virtual foi o improviso possível para viabilizar sua continuidade, porém a acessibilidade à internet tornou-se chave para determinar a quem estaria aberta a participação. A gravidade da situação levou muitos gestores a buscarem apoio para tentar minimizar perdas.

Em meio às mudanças institucionais e receios diversos, as redes informais de colaboração entraram em tela, linhas diretas do afeto e confiança se mostraram mais rápidas que os trâmites burocráticos. A colaboração entre colegas — em alguns casos estendendo-se a esforços interinstitucionais — foram fundamentais para resistir a um maior enfraquecimento da

gestão participativa, bem como a atuação: da Divisão de Gestão Participativa e Educação Ambiental; das Gerências Regionais por meio dos pontos focais de Gestão Socioambiental; das Gerências Regionais por meio de grupos de debate sobre temáticas afins; de conselheiros que, diante das dificuldades e ameaças, demandaram e pressionaram pela manutenção do funcionamento de conselhos.

Após os meses iniciais da pandemia, alguns servidores de unidades da Região Nordeste do país, preocupados com a continuidade das atividades de gestão participativa durante o período de medidas preventivas ao contágio pelo coronavírus, buscaram a Gerência Regional com questionamentos a respeito. Reuniram-se, então, em um pequeno grupo para debater as questões enfrentadas. Participei, enquanto pesquisadora, das primeiras reuniões do grupo de gestão socioambiental da Gerência Regional 2 (Nordeste), acompanhando os debates, conversando com gestores, observando e apoiando algumas reuniões de conselho realizadas por unidades participantes do grupo. Em seguida, apoiei a criação de um grupo análogo na Gerência Regional 4 (Sudeste), também acompanhando as reuniões e conversando com gestores. Com a saída do ponto focal de gestão socioambiental da GR 4, atuei, enquanto analista ambiental, no desenvolvimento das atividades do grupo, inclusive promovendo participações de integrantes de outras regiões e sistematizando materiais.

Em algumas unidades de conservação, a equipe responsável alegou dúvidas quanto à legitimidade das reuniões virtuais, apesar do Ofício que determinara o trabalho remoto haver indicado as alternativas de tele ou videoconferência para reuniões em geral (Brasil, 2020m). Outras equipes optaram pela transposição das reuniões de conselho para o ambiente virtual de imediato, considerando que não eram só reuniões de conselho que estavam sendo direcionadas às plataformas digitais, outras reuniões de trabalho, eventos e lives proliferavam nas redes. O Parque Nacional da Tijuca, por exemplo, é uma unidade urbana, com ampla cobertura de internet. O calendário de reuniões bimensais foi mantido, ainda que as novas ferramentas exigissem um aprendizado (percalço superado ao longo das primeiras tentativas). Entretanto, esses casos mostraram-se exceções.

Em auxílio, a DGPEA minutou um ofício com orientações básicas para a condução de reuniões de conselho virtuais, que em 29 de setembro, após consulta ao Diretor de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial, foi encaminhado às unidades de conservação. O Ofício elencava como critérios para a realização de reuniões virtuais a concordância e o acesso

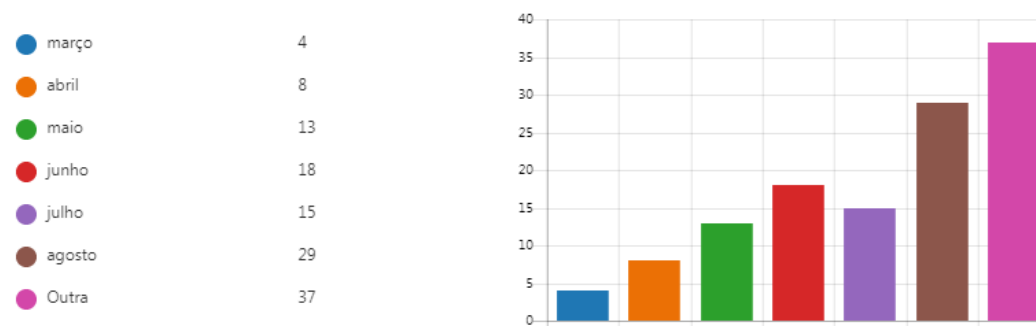
dos conselheiros à participação remota. Sugeria sete papéis a serem desempenhados na organização da reunião. E solicitava o preenchimento de um formulário para diagnosticar a realidade e as demandas de funcionamento dos conselhos naquele momento (Brasil, 2020n).

O Diagnóstico das Reuniões Virtuais de Conselhos levou alguns meses para ser concluído, dada a dificuldade geral de atendimento das demandas a partir do início da pandemia. Com longo intervalo de coleta — até janeiro de 2021, as respostas refletiram uma diversidade de momentos das unidades de conservação, tendo algumas registrado o início do período pandêmico e outras já a retomada das atividades. Apesar disso, sintetizou o status de funcionamento de 80% dos conselhos, com seus desafios tecnológicos e de infraestrutura, bem como as recomendações compartilhadas pelos gestores. Vale lembrar que apenas 69% das UC dispunham de conselhos ativos, por motivos que variavam de insuficiência de equipe a “decisão superior”³⁷. Considerando conselhos gestores ativos, 71,5% não haviam realizado encontros virtuais, correspondendo a 151 UC, mas ao longo do tempo verificou-se o crescimento do número de reuniões (Brasil, 2021i).

Figura 9 — Reuniões de conselho entre março e dezembro de 2020

8. Em quais meses as reuniões foram realizadas?

[Mais Detalhes](#)



Fonte: Brasil (2021i).

³⁷ Conforme informação do PARNA Campos Gerais registrada no Diagnóstico, o conselho foi inativado por decisão da chefia, ocupada por um Tenente Coronel da Polícia Militar do Paraná em 2019. A denúncia também apareceu na página do Observatório de Justiça em Conservação, que relatou a pressão de proprietários rurais não indenizados pela desafetação ou recategorização do Parque como monumento natural, encaminhada pela deputada Aline Sleutjes (PSL) a Ricardo Salles. O ministro sobrevoou o Parque em um helicóptero cedido pelo ruralista e então presidente da Associação Comercial e Industrial de Ponta Grossa, teceu críticas à Unidade e repassou a demanda ao ICMBio (OJC, 2020).

Dessas, 10 casos referiram-se a grupos de trabalho (GT) ou câmaras temáticas (CT), tendo 26 unidades abarcado tanto plenárias quanto GT e/ou CT. Alguns núcleos de gestão integrada reuniram unidades de conservação que já dispunham de conselhos em atividade, de modo que respostas por NGI acabaram suprimindo informações sobre alguns de seus colegiados. Foi o caso de: Tefé, Trombetas, Novo Airão, Cautário-Guaporé, Salgado Paraense, Sena Madureira e Roraima na GR1; Mamanguape na GR2; Brasília-Contagem na GR3; Paraty e Iguape na GR4; Curitiba na GR5. Pouco mais de um quarto das equipes contou com apoio de outras instituições para realizar as reuniões (Brasil, 2021i).

A respeito de impeditivos para a realização dos encontros virtuais, a dificuldade de acesso dos conselheiros foi o mais relatado, mas ainda houve questionamentos sobre a legalidade da reunião remota.

Figura 10 — Impeditivos das reuniões virtuais

17. Qual é o maior receio ou impeditivo para a realização de reuniões virtuais no contexto de sua UC/NGI?

[Mais Detalhes](#)

● Dificuldade de acesso dos con...	99
● Falta de habilidade nos recurs...	58
● Desconhecimento sobre a leg...	13
● Outra	69



Fonte: Brasil (2021i).

A assimetria de acesso e inclusão digital instituiu o risco de exclusão de setores, como extrativistas, agricultores e pescadores, que residem em locais com acesso precário ou inexistente à internet e raramente dispõem de equipamentos adequados. Os principais desafios tecnológicos e de infraestrutura eram muitos e, em alguns locais, considerados inviáveis:

- **Qualidade da Internet:** A má qualidade da internet tratou-se de um fator limitante fundamental, afetando tanto as pessoas oriundas de comunidades periféricas ou rurais quanto o próprio ICMBio. Em alguns casos, a localidade carecia de sinal de internet minimamente adequado. Na Gerência Regional 1 (Amazônia), a dificuldade de acesso à internet fez com que 120 das 129 UC vinculadas não conseguisse realizar reuniões.
- **Falta de Equipamentos:** Muitas instituições-membro e pessoas conselheiras não possuíam nenhum equipamento para acessar as reuniões. Além disso, foi relatada insuficiência de

equipamentos básicos do ICMBio para promover as reuniões, como câmeras, fones e microfones.

- **Inabilidade Tecnológica:** A falta de habilidade com recursos tecnológicos é uma questão muito presente, já que os conselhos têm representantes de diversas classes sociais e origens. Muitos responsáveis pela gestão das UC nunca tinham sido capacitados nas ferramentas disponíveis. Havia desconhecimento de técnicas de facilitação ou mediação de reuniões virtuais, que diferem sensivelmente das técnicas presenciais, o que leva a reuniões mais cansativas.
- **Fragilidade da Mobilização:** Nas localidades onde a mobilização das reuniões era feita presencialmente, a transposição para o ambiente remoto impôs mais um desafio.
- **Adequação da Plataforma:** Embora o Teams seja a plataforma institucional do ICMBio, o Google Meets foi o mais utilizado para o público externo por ser gratuito, mais intuitivo e mais leve em conexões de baixa qualidade.
- **Suporte e Registro:** Foi apontada a inexistência de equipe de apoio (tecnológico, pedagógico e de registro). Houve também indefinição sobre como garantir a legitimidade do registro das reuniões e a lista de presença.
- **Publicidade:** Impeditivos institucionais/tecnológicos para transmitir as reuniões.

Nas tentativas de reunir comunitários em torno de equipamentos para acesso às reuniões, a maior dificuldade era a manutenção do distanciamento para a prevenção da contaminação por covid-19, mesmo em grupos pequenos (Brasil, 2021i).

Os insumos necessários estiveram diretamente relacionados às dificuldades encontradas, exigindo ações de curto, médio e longo prazo. Foi apontada a necessidade de treinamento prévio para uso da plataforma, já que o uso de plataformas digitais era novidade para a maioria dos representantes. São necessárias formações para permitir a progressiva inclusão digital de conselheiros e outros comunitários. Há necessidade de acesso à internet com qualidade e estabilidade. Ações de curto e médio prazo recomendadas incluíram o incremento da velocidade da internet das UC e aquisição ou negociação para instalação de equipamentos de retransmissão de e telecentros para comunidades locais. Aquisições de equipamentos e licenças de plataformas mais adequadas (como Google Meet) e aplicativos (como Miro) para aprimorar a qualidade das reuniões virtuais também foram citadas. Demandou-se uma equipe

dedicada a auxiliar as reuniões virtuais, prestando suporte técnico, inclusive durante o evento. Um manual de orientações sobre reuniões virtuais cobrindo preparação, ata, lista de presença, dinâmicas e tutoriais foi sugerido (Brasil, 2021i).

Os gestores que conseguiram realizar reuniões virtuais compartilharam práticas para otimizar os encontros e garantir a participação: verificar antes as condições de participação, buscando parcerias e locais de apoio; uso de redes sociais para comunicações; preparar material e disponibilizá-lo previamente aos participantes (como exemplificado pelo PARNA São Joaquim); testes prévios de acesso à plataforma; ter papéis da equipe e acordos com conselheiros bem definidos (fundamental ter uma segunda pessoa preparada para conduzir a reunião em caso de imprevistos); pequenos vídeos, como para apresentar as pautas; sistematização das mensagens do bate-papo; limitação de falas para que a reunião não passe do horário; tempo de reflexão e cuidar da participação de setores desfavorecidos pelo formato virtual (Brasil, 2021i).

Apesar dos desafios, alguns conselhos se adaptaram bem e garantiram seu bom funcionamento. Orientações para a realização de reuniões virtuais foram disponibilizadas na página da DGPEA na intranet. Mais tarde, o grupo de gestão socioambiental da GR2 produziu uma cartilha sobre reuniões virtuais de gestão participativa (Brasil, 2021). Vários tutoriais foram compartilhados por meio dos grupos de apoio à gestão socioambiental. Os grupos abordaram o funcionamento dos conselhos em vários momentos, sob diversos aspectos. Inicialmente, as temáticas foram: equilibrar a participação à distância frente à desigualdade de acesso; alternativas de organização para viabilizar as reuniões de conselho; os limites das ferramentas virtuais; falta de informações sobre a situação dos conselheiros; desafios impostos pela situação política, como a dificuldade de apoio da sede para esta agenda e a adaptação aos núcleos de gestão integrada criados subitamente; a necessidade de se fortalecer para fortalecer a agenda de trabalho; possibilidades de apoio mútuo; como renovar ou mesmo criar conselhos durante a pandemia; e também as potencialidades do mundo virtual.

Em reuniões do grupo da GR4 em 1º de outubro de 2020 e em 29 de julho de 2021 os participantes compartilharam relatos sobre o funcionamento dos conselhos nas unidades de conservação em que atuavam. O quadro abaixo resume as informações prestadas. Embora os participantes tenham variado entre uma reunião e outra, impossibilitando uma comparação precisa, a comparação referente às unidades representadas em ambas as ocasiões revela que 4

conselhos conseguiram avançar em algum nível de atividade de 2020 para 2021. Em 2020, 14 conselhos encontravam-se em funcionamento, 4 em reativação, 11 parados desde a pandemia e 4 desativados há mais tempo. Em 2021, o número de participantes do encontro já era mais baixo, mas das 15 unidades representadas, apenas uma seguia com o conselho parado desde a pandemia, não obstante outras duas estivessem com baixa frequência nas atividades. Dos 13 conselhos que em 2020 previam renovação das cadeiras, apenas 1 conseguira a homologação da nova composição em 2021. Duas unidades de conservação não dispunham de equipe ou qualquer atividade de gestão. Além disso, declarou-se que o Mosaico Fluminense optara por resistir enquanto foro permanente de debate apesar da extinção formal dos conselhos de mosaicos de áreas protegidas.

Quadro 4 — Funcionamento de conselhos gestores de unidades de conservação da GR4

UC	Funcionamento em 09/2020	Renovação em 09/2020	Funcionamento em 07/2021	Renovação em 07/2021	Observações
REBIO Mata Escura	Parado desde a pandemia				Conselheiros sem internet
APA Serra da Mantiqueira	Em funcionamento		Em funcionamento	Necessita renovação	Mobilização reduziu sem a itinerância, menos tempo, participação menor por celular, CT comunicação muito ativa
FLONA Passa Quatro	Desativado				Acabara de chegar servidor para reativar
RDS Nascentes Geraizeiras	Em funcionamento	Necessita renovação	Em funcionamento	Necessita renovação	Grande investimento em capacitação, apoio de jovens e vizinhos para acesso, governamentais distanciadas
FLONA de Ritópolis	Parado desde a pandemia		Baixa frequência		Histórica baixa participação comunitária
PARNA Sempre-Vivas	Parado desde a pandemia	Aguardando homologação			Conselheiros sem internet, whatsapp ativo

PARNA Serra da Canastra	Em funcionamento		Em funcionamento		Futuramente pretendem manter algumas virtuais
NGI Santa Cruz	Em funcionamento		Em funcionamento		
NGI São Matheus – Resex Corumbau	Houve 1 reunião de câmara temática				
REBIO Córrego Grande	Parado desde a pandemia				Dificuldades com a internet
APA Carste de Lagoa Santa	Em funcionamento	Aguardando homologação	Em funcionamento		
PARNA Grande Sertão Veredas	Parado desde a pandemia		Parado desde a pandemia		Grupo no Whatsapp, troca recente de chefia
REBIO Sooretama	Desativado				Não dispunha de microfone
NGI Peruaçu	Parado desde a pandemia	Aguardando homologação			Conselheiros sem internet
FLONA Pacotuba	Parado desde a pandemia	Aguardando homologação			
ESEC Pirapitinga	Desativado				
REBIO Comboios	Parado desde a pandemia				
APA Bacia do Rio São João	Em reativação				
FLONA de Lorena	Desativado				Sem chefia
ESEC Mico Leão Preto	Em renovação com limitação de equipe				Mudança de governo afastou instituições, fiscalização prioritária
PARNA Jurubatiba		Aguardando homologação			
MONA Cagarras	Parado desde a pandemia	Aguardando homologação	Em funcionamento		Mantendo comunicação, frequência aumentou
PARNA Tijuca	Em funcionamento		Em funcionamento		Dificuldade histórica de participação de

					comunidades, debate da reabertura
REBIO Poço das Antas	Parado desde a pandemia				2 representantes de produtores rurais não têm internet
REBIO União	Parado desde a pandemia				
RESEX Arraial do Cabo	Em funcionamento		Baixa frequência		Grande mobilização para aprovar Plano de Manejo, conselho cobra reuniões
NGI Alcatrazes	Em funcionamento	Em renovação			
ARIE Floresta da Cicuta	Em funcionamento	Em renovação			
PARNA Serra dos Órgãos	Em funcionamento		Em funcionamento		Moradores e agricultores se adaptaram ao formato, reabertura, moção contra NGI
REBIO Tinguá		Necessita renovação			
APA Guapimirim ESEC Guanabara	Em funcionamento				Menos participação da base por falta de dados móveis
APA Petrópolis	Em funcionamento		Em funcionamento		Convergência com REVIS estadual em CT, moção pela permanência da equipe, participação (remota) em conselhos de outras esferas
ESEC de Tamoios	Em funcionamento				Dificuldade de participação virtual, pressão política, afastamento do

					setor turístico e prefeituras
PARNA Bocaina	Baixa frequência				
FLONA de Ipanema	Em funcionamento				Reuniões de CT, internet não suporta apps de facilitação
FLONA Capão Bonito	Baixa frequência				Equipe se aposentando
PARNA do Itatiaia	Em funcionamento	Em renovação	Em funcionamento		Quórum elevado mas menos atenção, CT atuantes
PARNA Gandarela	Oficinas do Plano de Manejo	Aguardando homologação	Em funcionamento	Homologado	
NGI Cipó-Pedreira	Em funcionamento	Em renovação	Em funcionamento	Aguardando homologação	Plano de ação elaborado

Fonte: Elaboração própria com base nos registros de reuniões do Grupo de Gestão Socioambiental da GR4.

Afora a relativa paralisia de processos de homologação, o quadro indica um incremento no funcionamento dos conselhos gestores de UC de 2020 para 2021. Nas observações compartilhadas, os temas licenciamento e reabertura da visitação foram citados como motivações para plenárias virtuais dos colegiados. Demandou-se esclarecimentos sobre o cumprimento do regimento interno frente a faltas, entendidas como justificadas apesar da ausência de comunicação; a contratação de pacote de dados para viabilizar o acesso de conselheiros às atividades remotas; e o andamento das homologações das novas composições. Dentre as limitações descritas, 5 gestores fizeram referência a problemas estruturais do órgão, como limitação de pessoal; outros 5 reportaram dificuldades relacionadas à política governamental; e 9 mencionaram restrições de infraestrutura, principalmente o acesso de conselheiros à internet, corroborando o panorama diagnosticado pelas gerências regionais.

Dados de acesso e uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros corroboram os receios dos gestores. A realidade brasileira é extremamente desigual no que se refere a acessibilidade à internet. Mais de 90% dos domicílios de classes AB possuíam acesso à internet, enquanto apenas 40% dos de classes DE o possuíam (CGIB, 2019). A pesquisa TIC Domicílios 2018, realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil, apontou também que em mais de 80% dos domicílios de classes AB a conexão era de banda larga, sendo a maior

parte das conexões de classes DE via modem ou chip. O uso do celular é disseminado, porém só 3% dos domicílios de classes DE possuíam computador, embora 90% dos de classe A o tivessem. Ao passo que 90% da classe A acessavam internet por *wi-fi* e dados móveis, 48% o faziam nas classes DE. A natureza dos contratos de telefonia móvel torna especialmente preocupante essa desigualdade pois, a despeito do Marco Civil da Internet (Brasil, 2014d), limitam o uso de dados e desconsideram o princípio de neutralidade da rede ao estabelecer *zero-rating*³⁸ a apenas alguns aplicativos, como o WhatsApp e o Facebook. Após atingir a franquia, os usuários de planos pré-pagos — grande maioria — deixa de ter acesso a outras informações. O resultado é que a classe A tinha uso amplo de notícias e emails (83%), transações financeiras (69%), livros (36%) e cursos (28%) e classes DE o faziam de forma muito restrita (de 38 a 3%, respectivamente) (CGIB, 2019).

Não à toa o aplicativo de bate-papo Whatsapp constituiu-se na primeira ferramenta de contato à distância. Foi por meio desse que a equipe da Área de Proteção Ambiental Serra da Ibiapaba, da GR 2, consultou os conselheiros sobre a possibilidade de realizar a reunião de conselho via internet. O mesmo se repetiu em outras unidades, mas não parou por aí. No caso da APA de Cairuçu, o Whatsapp e eventuais ligações telefônicas com lideranças comunitárias constituíram o meio para a continuidade do diálogo que fundamenta a gestão da unidade.

A Área de Proteção Ambiental de Cairuçu é sobreposta a territórios indígenas, quilombolas e caiçaras, a precariedade de acesso à internet enfrentada pelos representantes dessas populações foi entendida como um impeditivo inicial à realização de reuniões virtuais de conselho. Dar andamento às reuniões sem suas presenças, ao invés de viabilizar a participação social na gestão da unidade, encobriria a realidade enfrentada. Nessa unidade, a consulta às lideranças por meio do Whatsapp ou de ligações telefônicas foi a única forma de participação possível por um ano. Após a instalação de internet em aldeias e testes do acesso de algumas localidades no território quilombola, decidiu-se, finalmente, preparar a primeira reunião virtual. O grupo de Whatsapp do conselho, a orientação individualizada sobre o acesso, o deslocamento de lideranças para as localidades com sinal, a redução do tempo de reunião e a escolha de pautas foram instrumentalizados para possibilitar o encontro virtual. Ainda que

³⁸ Trata-se de acordo comercial em que tais aplicativos não são contabilizados no gasto de dados dos usuários.

quedas de sinal e a visibilidade precária das telas de celular tenham dificultado a participação desses conselheiros, a reunião pôde cumprir seus objetivos.

Na APA Serra da Ibiapaba, que dispunha de dois servidores na equipe, a convocatória, capacitação de conselheiros, controle de acesso, registro de presença, inscrição de falas, resposta a questões colocadas no chat e moderação da reunião eram realizados pela mesma pessoa, que contava com o apoio de servidores de outras unidades para registro das atas. Para assegurar o registro, eram feitas várias capturas de tela ao longo das reuniões, procurando assim fotografar os conselheiros nos “quadráдинhos” da tela da plataforma Google Meet. A partir do ineditismo, a legitimidade da tomada de decisões nas reuniões promovidas em ambiente virtual foi uma preocupação constante. Os esforços possibilitaram, além da manutenção das plenárias, o andamento de 3 grupos de trabalho, 1 câmara temática e 2 atividades de capacitação.

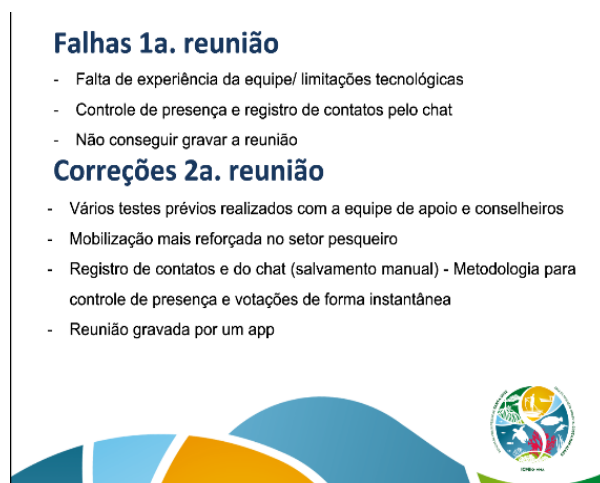
A APA Costa dos Corais, com financiamento da Fundação Toyota do Brasil, dispôs de uma equipe de apoio em tecnologia da informação para capacitar a equipe e os conselheiros, oferecer suporte para acesso à plataforma Zoom e transmitir pelo YouTube as reuniões de conselho, garantindo sua publicidade. Essa não é, em absoluto, a realidade da maioria das unidades de conservação. Para viabilizar acesso a conselheiros que não dispunham de internet foram organizadas, junto a associações comunitárias, bases de acesso em que se reuniram poucos conselheiros, reduzindo a necessidade de deslocamento e evitando aglomerações maiores. Os inícios das reuniões foram dedicados à construção e lembrança de acordos para o uso da plataforma de reunião, inclusive pactuando o método para votação: sim, não ou levantar a mão para registrar abstenção.

Na Reserva Extrativista Marinha do Delta do Parnaíba, também vinculada à GR2, a primeira reunião de conselho durante a pandemia foi provocada pela pressão do trade turístico — representado por donos de pousadas e empresas de turismo — pela reabertura da Resex à visitação. Diante da situação conflituosa e da recente mudança de chefia, foram realizadas reuniões presenciais com lideranças das comunidades beneficiárias para reconhecimento e preparação da reunião de conselho virtual. O grupo de WhatsApp mais uma vez foi o canal por meio do qual se organizou o encontro remoto. Entretanto, pela extensão da reunião de mais de 4 horas, o WhatsApp foi também utilizado para dar continuidade à discussão. Durante a reunião definiu-se a criação de um grupo de trabalho (GT) a funcionar no próprio grupo de WhatsApp

do conselho. Antes da realização de outra reunião de conselho para definição sobre a reabertura, o GT reuniu informações epidemiológicas como subsídio e elaborou uma proposta de protocolo de reabertura. O aplicativo foi usado, ainda, para a aprovação da ata da reunião, tendo as mensagens de assinatura da ata sido anexadas à mesma na forma de capturas de tela como comprovação.

Na Reserva Extrativista Marinha da Baía do Iguaçu a retomada das reuniões de conselho, pouco após a chegada da nova chefia à Unidade, foi solicitada por conselheiros comunitários preocupados com o anúncio de um teste de calha do rio à jusante da Usina Pedra do Cavalo. Por meio de grupo do Whatsapp formado por conselheiros foi agendada uma prévia à reunião virtual do conselho. Os conselheiros foram orientados sobre como participar de reuniões em ambiente virtual e o encontro foi realizado, contando com moderação, registro de presenças e de ata, viabilizados com apoio da Gerência Regional 2. Daí em diante, o conselho permaneceu em funcionamento.

Figura 11 — Apresentação sobre reuniões virtuais de conselho do NGI Santa Cruz



Fonte: Núcleo de Gestão Integrada Santa Cruz – ICMBio (2020).

Na APA Carste de Lagoa Santa, a primeira tentativa de reunião virtual contou apenas com 6 conselheiros, embora houvesse demanda de reunião por parte dos integrantes. Em segunda tentativa do mesmo mês, os conselheiros foram consultados sobre a melhor data, foram enviados materiais e orientações para subsidiar a participação virtual e o número de participantes mais que triplicou. Um conselheiro disponibilizou a plataforma por meio de sua assinatura. Ainda assim, alguns representantes não se fizeram presentes, de modo que a equipe buscou entrar em contato com cada um antes de realizar outra reunião. Não obstante, as reuniões

ocorreram pendentes de homologação da nova composição. O progresso nos procedimentos foi observado em várias UC, bem como a pendência de homologação.

Deborah Prado (2021) descreve os dramas da gestão de unidades de conservação enfatizando o papel dos gestores na bricolagem que viabiliza a aplicação de políticas institucionais no dia a dia dos territórios de populações tradicionais. A iniciativa desse grupo de servidores pode ser entendida como um exemplo de bricolagem institucional, ainda que não adotemos aqui a perspectiva institucionalista como um todo. Ela ressalta a importância da autonomia dos gestores para além da rígida linha de comando hierárquica e relata a dificuldade criada pela demora da burocracia em apresentar respostas às demandas de gestão.

O grupo da Gerência Regional 2, pioneiro nos debates, era composto por pontos focais de equipes menores em geral, enfrentando maior necessidade de apoio prático para a realização de reuniões de conselho. A busca pela gerência, além de ser motivada por dúvidas, também o era para solicitações referentes à secretaria das reuniões. A cooperação criada pelo grupo tornou-se uma potencialidade, reforçando relações de confiança e a integração regional das equipes. Além disso, enriqueceu os debates com as trocas de experiências entre servidores que passaram a apoiar reuniões promovidas em outras unidades e as equipes locais. Dessa forma, iniciativas como reuniões preparatórias, votações nominais ou por Whatsapp, registros por meio de capturas de tela, formulários de avaliação de reuniões virtuais, entre outras, foram se replicando e subsidiando as análises sobre a efetividade da participação em ambiente virtual.

Foi possível observar a evolução das iniciativas de retomada: até junho de 2020 ainda não ocorrera qualquer reunião remota dos espaços formais de participação, em agosto, a Área de Proteção Ambiental da Serra da Ibiapaba, a Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais, a Reserva Extrativista Marinha do Delta do Parnaíba, a Reserva Extrativista Marinha Baía do Iguape e a Floresta Nacional de Palmares haviam realizado duas reuniões cada. A Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba, o Parque Nacional da Serra da Capivara, o Monumento Natural do Rio São Francisco, o Parque Nacional Marinho dos Abrolhos, a Reserva Extrativista Marinha de Cassurubá, a Reserva Extrativista Marinha de Canavieiras, a Floresta Nacional de Açu e o Parque Nacional da Chapada Diamantina haviam realizado uma reunião cada, totalizando 18 reuniões remotas de 13 unidades de conservação, à época.

Avaliou-se que várias pessoas conselheiras ficam mais intimidadas, que a falta de troca de olhares prejudica o entendimento sobre o processo participativo, que se pode chegar a consensos mais rápido, porém ao custo de não contemplar todas as etapas de entendimento que a interação presencial propicia. Independentemente do formato adotado durante a pandemia, alavancar o protagonismo na proposição e execução de encaminhamentos já encontrava dificuldades históricas. Se, por um lado, o cumprimento de procedimentos garantidores e registros detalhados se fazia primordial para a construção da legitimidade das decisões, por outro, reuniões longas tornavam-se inviáveis. A praticidade e baixo custo das atividades online permitiram que a marcação de mais encontros, distribuindo as pautas ao longo do tempo, fosse uma adaptação a tal limitação. Mais que isso, constatou-se que, no geral, a transição para o virtual possibilitou a continuidade da participação social em um cenário de dificuldades não apenas sanitárias, mas políticas, já que independia da disponibilidade orçamentária e de aprovação da Coordenação de Geral de Gestão Socioambiental (CGSAM). Essa constatação se baseou no contraste entre o desimpedimento da realização de reuniões remotas e respostas impeditivas a respeito de outras solicitações.

Dadas as especificidades dos conselhos de reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, de maioria de representações comunitárias, em dezembro de 2020 a GR2 promoveu uma reunião com foco nesses espaços de deliberação. Conselhos em período de renovação que demandavam assembleias comunitárias para a eleição de representantes foram orientados a adiar as substituições. Em muitos contextos locais, porém, colocou-se a preferência de representantes das comunidades locais por encontros presenciais. Quando solicitada autorização do comitê gestor para os realizar, observando as devidas medidas de prevenção, o retorno foi proibitivo por alegação de riscos de contaminação. O que a princípio poderia parecer cauteloso contrastava com diversas iniciativas governamentais em sentido contrário. Em algumas unidades (como a APA Costa dos Corais) optou-se, com sucesso, por criar pontos de apoio para acesso às reuniões remotas, reunindo apenas pessoas da mesma vizinhança em cada ponto.

Um desafio consistia em visibilizar as agendas para que não fossem apagadas e pudessem se manter efetivas, porém sem colocar holofotes que atraíssem ganas governamentais de as impedir. Os grupos de debate sobre gestão socioambiental optavam por se conservarem na agenda institucional e fazem uso das ferramentas institucionais no intuito de perpetuarem os

processos socioambientais enquanto atribuições convencionais, obrigações tácitas da autarquia. Em outubro de 2020, em meio às diversas dificuldades impostas pelo contexto político, a Gerência Regional promoveu uma reunião ampla, convidando todas as chefias de unidades do Nordeste e apresentando as orientações sobre reuniões virtuais de conselho, com troca de experiências e esclarecimento de dúvidas. Em uma atmosfera repressiva que fazia parecer subversivo cumprir com o trabalho de sempre, recobrar o tom da institucionalidade sobre a agenda de participação social era preciso.

Ao total, participaram do grupo da GR2 18 unidades ou núcleos: APA Serra da Ibiapaba/CE, NGI Cabedelo/PB/PE, NGI Trindade e Martin Vaz e NGI São Pedro e São Paulo (oceânicas), PARNA Descobrimento/BA, PARNA Catimbau/PE, APA Delta do Parnaíba/PI, PARNA da Serra da Capivara/PI, PARNA Jericoacoara/CE, NGI Costa dos Corais/AL/PE, Resex Lagoa do Jequiá/AL, NGI Abrolhos/BA, Resex Cassurubá e Resex Corumbau/BA, NGI Ilhéus/BA, RESEX Baía do Iguape/BA, Monumento Natural (MONA) Rio São Francisco/BA, PARNA Fumaça/RN. Além disso, houve participação da APA da Baleia Franca/SC e, por diversas vezes, da DGPEA. Com a realização da reunião geral, quase dobrou o número de unidades/núcleos alcançados, com: Parque Nacional e Histórico do Monte Pascoal, Parque Nacional do Pau Brasil, Refúgio de Vida Silvestre do Rio dos Frades, NGI Sudoeste Baiano, NGI Paulo Afonso, Estação Ecológica de Murici, Reserva Biológica de Serra Negra, NGI Mamanguape, NGI Mossoró, NGI Batoque-Prainha, NGI Sobral, Parque Nacional de Ubajara, Estação Ecológica de Uruçuí-Una, Floresta Nacional de Palmares, Parque Nacional de Sete Cidades, Reserva Extrativista Chapada Limpa e Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba. A APA Serra de Ibiapaba, APA Costa dos Corais, RESEX Delta do Parnaíba e PARNA Serra da Capivara — que recém debatera o plano de uso público da UC com sucesso, apresentaram as experiências de seus conselhos na reunião.

Com base nessas e em outras experiências compartilhadas nos grupos de apoio à gestão socioambiental das gerências regionais, foi possível sistematizar abaixo as várias situações constatadas.

- Opções de gestão diante da pandemia:

Continuidade via internet, interrupção da agenda ou discussão via Whatsapp. O que motivou: o funcionamento do conselho como premissa básica da gestão ou como acessório à

gestão, por um lado; locais onde a precariedade de acesso à internet inviabiliza a representação de grupos prioritários, por outro. Algumas unidades que haviam optado por aguardar inicialmente retornaram por algum assunto de urgência ou quando perceberam a demora da situação (essa percepção temporal foi variável). Outras optaram por retomar com pautas de menor importância para experimentarem o formato virtual.

- Condições materiais de acesso à internet

Em alguns casos, representantes de comunidades locais com dados limitados, algumas localidades sem sinal (não havia infraestrutura), mas, muitas vezes, representantes presentes. As principais diferenças no acesso se relacionavam a classe e meio urbano ou rural. O recorte etário também apareceu, mas muitas vezes minimizado pelo auxílio de parentes mais jovens. O celular era o dispositivo frequente, reduzindo a visibilidade de apresentações de tela. A conectividade da própria sede da unidade eventualmente apresentava problemas.

- Presença nas reuniões virtuais

Às vezes até mais alta que nas presenciais, mas não sempre (observa-se os mesmos fatores acima).

- Participação nas reuniões

Mais concentrada no gestor, mais formal, menor participação de comunitários, embora algumas lideranças falassem com frequência, indicando a centralização da participação local em lideranças. O diálogo em plataformas restringe as formas de expressão, lembrando que a performance corporal é parte da comunicação. Se considerarmos a própria presença como performance — para alguns conselheiros, única forma de expressão — essa expressão resta muito precária, pois os participantes são representados apenas por quadrados na tela, muitas vezes sem vídeo, e o número de participantes implica em tamanhos de quadrados diminutos, nem todos aparecendo ao mesmo tempo, sendo da aleatoriedade da plataforma a escolha de quais participantes são enquadrados. Recursos usualmente utilizados para trazer à participação os que não se colocam verbalmente em plenária, como tarjetas e atividades em pequenos grupos, em grande parte não foram transpostos ao ambiente virtual, dada a complexidade da tarefa. O espaço informal de trocas que os intervalos e momentos posteriores às reuniões propiciavam deixou de existir. O momento de espera para início das reuniões se manteve, porém

em caráter público, já que as conversas pessoais foram substituídas pela sala virtual, aberta a todos os participantes. Como resultado, ocorreu o silenciamento de alguns conselheiros, não por acaso representantes de grupos historicamente desfavorecidos. O diálogo virtual também impõe outra administração da atenção, dividida com o presencial.

- Uso do bate-papo

No bate-papo (ou *chat*) a participação era mais espontânea, mas pela dificuldade de coadunar falas e mensagens ao mesmo tempo, nem todas as mensagens eram incorporadas ao debate, por vezes ficando como conversas paralelas. Embora nesse espaço houvesse mais troca entre conselheiros, também não era igualmente utilizado, coincidindo de conselheiros que não faziam uso da palavra não fazerem uso da escrita, em geral. Principalmente, o uso do celular como dispositivo de acesso limita enormemente a visualização e dificulta o uso de recursos da reunião. O bate-papo frequentemente era utilizado para registro de presença, inscrição de falas e eventuais votações. Em alguns casos a falta de letramento era um empecilho ao uso desse espaço.

- Secretaria

Divisão de funções de presidência/moderação e secretaria, tanto quanto a inscrições de fala, registro de presença, atenção ao chat em geral, como no registro da ata. Colaboração de analistas de outras unidades (facilitada pelo ambiente virtual) e de conselheiros (mais rara, às vezes forma espontânea) para dar conta das funções.

- Publicidade

Alguns grupos de e-mail e/ou WhatsApp incluíam não-conselheiros. Poucas unidades recorreram ao streaming. Havia dificuldade com a tecnologia, insuficiência de equipe e de infraestrutura. A plataforma oficial do ICMBio é pesada demais e o streaming passou a só poder ser feito com autorização da presidência. Algumas UC haviam veiculado reuniões via Instagram ou Youtube. Várias usaram as redes sociais para divulgação de resultados, houve experiências de divulgação apoiadas por voluntários de longa duração.

- Câmaras temáticas

Em muitas UC as câmaras temáticas apenas tiveram um intervalo ou foram sendo retomadas gradualmente. Em vários aspectos se assemelhavam ao funcionamento das reuniões de conselho, porém o foco temático propicia o desenvolvimento de debates entre representantes diretamente envolvidos no tema, com maior participação.

- Grupo de e-mails

Usado para convocatórias, troca de materiais, envio de documentos, principalmente atas, como de costume.

- Grupo de Whatsapp

Onde já existia, o uso foi intensificado. Em outras UC, foi criado. Algumas criaram grupos de câmaras temáticas também. Foi usado até para votações, mas em geral é um uso menos formal. Conversas individuais com lideranças procuraram suprir a falta de diálogo cotidiano e a ausência de reuniões. Gestores relataram dificuldade de evitar dispersão de assuntos, de manter limites entre trabalho e vida pessoal e de dar conta de tantos grupos, aprofundando sua sobrecarga. Em algumas UC, usam áudio e texto, em outras, apenas áudio. É a ferramenta mais acessível.

A criatividade para superar desafios caminhou junto à atenção em garantir aos conselhos a possibilidade de decidir sobre a viabilidade dos encontros e da participação de grupos desfavorecidos. Uma preocupação adicional foi instruir os processos com fartos registros para comprovação da participação dos conselheiros e embasar legalmente as atividades. A DGPEA e as GRs tiveram importante papel nesse sentido, contando com a procuradoria para elucidar a base legal. Observaram a aplicabilidade do art. 6º da Lei nº 13.726/2018, conhecida como Lei da Desburocratização, segundo a qual

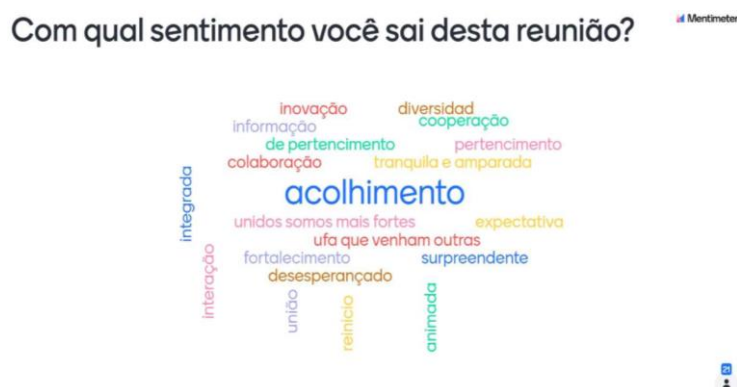
Ressalvados os casos que impliquem imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, a comunicação entre o Poder Público e o cidadão poderá ser feita por qualquer meio, inclusive comunicação verbal, direta ou telefônica, e correio eletrônico, devendo a circunstância ser registrada quando necessário. (Brasil, 2018, art. 6º).

Na RESEX Arraial do Cabo, cujo ambiente conflituoso exige forte embasamento para sustentação das decisões, optou-se por consultar a Procuradoria Federal Especializada. O

Parecer nº 00071/2020/SEPFE-RJ/PFE-ICMBIO/PGF/AGU confirmou a legalidade do uso de videoconferências pelo conselho (Brasil, 2020o). Informou, ainda, que procedimentos administrativos inerentes ao processo de implementação dos Conselhos (art. 2º, IX e Capítulo III - arts. 20 a 29 da Instrução Normativa ICMBio nº 09/2014), que não necessitam de formalização por portaria, não precisavam ser submetidos ao Comitê Gestor do órgão. Após o Parecer, a UC realizou a aprovação de seu plano de manejo em reunião virtual de conselho.

Como se pode ver, a bricolagem era criada a muitas mãos, trocando informações obtidas na busca por soluções locais ou nacionais e, pouco a pouco, construindo uma sólida barreira contra tentativas de esvaziamento dos espaços convidados de participação social na gestão das unidades de conservação. Ademais, à medida em que equipes pioneiras realizavam, registravam e encaminhavam processos participativos, servidores mais receosos sentiam maior confiança em realizá-las sem sofrer retaliações. Em meio à sensação de que executar as atribuições legais do órgão era uma insubordinação à política governamental, apresentar ao conjunto de servidores atividades de gestão participativa sendo realizadas normalmente significava dizer que era possível estar ali e seguir em frente.

Figura 12 — Nuvem de palavras resultante de exercício do grupo de gestão socioambiental com o Mentimeter, ferramenta de participação virtual.



Fonte: Grupo de Apoio em Gestão Socioambiental da GR 4 (2020).

4.3 Óbices a Homologação dos Conselhos

Conforme estipula a IN09/2014, os mandatos representativos têm duração de dois anos, prorrogáveis por igual período. Ao passar por processo participativo de criação, modificação ou renovação de sua composição, um conselho gestor de UC deve ser homologado pelo ICMBio. Ainda conforme a normativa, a instância de homologação de renovação da

composição é a gerência regional (em substituição à coordenação regional). Quando não há necessidade de correções, a tramitação consiste em cerca de 3 etapas. Entretanto, por determinação presidencial, todas as homologações passaram ao escrutínio do comitê gestor do órgão e assinatura pela sua presidência (Brasil, 2019j)³⁹.

Formado por desconhecedores das unidades de conservação e de suas relações territoriais, o comitê passou a exigir uma apresentação dos conselhos por parte das unidades requerentes de homologação. Além dessa etapa, trâmites não explicitados passaram a ser adotados. Inúmeras idas e vindas de processos entre DISAT, CGSAM, DGPEA, GRs e UCs sem avanços práticos remetiam a um enredo kafkaniano⁴⁰. Os processos eram devolvidos às instâncias anteriores com justificativas vagas como “De acordo com encaminhamento estabelecido” (Brasil, 2021j). Um despacho interlocutório padrão do Coronel da PM-SP que ocupava a Coordenação Geral de Gestão Socioambiental alegava, entre frases de difícil compreensão, riscos administrativos e de descumprimento da legislação, além do risco de transmissão da covid-19. Impelia as unidades à redução do número de cadeiras com base no Decreto nº 9.759/2019. Utilizava como referência a IN Conjunta da Presidência da República e Controladoria-Geral da União nº 1/2016, sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal (Brasil, 2016a), para questionar composições em que o número de entidades da sociedade civil não era exatamente igual ao de órgãos governamentais. E ainda indicava a necessidade de aguarde do julgamento da ADI 6121 no STF e de “busca de soluções normativas” (Brasil, 2021k, p. 2). O Despacho foi utilizado em pelo menos 16 processos de homologação de conselhos, estando os oito deles referentes a UCs das GRs 4 ou 2 relacionados no quadro a seguir (Brasil, 2015a, 2010, 2016b, 2011b, 2020p, 2015b, 2001, 2014e).⁴¹

³⁹ A Portaria 298/2019 atribuiu ao Comitê Gestor a competência de análise e aprovação prévia de diversos procedimentos administrativos, entre eles a constituição ou alteração de conselhos gestores.

⁴⁰ “O veredicto não surge de imediato, o processo judicial transforma-se aos poucos em sentença” (Kafka, 2009, p. 120).

⁴¹ Os despachos foram identificados por meio de busca no SEI, correspondendo aos números 8830682, 8830650, 8830600, 8830536, 8830510, 8830258, 8830226, 8830188, 8830138, 8830112, 8830760 e outros dois cujos números não puderam ser registrados pois estavam classificados como sigilosos - caso do PARNA Canastra, sob o domínio da GR4 (FLONA de Assungui era o outro). O número de tramitações foi contabilizado a partir do envio, pela UC, da documentação correta para homologação (Brasil, 2021k).

Quadro 5 — Quadro analítico dos processos de homologação de conselhos gestores das unidades de conservação federais entre 2019 e 2021

Nome da UC	Processo de	Envio da UC	Envio da GR	Assinatura do termo	Nº de Trâmites
APA Cavernas do Peruaçu 02167.000002/2015-16	Renovação	03/2020	05/2020	01/2022	21
MONA Cagarras 02126.000331/2010-39	Renovação	03/2020	03/2020	11/2020	16
NGI Alcatrazes 02126.010882/2016-04	Renovação	10/2020	11/2020	08/2021	28
PARNA Tijuca 02070.001775/2011-65	Renovação	02/2021	02/2021	09/2021	15
ICMBio Santa Cruz 02125.000835/2020-31	Modificação	02/2021	03/2021	09/2021	18
APA Serra da Meruoca 02123.000054/2015-7	Criação	12/2018	01/2019	12/2021	23
PARNA C. Diamantina 02001.009347/2001-98	Modificação	07/2019	07/2019	12/2021	42
APA Costa dos Corais 02070.000002/2014-12	Renovação - 2 tentativas	10/2019 07/2020	11/2019 08/2020	07/2021	39

Fonte: Elaboração própria.

Poucos processos aguardaram menos de um ano, como os casos de uma ou outra UC de maior visibilidade. Alguns sofreram interrupções por outros acontecimentos associados à dinâmica do governo. Na APA Costa dos Corais, por exemplo, a chefia foi exonerada e transferida à revelia, juntamente com outro servidor da UC. A proposta de plano de manejo da APA previa medidas de conservação de tartarugas marinhas que restringiam a ocupação de uma praia onde o então presidente da Embratur, Gilson Machado Neto, possuía uma pousada, multada pelo ICMBio. Meses depois, em meio ao aparecimento de manchas de petróleo na unidade, um tenente da Polícia Militar de Alagoas foi nomeado (Bragança, 2019c). A troca de chefia e a gigantesca contaminação das praias, bem como a alteração da minuta de plano de manejo que fora aprovada em conselho, impactaram profundamente o trabalho da equipe e causaram grande mobilização de atores sociais representados no conselho. Em outubro de 2020 a nova composição do conselho chegou a ser aprovada, mas não foi assinada até julho do ano seguinte. No PARNA da Chapada Diamantina, castigado pelos incêndios, a composição do conselho foi homologada, publicada e cancelada por motivo de erro na Portaria. Em vários

processos a composição foi aprovada e devolvida sem homologação. Por vezes, a demora era tal que ao longo das tratativas de homologação surgiam mais necessidades de ajuste nas representações das cadeiras.

A construção de uma nova IN era uma recorrente justificativa dos atrasos. Embora não tenha se efetivado a mudança normativa, a tentativa de utilizar sua construção como estratégia de desmonte por mudança de arena chegou a se concretizar parcialmente por meio do atraso nas homologações de conselhos e consequente redução momentânea de reuniões. Certos conselhos pararam e aguardaram, outros foram se reunindo normalmente com a antiga composição e outros já com a nova composição. Gestores de UC com processos em curso relataram dúvidas sobre que composição convocar e desconforto perante os conselheiros, tendo alguns optado por não tocar no assunto, outros por justificar vagamente e outros por explicar claramente o que ocorria. Contribuiu para a garantia do funcionamento dos conselhos pendentes de homologação a aplicação do Parecer nº 00122/2017/PROJUR/PFEICMBIOSC/PGF/AGU, que legitimava a eficácia retroativa de portarias de modificação ou homologação de conselhos, desde que no sentido de oficializar situação de fato regularmente constituída (Brasil, 2017b).

Ainda assim, como a morosidade já era esperada com base no observado, por um bom tempo a orientação informal dos pontos focais foi evitar processos de renovação naquele momento. Com base nas dificuldades sanitárias levantadas na Floresta Nacional do Iquiri, a DGPEA recomendou formalmente que os mandatos que não pudessem ser renovados por indicação de ofício fossem prorrogados até que a segurança sanitária fosse restabelecida, explicando que não se justificaria tamanho esforço e exposição para uma adequação formal em meio à pandemia (Brasil, 2021).

O esgarçamento das justificativas apresentadas nos trâmites processuais constituiu outra relevante inibição do prolongamento dos processos. Voltando ao exemplo da APA Costa dos Corais, nota-se uma sucessão de despachos reafirmando que:

continua válida e assertiva a resposta técnica no DI DGPEA (SEI 8899260), que traz a seguinte proposição de encaminhamento: "Diante do exposto, e, após análise dos autos, esta DGPEA reitera seu entendimento de que Minuta de Termo de Homologação (7983744) encontra-se de acordo com as atuais orientações da DISAT, assim sendo, sugere encaminhamento diretamente para o gabinete da Presidência para que seja providenciado o termo definitivo assinado pelo Presidente (Brasil, 2021m).

E, na sequência, pelo então ocupante do cargo de Coordenador Geral, já convencido da necessidade de resposta ao conselho da unidade:

solicito que a mesma siga seu rito processual de encaminhamento ao gabinete da Presidência para que seja assinado, pois está de acordo com a questão da composição do Conselho Consultivo e sua paridade como regra, de acordo com o explicado em despacho interlocutório ICMBio Costa dos Corais (SEI 8874532), o qual manifesto concordância (Brasil, 2021n).

Ao CONAPACC, seguiu-se uma série de outras homologações. Pesou sobre a Administração uma recomendação do Ministério Público Federal, que acompanhava as reuniões desse conselho. A preocupação se justificava pelos fartos indícios de descumprimento do princípio da eficiência (Brasil, 1999). As manifestações técnicas não só exerciam pressão interna, como evidenciavam a ausência de justificativas plausíveis para a extensão dos processos perante o órgão de controle. O somatório de pressões dos diversos atores resultou na retomada das homologações, impondo uma derrota à tentativa de desestruturação e paralisação dos conselhos gestores. Sobretudo, a continuidade do funcionamento dos espaços de participação apesar dos entraves às homologações esvaziava, na prática, o próprio intuito de tais embaraços.

4.4 O Caso da Instrução Normativa nº 09/2014

A publicação do Decreto nº 9.759/2019 não deixou dúvidas quanto aos objetivos de desmonte da participação social do governo Bolsonaro. A respeito dos conselhos de unidades de conservação, porém, a Procuradoria Federal Especializada do ICMBio esclareceu que não eram por ele afetados. Com o advento da pandemia, as análises técnica e jurídica em favor da prevalência do funcionamento remoto em detrimento da paralisação, aliada à premente realidade de funcionamento remoto de tantos outros espaços decisórios, garantiu a possibilidade de continuidade dos trabalhos dos colegiados. Embora muitos conselhos tenham sido fortemente impactados, vários seguiram analisando temas polêmicos e oferecendo possibilidades de troca de informações sobre a gestão de unidades de conservação. Assim, uma nova estratégia passou à pauta da diretoria do Instituto: a revisão da Instrução Normativa nº 09/2014, que estabelece as diretrizes, normas e procedimentos para a formação, implementação e modificação na composição de conselhos gestores.

Após muitos rumores, a DGPEA confirmou que a diretoria do órgão pretendia propor a revisão da norma. Um e-mail do dia 12 de abril de 2021 fixava o prazo de dois dias e meio para o corpo técnico “formular um "arrazoado" que obedeça ao formato de Nota Técnica do ICMBio e que traga em seu bojo uma Minuta de Portaria: sobre a determinação do número de conselheiros que um conselho consultivo\deliberativo deva contar” (Brasil, 2021o).

Finalmente apresentada por escrito, a demanda foi incluída em processo administrativo aberto. A resposta foi uma proposta de avaliação da IN nº 09/2014 em várias etapas, com participação das unidades, de conselheiros, de representantes de populações tradicionais de RESEX e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, da PFE e das instâncias superiores, totalizando aproximadamente cinco meses até o encaminhamento de uma nova portaria. A respeito do número de representantes nos conselhos, o “arrazoado” versava: “não existe uma limitação numérica para que processos decisórios sejam efetivos e participativos, mas sim métodos e técnicas diferentes para cada tamanho de grupo. Um exemplo fascinante é o processo eleitoral brasileiro. Em 2018, vimos 146,8 milhões de pessoas decidindo quem seria o presidente do nosso país” (Brasil, 2021p, p.3). Com apenas um dia de atraso, o documento apresentava o embasamento legal a ser considerado e uma minuta de instrução normativa inspirada na IN nº 09, com pequenas atualizações. Um convite para uma reunião sobre o tema na semana seguinte foi encaminhado às GR (Brasil, 2021q).

Em tal cenário, o convite foi recebido com preocupação. Debates acerca dos riscos, eventuais benefícios e óbvias limitações de uma revisão da norma sobre conselhos naquele momento já tomavam as reuniões dos grupos de gestão socioambiental, sem, contudo, serem registrados. Estratégias para evitar a substituição da IN nº 09 eram aventadas. Observou-se que não seria tão simples justificar quaisquer mudanças pouco fundamentadas, dado que o processo de revisão das normativas anteriores havia demorado vários meses, cumprindo diversas etapas de debate com dezenas de servidores de todas as regiões e conferências com representantes da sociedade civil e de comunidades tradicionais. As mais de 400 páginas do processo 020070.001464/2013-68 (Brasil, 2013b) detalhavam minuciosamente as metodologias de participação utilizadas, traziam comentários de especialistas e a análise da Procuradoria Federal Especializada. Como medida inicial, tal processo fora digitalizado e circulado nos grupos.

Considerando os registros processuais da previsão de nova norma, a GR4 convidou a Diretora a participar de uma reunião do grupo e esclarecer a proposta. Na ocasião, ela confirmou que não estavam homologando conselhos porque a norma iria mudar. Explicando as motivações da revisão, colocou a necessidade de “um conselho mais igualitário, tanto no público, como no privado” e a dificuldade causada por um número muito grande de representantes: “Tem conselho que tem um titular e um suplente do ICMBio, um titular e um suplente do Ibama... Ok, né? Aí vem lá 8 representantes de uma, vamos supor, da Funai. O conselho num é da Funai, né... Eles têm que participar?”⁴².

O grupo pretendia normalidade. Houve uma solicitação dos servidores de garantia de transparência e participação na construção do processo. O ponto focal sugeriu reunir um grupo de trabalho com duas a três pessoas de cada regional para contribuir na proposta. A Diretora pediu que as gerências organizassem uma conversa em cada região, se disponibilizando para o dia seguinte, apesar da agenda apertada. O número de participantes da reunião havia disparado. Encerrada sua breve participação, os servidores avaliaram as possibilidades e riscos da precária oportunidade de participação no processo. Se por um lado parecia a única possibilidade de minimizar estragos, por outro corria o risco de legitimar as alterações. Decidiu-se abrir um processo no âmbito da GR4 para colher contribuições das unidades, a serem depois sistematizadas para envio à CGSAM. Mas a reunião não aconteceu.

A veiculação interna tornou o processo amplamente conhecido e não houve mais encaminhamentos. A diretoria não conseguira prescindir de apoio técnico para a elaboração da norma, porém, ao solicitá-lo, terminou por atrair para o tema a atenção de uma ampla e coesa rede de servidores engajados em garantir a qualidade do processo, distanciando a possibilidade de atingimento do objetivo inicial da alteração. O episódio pode ser relacionado à ideia de “guerrilha de governo” (O’Leary, 2010). A desistência de substituição da normativa, ao menos àquela ocasião, foi a consequência inevitável diante da mobilização técnica.

⁴² A fala foi transcrita por mim durante a reunião do dia 29 de abril de 2021, sem uso de gravação. Por esse motivo, pode ter havido alguma pequena imprecisão, porém sem alteração do conteúdo. Acredita-se que, ao mencionar a presença de oito representantes da Funai, Cortizo tenha se referido a um conselho com representações indígenas, mas não busquei confirmação dessa interpretação. Desconhecemos conselhos de UC com mais de uma cadeira destinada à FUNAI propriamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As operações de conhecimento acham-se estendidas no tempo e separadas umas das outras: no momento em que somos mais afetados, não podemos narrar a experiência; no momento em que a narramos não podemos compreendê-la. O tempo da análise virá mais tarde (Favret-Saada, 2005, p. 160).

O tempo de elaboração dessa dissertação ultrapassou em muito os tempos previstos. De 2019 a 2021 vivemos anos de choque: o desmonte estatal visto de perto não preocupa apenas pelos seus efeitos imediatos, nos confronta com a fragilidade das instituições com as quais organizamos o Estado brasileiro. Na área ambiental, o Brasil detém uma posição determinante: nosso Cerrado e Amazônia são cruciais para a manutenção do clima do planeta em condições suportáveis para a humanidade (Malhado, Pires e Costa, 2010; Coe *et al.*, 2017; Ometto *et al.*, 2022; Levis *et al.*, 2020). Sabemos que certas mudanças são irreversíveis, pois a resiliência dos ecossistemas tem limites e o clima não espera ou negocia. O somatório entre desmonte estatal, crise ambiental e a pandemia de covid-19 foi arrasador.

A pesquisa se construiu em meio ao desafio de suportar a angústia de encarar os fatos. Essa angústia perpassava os servidores da área ambiental e permeou, em maior ou menor grau, as experiências compartilhadas nos grupos de gestão socioambiental. Dado que a dimensão afetiva era inevitável, a exaustiva busca documental se fez pertinente, embasando análises e afastando informações para as quais não foi possível a acareação. O estudo documental, apesar da vigilância funcional, tornou-se particularmente relevante consideradas, ainda, as limitações impostas pelo distanciamento social. Se não trago anexos processuais ao escrutínio do leitor é pelo compromisso ético em preservar, dentro do possível, a identidade dos sujeitos que integram minhas observações.

Junto ao compromisso, o afeto, anteriormente obstado aos pesquisadores e até hoje ao funcionalismo público (Favret-Saada, 2005; Brasil, 1990, Art. 117-V), conectou os responsáveis pela gestão socioambiental das unidades de conservação federais em uma rede de resistência que, quando os outros freios do sistema falharam, impôs limites ao desmonte dos espaços formais de participação social. Como visto, em muito contribuiu a pressão de conselheiros e dos órgãos de controle, mas priorizei, pela minha ótica, a análise das dinâmicas internas ao ICMBio. Para ultrapassar as adversidades impostas pelo autoritarismo e pela

pandemia os conselhos acessaram a criatividade e a colaboração, combinando relações já existentes com formas de comunicação que antes eram secundárias e novas formas de reprodução democrática.

Não obstante a fragilidade da democracia brasileira tenha ficado evidente durante os primeiros anos do governo, pode-se notar que o legado institucional de estruturação dos conselhos gestores foi determinante para a continuidade de seu funcionamento, bem como o arcabouço oferecido pela Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e o Decreto que a regulamenta. Não se pode dizer o mesmo de outros macroprocessos do ICMBio, como a fiscalização ambiental, que apesar de muitos esforços teve sua efetividade profundamente comprometida.

Adicionalmente ao legado institucional e ao arcabouço legal, Bauer e Knill (2012) apontam a distribuição de custos e benefícios de uma política e a quantidade de atores com poder de decisão envolvidos como constrições institucionais ao desmonte. Em geral, políticas ambientais caracterizam-se pela concentração de custos em poucos atores e distribuição de benefícios para a população como um todo, malgrado sejam menos evidentes ao senso comum. Já a diversidade de atores presente nos espaços de participação social fica confirmada como uma constrição ao desmonte, cabe avaliar de maneira mais ampla sua relevância na proteção das políticas ambientais em outros estudos. Diferentemente do ataque aberto à “indústria de multas”, a tentativa de desmonte dos conselhos de UC ocorreu sob estratégias de baixa visibilidade. Além disso, a dependência de recursos orçamentários das operações de fiscalização em campo constituiu um obstáculo de difícil transposição, ao passo que a realização de reuniões de conselho em modo remoto conferiu autonomia às equipes gestoras. Em muitos casos, a oportunidade situacional da pandemia sofreu uma inflexão, mas em locais de menor inclusão digital as dificuldades dos conselhos também chegaram a ser impeditivas. A efetividade dos encontros virtuais foi muito debatida entre os técnicos, mas em um contexto em que tantas limitações a afastam do ideal abordado pela literatura, a retomada das homologações e a mudança normativa evitada atestam certa resistência. Aprofundar as investigações sobre o grau de incorporação das deliberações colegiadas pela gestão territorial pública certamente trará valiosos aportes.

À inegável redução da intensidade da política de participação social nas unidades de conservação federais relacionam-se os cenários locais, com questões estruturais influenciando as mudanças: acessibilidade à internet, perfil dos gestores, perfil dos conselheiros, grau de consolidação da gestão, conflitos previamente existentes e demais mudanças institucionais em curso à época, além da pandemia. Quanto à densidade, menos impactada pela mudança política no caso dos conselhos gestores, chegou a sofrer a perda dos conselhos de mosaicos de áreas protegidas e de formas de participação dificultadas pelo isolamento. Desde o impacto das alternâncias governamentais precedentes, passando pela alteração do rumo das políticas públicas, até chegar à situação da pandemia, somaram-se camadas de tensão, autoritarismo e perdas. Como Bauer, Jordan, Green-Pedersen e Hérítier (2012) colocam, procurei compreender a dinâmica do desmonte considerando seu histórico, o comportamento dos diferentes atores, a relação entre suas preferências e as configurações institucionais, entre outros fatores.

Nesse sentido, busquei apresentar o quadro geral das mudanças nas políticas ambientais federais. Não havia possibilidade, obviamente, de abarcar a multiplicidade do desmonte em detalhes, considerando as variadas nuances fluindo em cada área. As estratégias de desmonte narradas assemelham-se a algumas das práticas utilizadas durante a ditadura militar e no primeiro governo de Donald Trump, com especificidades. Compreender como estratégias de desmonte são testadas e operadas em conjunto para, somadas, produzirem o desmonte estatal faz-se fundamental para a proposição de limites ao avanço neoextrativista. A ameaça de um projeto político transnacional impõe urgência à implementação de um arcabouço de medidas que restrinjam a importação do que parece configurar uma tecnologia do desmonte democrático.

A nomeação de cargos de alto e médio escalão com evidentes conflitos de interesse mostrou-se um passo basilar para a promoção das ações de desmonte. Apesar das barreiras impostas, períodos de permanência parecem oportunizar a sensibilização de integrantes do médio escalão pela área técnica. A constante substituição de ocupantes de cargos comissionados, ao contrário, favorece a paralisia de processos a eles subordinados. Vale lembrar que a ASCEMA Nacional chegou a elaborar uma proposta normativa em resposta ao loteamento de cargos nos órgãos ambientais federais e tem como pleito a PEC nº 13/2022 para instituir o IBAMA e o ICMBio como instituições permanentes de Estado (Brasil, 2022). Uma contribuição relevante seria apurar o aproveitamento no nível federal de quadros advindos das

secretarias e órgãos ambientais de estados onde o uso de cargos de confiança em favor de aliados políticos se encontra estabelecido, oportunizando uma espécie de *greenwashing* — lavagem verde — de currículos. Outra seria averiguar a possível transferência interestatal de tecnologias de desmonte, promovendo a mudança de políticas de baixo para cima.

No topo da hierarquia, verificou-se que a presidência da República e o ministério estiveram à frente do desmonte simbólico dos órgãos ambientais. Essas lideranças exerceram ativamente o *bashing* — difamação — e assédio contra seus servidores, mantendo a violência de seus ataques às instituições. Faz-se necessário compreender a capilarização dos discursos de ódio contra defensores de direitos ambientais para eventualmente interrompê-la. Em grande parte, os governantes lograram promover alterações de normas ou de suas interpretações, cortar financiamento e inibir a ação da burocracia, fazendo uso das linhas de adaptação de políticas públicas identificadas por Bauer *et al.* (2021). Como esperado, entre os funcionários de carreira ocorreram reações de posicionamento individual e esquiva, bem como conivência, mas chama a atenção o alcance das iniciativas coletivas para imposição de limites ao desmonte das políticas.

Escândalos envolvendo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o acúmulo das resistências e a visibilidade dos impactos negativos acabaram por frear alguns dos intentos autoritários de inviabilizar as agendas. Na área ambiental, o disparo das queimadas florestais foi um acontecimento decisivo para estancar o desmonte. Diante da ampla mobilização da sociedade, impulsionada pelas organizações ambientalistas, mas extrapolando em muito tal círculo, do impacto midiático e internacional, o governo foi pressionado a controlar a situação. Uma rede transnacional de monitoramento de fogo e desmatamento tornou inócuas as tentativas do governo Bolsonaro de silenciar o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Investigações da Polícia Federal sobre tráfico internacional de madeira ilegal atingiram o nome do ministro. Se por um lado a escandalosa atuação de Ricardo Salles o rendia alta popularidade nos rincões, frente ao conjunto da sociedade tornou-se insustentável.

A substituição ministerial possibilitou manter o desmonte perpetrado até então, mas, para amenizar a culpa governamental aos olhos da opinião pública, recorrer aos servidores para oferecer respostas se converteu em uma necessidade. Essa segunda fase de (des)governança ambiental constituiu um período menos agressivo aos servidores e pequenas conquistas foram possibilitadas. Contribuíram para tal decisões judiciais, pressões em diversos níveis —

inclusive internacional, questionamentos processuais e a atuação de organizações da sociedade civil e da associação de servidores, como demonstramos. A brecha aberta possibilitou negociações internas e com elas o encaminhamento de alguns processos caros ao olhar técnico e de grupos diretamente afetados pela política conservacionista. As soluções criadas, entretanto, muitas vezes se valeram da racionalidade neoliberal, única opção aceitável aos governantes em substituição ao caos.

Um exemplo claro foi a contratação de Agentes Temporários Ambientais para repovoar escritórios remotos de gestão de unidades de conservação. A combinação de fatores históricos e regionais com a falta de concurso público e a escalada de conflitos locais alicerçada no discurso presidencial criou um vácuo de servidores em inúmeras lotações. Situações como um cargo em comissão para seis unidades de conservação gigantescas tornaram-se comuns e a ausência estatal um imperativo. O esvaziamento, concretizado com remoções a pedido, por motivo de saúde ou com licenças para finalidades particulares, entre outros, atendia perfeitamente à paralisação ansiada pelo bolsonarismo. Mas à medida que as decorrências absurdas eram publicizadas, a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do ICMBio lançou mão de uma figura de serviço público emergencial — e profundamente precarizada. Como qualquer contratado temporário, o ATA pode ter a renovação de seu contrato condicionada ao atendimento a pressões superiores. Diferentemente do funcionário terceirizado, no entanto, tem prerrogativa de assinar documentos, atuação em fiscalização, entre outros. A amplitude de funções característica da total precarização do trabalho ofereceu ao ICMBio solução para, com apenas uma figura contratual, fornecer vigilância, trabalho operacional, presença em campo, trabalho administrativo variado e, se necessário, respostas diretas a solicitações, sem a dependência de Especialistas em Meio Ambiente de carreira. Seria um servidor público sem permanência, abrindo passagem para uma reforma administrativa sem Proposta de Emenda à Constituição? O concurso, uma das medidas mais eficazes de qualificação e integridade do serviço público, tão jovem, já corre perigo de extinção.

Não está clara ainda a amplitude do impacto da implantação desse novo funcionalismo. Entretanto, não são raros os órgãos que sofrem da dependência dos “extraquadros” para o cumprimento de suas funções. O resultado inicial é desastroso. A alternância de funcionários, como muito se observa em pequenas prefeituras, por exemplo, estagna a capacidade institucional de avançar nas soluções técnicas. Políticas tornam-se condicionadas aos anos de

mandatos políticos dos governantes. A influência de pressões políticas passa a dominar as decisões que deveriam se embasar em análises técnicas e a diminuição das equipes pode ocorrer com uma canetada. A área ambiental, tão sensível por seus processos fiscalizadores, licenciadores e pela capilaridade do contato com a população, torna-se imediatamente ameaçada. De urgência, entre funcionários temporários e nada, a chegada dos ATA foi de primordial para a operacionalização mínima das unidades. Alguns processos participativos, inclusive, puderam ser retomados com a pequena ampliação das equipes locais. A crise econômica e ambiental favoreceu que os cargos fossem ocupados por funcionários superqualificados e, como característico na área, muitos deles comprometidos com fazer diferença na implementação das políticas ambientais. A contratação facilitada permitiu a absorção de mão-de-obra local, que apresenta muitas vantagens em relação aos conhecimentos locais das dinâmicas ecossistêmicas, políticas, sociais etc. Os ATA de nível fundamental substituem, de certa forma, os auxiliares, cargos efetivos há muito em extinção na carreira. Além disso, em muitas situações o trabalho do técnico ambiental, extremamente desvalorizado em comparação ao do analista, em nada difere.

Um órgão sufocado pela escassez de mão de obra sobrevive à base de precarização, terceirização, contratos temporários e horas extras não pagas, algo normalizado sob a figura do servidor ambiental “herói”. Lembrando Byung-Chul Han (2018), o corpo do trabalhador serpente serve à alma neoliberal ao movimentar-se para ir além, superar, otimizar, tendo como motivação a dívida, a motivação da dominação neoliberal. A alternativa aos corpos submissos do panóptico disciplinar é a completa apropriação das tecnologias do eu, em que o sujeito se explora voluntaria e apaixonadamente, como descreve o autor. Em um cenário de mudanças climáticas que colocam em risco iminente a própria existência humana, como um trabalhador responsável pode descansar tranquilo? Uma vez passada a pior ameaça, a repressão explícita, regozijam-se os servidores ambientais com a auto exploração neoliberal, face “aceitável” do regime que se reinventa e aprofunda em pêndulos entre neofascismo e “progresso”. É imperioso investigar e julgar os crimes ambientais do governo Bolsonaro, mas não só. Mantém-se indispensável encarar dados sobre evasão e adoecimento do funcionalismo, normatizar a reposição de vagas funcionais, o combate ao assédio moral e o monitoramento da saúde mental dos servidores, limitar a discricionariedade de cargos de confiança quanto a políticas em curso, regimentar loci institucionais de suporte a servidores sob condições de estresse agudo,

concretizar a valorização dos servidores públicos como legalmente definida, entre outras medidas para cessar a violência institucional contra o corpo dos trabalhadores.

Quando o governo opera contra o Estado, aos servidores públicos resta o paradoxo. No contexto da política ambiental raramente as ações de governo predominantes estão alinhadas ao preceito do artigo 225 da Constituição. Acostumados a remar contra a maré, analistas e técnicos ambientais engajados neste preceito recorrem a uma gama de repertórios para atingir o cumprimento das leis (que restam). Traçam nas manifestações técnicas os primeiros passos. Negociações, apoios institucionais e interinstitucionais costumam acompanhá-las. Muitas vezes não são suficientes para redirecionar projetos. O principal investimento de esforços, então, costuma ser no caminho judicial. Nessa abordagem as associações de servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente podem ser estratégicas para calçar os denunciantes de alguma segurança contra retaliações. Já o repertório de protestos de rua tem ficado em segundo plano, talvez acompanhando o descaso dos tomadores de decisão. Outras possibilidades são denúncias abertas direcionadas à sociedade e à imprensa, como visto, a construção de apoios parlamentares e de manifestações da sociedade civil. ONGs ambientalistas com frequência encampam disputas importantes, mas há raras articulações entre elas e a burocracia. Suas frentes de atuação frequentemente se dão a partir de escritórios centrais, dispondo de pouca capilaridade regional. De tal distanciamento não gozam as comunidades locais, obrigadas a lutar por seus territórios. A articulação com movimentos sociais, nesse sentido, pode constituir uma fortaleza na defesa ambiental. Por vezes, contudo, o histórico de conflito dos órgãos ambientais com populações locais, como é repetidamente visto em unidades de proteção integral, torna as relações de cooperação pouco viáveis. Dependendo dos interesses, das ameaças e da postura institucional, as posições de oposição ou colaboração se invertem, como observado. É preciso aprender novas formas de fazer frente aos retrocessos normativos, agora ainda mais no Congresso Nacional.

Frente ao retorno ao autoritarismo para viabilizar a intensificação da extração direta de recursos, urge a reconfiguração das articulações. Como sustenta Robert Fletcher (2020), tal retorno pode ser lido como uma resposta do mercado ao insucesso da conservação neoliberal como base para a acumulação de capital. Ao ambientalismo, resta encarar a contradição intrínseca entre conservação e mercado: a privatização, transformação de recursos naturais em commodities e criação de mercados para sua comercialização tem falhado em atender à sanha

da produção de lucro e à promessa conservacionista, apesar de seguir servindo à expropriação de territórios tradicionais. Ao campo progressista, cabe o desafio de romper a dependência de divisas provenientes do neoextrativismo exportador e reestruturar políticas sociais e conservacionistas para além das amarras ruralistas (Coates e Sandroni, 2023). Não há mais tempo para conciliar conservação e destruição, não há mais espaço para contradições em meio à política da pós-verdade. É preciso recobrar a posição de radicalidade, reconquistar o apoio popular, oportunizar o convívio comunitário em bases territoriais e ampliar o “nós” da democracia brasileira.

FONTES

ARROYO, Priscilla. Multinacionais são financiadoras ocultas da Frente Parlamentar da Agropecuária. **De Olho nos Ruralistas**, 21 maio 2019. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2019/05/21/multinacionais-sao-financiadoras-ocultas-da-frente-parlamentar-da-agropecuaria/>. Acesso em: 27 fev. 2026.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). **Dossiê internacional de denúncias dos povos indígenas do Brasil**. Brasília: APIB, 2021. Disponível em: https://apiboficial.org/files/2021/08/DOSSIE_pt_v3web.pdf. Acesso em: 27 fev. 2026.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS PÚBLICAS PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Assediômetro**, ARCA, 2022. Disponível em: <https://mailchi.mp/b7c61397515f/assedimetro>. Acesso em: 21 jan. 2025.

ASSEMBLEIA ESPECIAL DO SÍNODO DOS BISPOS. **Amazônia: novos caminhos para a Igreja e para uma ecologia integral – Documento Final**. Brasília: Edições CNBB, 2019. Disponível em: https://www.vatican.va/roman_curia/synod/documents/rc_synod_doc_20191026_sinodo-amazonia_po.html. Acesso em: 26 fev. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM MEIO AMBIENTE E DO PLANO ESPECIAL DE CARGOS DO MMA E DO IBAMA - PECMA, NO DF – ASIBAMA-DF. **Mandado de segurança com pedido de liminar contra ato do Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República**. [Petição inicial]. Mandado de Segurança nº 25.173/DF. Brasília, 3 maio 2019.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM MEIO AMBIENTE E DO PECMA – ASIBAMA/PA. **Nota à imprensa**. Belém, 06 maio 2020. Disponível em: <http://www.asibamapa.org.br>. Acesso em: 11 out. 2025.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM MEIO AMBIENTE – ASCEMA Nacional. **Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil**. Brasília, DF: Diretoria Executiva, 4 set. 2020. Disponível em: <https://iieb.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Ascema.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2026.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM MEIO AMBIENTE – ASCEMA Nacional. **Ofício nº 14/2021**, de 21 de jul. de 2021. Denúncia de desvio de função de brigadistas do ICMBio. Brasília: Diretoria Executiva da ASCEMA Nacional, 2021. Enviado à Presidente Ana Arraes (TCU) e ao Procurador-Geral Alberto Bastos Balazeiro (MPT). Disponível em: <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Oficio-No14-Caso-Roraima-MPT-em-21jul-TCU-em-22jul.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BARROS *et al.* **Valor e Importância das Unidades de Conservação e do ICMBio**. Destinatário: ao futuro ministro do Meio Ambiente, a outros futuros dirigentes governamentais e à sociedade brasileira. Brasília, 14 dez. 2018. 1 carta. Disponível em: https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2018/12/Valor-UCs-ICMBio_carta-aberta-ao-MMA_14-dez-2018.pdf. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRAGANÇA, Daniele. Brigadeiro comandará a Secretaria de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente. **O Eco**, 23 abr. 2019a. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/brigadeiro-comandara-a-secretaria-de-biodiversidade-do-ministerio-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRAGANÇA, Daniele. Governo nomeia PM para chefia da APA Costa dos Corais, unidade atingida por óleo. **O Eco**, 6 fev. 2019c. Disponível em: <http://oeco.org.br/salada-verde/governo-nomeia-pm-para-chefia-da-apa-costa-dos-corais-unidade-atingida-por-oleo/>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRAGANÇA, Daniele. Presidente do ICMBio quer empregar PMs aposentados nas chefias de Unidades de Conservação. **O Eco**, 28 jun. 2019b. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/presidente-do-icmbio-quer-empregar-pms-aposentados-nas-chefias-de-unidades-de-conservacao/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRAGANÇA, Daniele. Ricardo Salles e Mourão compartilham vídeo com informações falsas sobre a Amazônia. **O Eco**, 10 set. 2020. Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/ricardo-salles-e-mourao-compartilham-video-com-informacoes-falsas-sobre-a-amazonia/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Despacho nº 00241/2019/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**. Aprova o Parecer nº 00038/2019/DFUND/PFE-ICMBIO/PGF/AGU sobre a não extinção dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação, conforme Decreto nº 9.759, de 11 abr. 2019. Brasília, DF, 25 abr. 2019g. Documento assinado eletronicamente. Disponível em: <http://sapiens.agu.gov.br>. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Parecer nº 00122/2017/PROJUR/PFEICMBIOSC/PGF/AGU**. Interessados: APA da Baleia Franca. Assunto: Meio ambiente. Ementa: Portaria que modifica composição de conselho de unidade de conservação. Eficácia retroativa à data das eleições. Possibilidade. Florianópolis, SC, 30 ago. 2017b. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Parecer nº 00071/2020/SEPFE-RJ/PFE-ICMBIO/PGF/AGU**. Interessado: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Assunto: Meio ambiente. Ementa: Direito ambiental. Unidades de conservação. Reserva extrativista. Conselho deliberativo. Competência. Legitimidade/regularidade das representações. Diferença entre modificação dos conselheiros e da composição do conselho. Necessária de aprovação do comitê gestor do ICMBio. Aspectos formais de funcionamento. Rio de Janeiro, RJ, 9 jul. 2020o. Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Liderança do Partido Socialismo e Liberdade. **Letter 40/2019**. Urgent appeal: further deforestation, contamination and deaths in Brazil. Report about grave situation of environmental and human rights violations in Brazil. Destinatário: Carta encaminhada ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e aos Relatores Especiais da ONU. Brasília, DF, 2 nov. 2019i. 1 carta.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 out 2025.

BRASIL. Justiça Federal, 2ª Região. 1ª Vara Federal de Magé. **Ação Popular nº 5000870-48.2020.4.02.5114/RJ**. Autor: José Antônio Seixas da Silva. Réu: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Decisão judicial. Juíza federal: Ana Carolina Vieira de Carvalho. Rio de Janeiro, RJ, 10 jun. 2020g. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Tutela-ICMBio-deferida.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx). **Antigos Chefes**. Publicado em: 12 mai. 2025b. Disponível em: <https://www.cciex.eb.mil.br/index.php/institucional/antigos-chefes>. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Secretaria-Geral do Exército. **Boletim Especial do Exército nº 06/2009: Promoções de Oficiais**. Brasília, DF, 31 ago. 2009. Disponível em: https://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/boletim_do_exercito/copiar.php?codarquivo=720&act=re. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 136. ed. p. 13, 13 mar. 2020i. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/sigepe-bgp-ws-legis/legis-service/download/?id=0003208559-ALPDF/2020#:~:text=Atestados%20em%20formato%20digital&text=o%20estado%20de-emergência%20de%20saúde%20pública%20de%20importância%20internacional%20decorrente%20do%20coronavírus,da%20data%20da%20sua%20emissão>. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 139, de 21 de março de 2020**. Estabelece as diretrizes quanto à execução de trabalho remoto para o Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas, enquanto perdurar o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Brasília, DF, 21 mar. 2020j. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20139-20-MMA.htm. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Currículo do Diretor de Criação e Manejo de Unidades de Conservação: Luís Gustavo Biagioni**. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/quem-e-quem-1/arquivos/2021/curriculo_diretor_biagioni.pdf. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Edital de concurso público para provimento de vagas nos cargos de Analista Administrativo, Analista Ambiental, Técnico Administrativo e Técnico Ambiental**. Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – Cebraspe, 2014c. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/ICMBIO_14/. Acesso em: 2 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Informação Técnica nº 16/2021-DGPEA/CGSAM/DISAT/GABIN/ICMBio**. Assunto: atendimento à COTA nº 01049/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Processo nº 02119.001054/2019-17. Brasília, DF, 9 nov. 2021l.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Instrução Normativa nº 09, de 05 de dezembro de 2014**. Processo nº 02070.001464/2013-68. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/arquivos/in_09_2014.pdf. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 1/2021/GABIN/ICMBIO, de 23 de abril de 2021. Dispõe sobre a contratação temporária prevista no art. 12 da Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, nos termos do Processo SEI nº 02070.005256/2018-42. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 78. ed., p. 70, 28 abr. 2021c. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/instrucoes-normativas/in1_2021_gabin_de_23_de_abril_de_2021.pdf. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Nota 01/2023**. Publicado em 05 out. 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/nota-01-2023. Acesso em: 2 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Nota Técnica nº 23/2013 DGP/CGSAM/DISAT/ICMBio**. Assunto: Justificativas para a revisão das Instruções Normativas nº 02/2007 (Conselho Deliberativo) e nº 11/2010 (Conselho Consultivo). Processo administrativo ICMBio nº 02070.001464/2013-68, p. 115. Brasília, DF, 11 set. 2013a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Ofício Circular SEI nº 14/2020-GABIN/ICMBio**. Recomendações COVID-19. Processo nº 02070.002013/2020-77. Brasília, DF, 17 mar. 2020m.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Ofício Circular SEI nº 4/2020-CGSAM/DISAT/GABIN/ICMBio**. Orientações e pesquisa sobre reuniões virtuais de Conselhos Gestores. Processo nº 02070.005275/2020-93. Brasília, DF, 29 set. 2020n.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Ofício Circular SEI nº 7/2021-GABIN/ICMBio**. Uniformização de procedimentos judiciais. Processo nº 00810.000223/2021-75. Brasília, DF, 2 mar. 2021h.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Ofício SEI nº 42/2021-DIPLAN/GABIN/ICMBio**. Solicitação de ampliação orçamentária - PLOA 2021; Plano de cortes. Processo nº 02070.001753/2021-77. Brasília, DF, 23 mar. 2021g.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Ofício SEI nº 1/2021-DGPEA/CGSAM/DISAT/GABIN/ICMBio**. Convite – Reunião inicial para avaliação da IN nº 09/2014, acerca dos Conselhos Gestores. Processo nº 02070.002523/2021-25. Brasília, DF, 16 abr. 2021q.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Portaria nº 298, de 26 de junho de 2019**. Estabelece procedimentos administrativos para autorização, celebração, rescisão e alteração dos atos administrativos de competência do ICMBio que relaciona. Brasil, DF, 2019j. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acao-a-informacao/institucional/legislacao/portarias/portarias-2019/portaria_298_26jun2019.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Portaria nº 210, de 18 de março de 2020. Dispõe sobre medidas complementares à Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020 para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 54. ed., p. 47, 19 mar. 2020k. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-210-de-18-de-marco-de-2020-248808360>. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Portaria nº 227, de 22 de março de 2020**. Suspende tempo indeterminado a visitação pública nas unidades de conservação federais. Processo nº. 02070.002205/2020-83. Brasília, DF, 21 mar. 2020l. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acao-a-informacao/institucional/legislacao/portarias/portarias-2020/portaria_227_22mar2020.pdf. Acesso em: 01 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Portaria nº 411, de 13 de maio de 2020. Aprova o Código de Conduta Ética dos Agentes Públicos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 92. ed., p. 40, 15 maio 2020d. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/05/2020&jornal=515&pagina=40&totalArquivos=71>. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Portaria nº 151, de 10 de março de 2021. **Diário Oficial da União**: Seção 2, Brasília, DF, 48. ed., p. 35, 12 mar. 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-151-de-10-de-marco-de-2021-308088448>. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Portaria nº 582, de 20 de setembro de 2021. Aprova o Regimento Interno do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 179. ed. p. 64, 21 set. 2021e. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acao-a-informacao/governanca-e-gestao-de-pessoas/plan-da-forca-de-trabalho/arquivos/PORTARIAN582DE20DESETEMBRODE2021RegimentoInterno.pdf>. Acesso em: 24 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Processo administrativo SEI nº 02001.009347/2001-98** [Conselho Gestor do Parque Nacional da Chapada Diamantina]. 2001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Processo administrativo SEI nº 02126.000331/2010-39** [Conselho Gestor do Monumento Natural das Ilhas Cagarras]. 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Processo administrativo SEI nº 02070.001775/2011-65** [Conselho Gestor do Parque Nacional da Tijuca]. 2011b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Processo administrativo SEI nº 02070.000002/2014-12** [Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais]. 2014e.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Processo administrativo SEI nº 02123.000054/2015-7** [Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Serra da Meruoca]. 2015b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Processo administrativo SEI nº 02167.000002/2015-16** [Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Cavernas do Peruaçu]. 2015a.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Processo administrativo SEI nº 02126.010882/2016-04** [Conselho Gestor do Núcleo de Gestão Integrada Alcatrazes]. 2016b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Processo administrativo SEI nº 02125.000835/2020-31** [Conselho Consultivo Integrado da Área de Proteção Ambiental Costa das Algas e Refúgio de Vida Silvestre de Santa Cruz] 2020p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Retificação da Instrução Normativa nº 21, de 18 de dezembro de 2018. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 56. ed., p. 90, 24 mar. 2021d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/retificacao-310078726>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Coordenação-Geral de Finanças e Arrecadação. **Despacho interlocutório nº SEI 7804322**. Destinatário: ASSESSORIA/DIPLAN. Assunto: Subsídios – ADPF. Processo: 00692.003049/2020-25. Brasília, DF, 29 set. 2020h.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas. **Painel Força de Trabalho Servidores – CGGP/DIPLAN**. 2023b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Coordenação Geral de Gestão Socioambiental. Divisão de Gestão Participativa e Educação Ambiental. **Diagnóstico das reuniões virtuais de conselhos**. Processo nº 02070.005275/2020-93. Brasília, DF, maio 2021i.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Coordenação-Geral de Gestão Socioambiental. **Despacho interlocutório SEI nº 8712014**. Restituição de Processo. Destinatário: DISAT. Processo nº 02167.000002/2015-16. Brasília, DF, 19 abr. 2021j.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Coordenação-Geral de Gestão Socioambiental. **Despacho interlocutório SEI nº 8830682, 8830650, 8830600, 8830536, 8830510, 8830258, 8830226, 8830188, 8830138, 8830112, 8830760**. Brasília, DF, 10 maio 2021k.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Coordenação-Geral de Gestão Socioambiental. **Despacho interlocutório nº SEI 9116868**. Termo de Homologação do Conselho Consultivo da APA Costa dos Corais. Destinatário: DISAT. Processo nº 02070.000002/2014-12. Brasília, DF, 29 jun. 2021n.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Coordenação-Geral de Gestão Socioambiental. **Processo administrativo SEI nº 02070.001464/2013-68**. Processo de revisão das Instruções Normativas nº 2/2017 e nº 11/2010, que versam sobre a formação e implementação dos Conselhos Deliberativos e Consultivos. 2013b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Divisão de Gestão Participativa e Educação Ambiental. **Demanda Conselhos – com prazo de resposta**. Mensagem eletrônica. Processo nº 02070.002523/2021-25. Brasília, DF, 12 abr. 2021o.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Divisão de Gestão Participativa e Educação Ambiental. **Despacho interlocutório nº SEI 9039102**. Termo de Homologação do Conselho Consultivo da APA Costa dos Corais. Destinatário: CGSAM/DISAT. Processo nº 02070.000002/2014-12. Brasília, DF, 16 jun. 2021m.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Divisão de Gestão Participativa e Educação Ambiental. **Subsídios para avaliação da Instrução Normativa 09/2014**. Processo nº 02070.002523/2021-25. Brasília, DF, 16 abr. 2021p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Rol de responsáveis – Exercício 2020**. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/4-auditorias/exercicio-2020/RoldeResponsveis2020PDF.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria de Áreas Protegidas. **Diretrizes para visitação em unidades de conservação**. Brasília: DF, 2006. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/livro.pdf. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Diário do Ministério Público Federal Eletrônico**: Caderno extrajudicial, nº 32/2021. Brasília, DF, 2021f, p. 7. Disponível em: <https://transparencia.mpf.mp.br/conteudo/diarios-e-boletins/diario-eletronico-dmpf-e/2021/DMPF-EXTRAJUDICIAL-2021-02-19.pdf>. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Distrito Federal. Ofício de Meio Ambiente e Patrimônio Histórico e Cultural. **Manifestação PR-DF nº 000016801/2020**. Improbidade administrativa: Ministro do Meio Ambiente; atuação contrária à proteção ambiental; violação ao dever de tutela ambiental. Brasília, DF, 6 jul. 2020a. Assinatura digital. Chave de acesso: AD517CAE.BCAE28E8.C98DB266.257C1300. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/7/4DD0E7532F38A7_salles.pdf. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 23 ago. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 6.100, de 26 de abril de 2007**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, e dá outras providências. Brasília, DF, 26 abr. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6100.htm. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.515, de 8 de julho de 2011**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, e altera o Decreto nº 3.607, de 21 de setembro de 2000, que dispõe sobre a implementação da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção – CITES. Brasília, DF, 11 jul. 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7515.htm. Acesso em: 9 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF, 26 maio 2014a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.672, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Brasília, DF, 2 jan. 2019c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9672.htm. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 14 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 1º fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 18 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm. Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, 89. ed., p. 14, 11 mai. 2016a. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/33947>. Acesso em: 25 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília, DF, 2014d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm. Acesso em: 26 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018**. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113726.htm. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019**. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF, 2019d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9690.htm. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.735, de 21 de março de 2019**. Revoga dispositivos do Decreto nº 8.690, de 11 de março de 2016, que dispõe sobre a gestão das consignações em folha de pagamento no âmbito do sistema de gestão de pessoas do Poder Executivo federal. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9735.htm. Acesso em: 23 set 2025.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF, 2019e. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019.** Altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. Brasília, DF, 11 abr. 2019h. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9760.htm. Acesso em: 04 out 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019.** Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília, DF, 2019f. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/pdrsx/DECRETONo9.784DE7DEMAIODE2019.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020.** Aprova a estrutura regimental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Brasília, DF, 11 fev. 2020f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10234.htm. Acesso em: 04 out 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 10.235, de 11 de fevereiro de 2020.** Altera o Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003, que dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica – PRONABIO e a Comissão Nacional da Biodiversidade. Brasília, DF, 2020e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10235.htm. Acesso em: 24 fev. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal. Brasília, DF, 11 fev. 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm. Acesso em: 24 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória nº 809, de 1º de dezembro de 2017.** Altera a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e a Lei nº 7.957, de 20 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a tabela de pessoal do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Brasília, DF, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/mpv/mpv809.htm. Acesso em: 2 dez. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, 2019b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 01 de junho de 2022.** Define como Instituições permanentes de Estado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, e dá outras providências. Senado Federal, tramitação em andamento. 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/153397>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Especial Meio Ambiente: o STF e a participação social em órgãos ambientais. **Portal STF**, Brasília, DF, 21 jun. 2023a. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/especial-meio-ambiente-o-stf-e-a-participacao-social-em-orgaos-ambientais/>. Acesso em: 9 ago. 2024.

CAMPOREZ, Patrik. A pedido de Bolsonaro, governo vai dificultar destruição de equipamentos em operações do Ibama. **O Globo**, Brasília, 14 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/a-pedido-de-bolsonaro-governo-vai-dificultar-destruicao-de-equipamentos-em-operacoes-do-ibama-23599046>. Acesso em: 13 jun. 2025.

CAPPELLI, Paulo. Leite condensado: MP junto ao TCU vê indício de superfaturamento em gasto de R\$ 15 milhões: subprocurador-geral afirma que despesa 'afronta princípio da moralidade administrativa' e pede apuração de 'supostas irregularidades no governo Bolsonaro'. **O Globo**, Brasília, 27 jan. 2021. Atualizado em: 27 jan. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/leite-condensado-mp-junto-ao-tcu-ve-indicio-de-superfaturamento-em-gasto-de-15-milhoes-24858207>. Acesso em: 9 ago. 2024.

CHIARETTI, Daniela. Brasil quer monetizar ativos florestais na conferência do clima. **Valor Econômico**, Madri, 4 dez. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/12/04/brasil-quer-monetizar-ativos-florestais-na-conferencia-do-clima.ghtml>. Acesso em: 13 jun. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Agenda Legislativa da Indústria 2018.** Organizadores: Marcos Borges de Castro, Godofredo Franco Diniz, Frederico Gonçalves Cezar, Brenda Parada Granados. Brasília, DF, 2018. 315 p. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/c2/d3/c2d32527-a7fb-498d-9ce4-edc01fcc3756/agenda_legislativa_da_industria_2018.pdf. Acesso em: 25 fev. 2026.

DE OLHO NOS RURALISTAS. **Ambiente S/A:** como o governo Bolsonaro transformou o Ministério do Meio Ambiente em um aliado do setor privado e dos desmatadores. São Paulo: De Olho nos Ruralistas, 2022. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/wp-content/uploads/2022/08/Ambiente-SA-PTBR.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2026.

DE OLHO NOS RURALISTAS. **Um País Sob Censura:** sigilos, distorção da Lei de Proteção de Dados e ataque a servidores são as marcas da gestão Bolsonaro. São Paulo: De Olho nos Ruralistas, 2022. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/wp-content/uploads/2022/09/Um-Pais-sob-Censura-2022-ptbr-1.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2026.

DIAS, Pâmela; MODA, Ana Beatriz. Falta de equipamento e até retaliações ameaçam trabalho de fiscais do Ibama. **O Globo**, Rio e Belém, 08 fev. 2022. Atualizado em 08 fev. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/falta-de-equipamento-ate-retaliacoes-ameacam-trabalho-de-fiscais-do-ibama-25384814>. Acesso em: 11 out. 2025.

ERRO na página sobre gestão participativa do site oficial do ICMBio. 2022. 1 Imagem digital colorida, print da tela do site do ICMBio. Disponível em: www.gov.br/icmbio/o-que-fazemos/gestao-socioambiental/gestao-participativa.html. Acesso em: 08 set. 2022.

EX-MINISTROS DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL. **[Carta Aberta]**. Destinatários: líderes da França, Alemanha e Noruega. Brasília, DF, 26 jan. 2021. 1 Carta. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/amazonia/noticia/2021/01/26/nove-ex-ministros-do-meio-ambiente-pedem-a-lideres-europeus-que-ajudem-amazonia-devastada-por-dupla-calamidade-publica.ghtml>. Acesso em: 20 out 2025.

FACHADA da ACADEBio – Academia Nacional Da Biodiversidade. 2024. 1 Fotografia colorida digital. Disponível em: https://www.facebook.com/acadebio/?locale=pt_BR. Acesso em: 26 jan. 2024.

FANTÁSTICO. Fiscais responsáveis por combater desmatamento estão marcados para morrer. **G1**, 29 set. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2019/09/29/fiscais-responsaveis-por-combater-desmatamento-estao-marcados-para-morrer.ghtml>. Acesso em: 11 out. 2025.

FIGUEIREDO, Patrícia. Oceanógrafo do ICMBio há mais de 30 anos em Fernando de Noronha é transferido para parque no sertão pernambucano. **G1**, 4 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/04/oceanografo-do-icmbio-ha-mais-de-30-anos-em-fernando-de-noronha-e-transferido-para-parque-no-sertao-pernambucano.ghtml>. Acesso em: 22 jun. 2025.

FÓRUM DE EX-MINISTROS DO MEIO AMBIENTE DO BRASIL EM DEFESA DA DEMOCRACIA & SUSTENTABILIDADE. **Carta Aberta do Fórum de Ex-Ministros do Meio Ambiente do Brasil em Defesa da Democracia & Sustentabilidade**. Brasília, DF, 10 jun. 2020. 1 Carta. Disponível em: <https://www.minc.com.br/carta-ex-ministros-meio-ambiente>. Acesso em: 20 out. 2025.

FRANCA, Andre Luiz Felisberto. **Currículo Lattes**. Plataforma Lattes, CNPq. Brasília, 2025. Disponível em: lattes.cnpq.br. Acesso em: 25 fev. 2025.

G1. Assessor de Salles alvo de operação da PF deixa o Ministério do Meio Ambiente. **G1**, 2 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/02/exoneracao-assessor-ministerio-meio-ambiente.ghtml>. Acesso em: 9 ago. 2024.

G1. Ministro do Meio Ambiente defende passar ‘a boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. **G1**, 22 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 10 jun. 2024.

G1. Quem é Joaquim Alvaro Pereira Leite, que substitui Salles no Ministério do Meio Ambiente. **G1**, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/23/quem-e-joaquim-alvaro-pereira-leite-que-substitui-salles-no-ministerio-do-meio-ambiente.ghtml>. Acesso em: 25 fev. 2026.

GADELHA, Igor; ZUCCHI, Gustavo. Amigo de Salles é indicado para área de concessão de parques do BNDES. **Metrópoles**, 06 fev. 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/igor-gadella/amigo-de-salles-e-indicado-para-area-de-concessao-de-parques-do-bndes>. Acesso em: 25 fev. 2026.

GIRARDI, Giovana. Após protestos, governo desiste de nomeação política para o ICMBio. **Estadão**, 16 jun. 2018. Atualizado em 15 jun. 2018. Disponível em: https://www.estadao.com.br/sustentabilidade/ambiente-se/apos-protestos-governo-desiste-de-nomeacao-politica-para-o-icmbio/?srsltid=AfmBOoqD67_Zw8yyvc5HnomMDBg6Xx9yCVURWNSMXieEA2ZRpNE_IRfg. Acesso em: 11 out. 2025.

GIRARDI, Giovana; AMORIM, Cristina; JUSTEN, Álvaro; OLIVEIRA, Rafael. Agronegócio e extrema direita impulsionam máquina de fake news sobre aquecimento global. **Agência Pública**, 30 jun. 2023. Disponível em: <https://apublica.org/2023/06/agronegocio-e-extrema-direita-impulsionam-maquina-de-fake-news-sobre-aquecimento-global>. Acesso em: 24 maio 2025.

GOLDEMBERG, José *et al.* **C/C Embaixadas da França, Alemanha e Noruega. Senhor Presidente e Senhoras Primeiras Ministras**. Destinatários: Emmanuel Macron, Angela Merkel e Erna Solberg. Brasília, DF, 26 jan. 2021. 1 Carta. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/01/Carta_Ex-ministros-Meio-Ambiente.pdf. Acesso em: 24 fev. 2026.

GONÇALVES, Rafaela. “Não recebo terrorista”, afirma ministro Ricardo Salles sobre Greenpeace. **Correio Braziliense**, 23 out. 2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/10/23/interna-brasil,800215/nao-recebo-terrorista-afirma-ricardo-salles-sobre-greenpeace.shtml>. Acesso em: 13 jun. 2025.

GRANDELLE, Renato. Em carta enviada a Temer, ex-ministros lamentam indicação política para o ICMBio. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 maio 2018. Atualizado em: 28 maio 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/em-carta-enviada-temer-ex-ministros-lamentam-indicacao-politica-para-icmbio-22722689>. Acesso em: 5 ago. 2024.

GRUPO DE APOIO EM GESTÃO SOCIOAMBIENTAL DA GR 4. Nuvem de palavras resultante de exercício do grupo de gestão socioambiental com o Mentimeter, ferramenta de participação virtual. 2020.1 Imagem digital colorida.

GRUPOS DE APOIO A GESTÃO SOCIOAMBIENTAL DAS GERÊNCIAS REGIONAIS DO ICMBIO. **Organização de reuniões virtuais de conselhos gestores**. Organização e Arte: Luciana Ribas. 2021, 9 p.

IMAFLOA; ISA; ARTICLE19. **Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira – 2019 e 2020**. Disponível em: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental_.pdf. Acesso em: 27 fev. 2026.

INSTAGRAM, Banco do Brasil. Propaganda em redes sociais em 31 de janeiro de 2024. 31 jan. 2024. 1 Imagem colorida digital, print de tela da página do Instagram do Banco do Brasil. Disponível em: <https://www.instagram.com/bancodobrasil/>. Acesso em: 31 jan. 2024.

ISA. **Desmatamento em Terras Indígenas cresce 124%, mas segue concentrado em áreas críticas**, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/desmatamento-em-terras-indigenas-cresce-124-mas-segue-concentrado-em-areas-criticas>. Acesso em: 24 fev. 2026.

KAZ, Roberto. A metamorfose: como um projeto de lei passou da defesa ao desmonte da política ambiental. **Piauí**, edição 179, ago. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-metamorfose-3/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

LOPES, Mariana Miranda Maia. **Currículo Lattes**. Plataforma Lattes, CNPq. Brasília, 2025. Disponível em: lattes.cnpq.br. Acesso em: 25 fev. 2025.

MANIFESTAÇÃO conjunta de servidores do ICMBio e Fórum de Comunidades Tradicionais de Paraty contra a nomeação de investigado por advocacia administrativa na APA Cairuçu para a Coordenação Regional do Sudeste. 2017. 1 Fotografia colorida digital. Paraty, RJ. Mensagem recebida via WhatsApp Messenger.

MAPA das UC federais com nomeações/indicações político-partidárias a cargos comissionados. 2017. Niterói, Rio de Janeiro. 1 Fotografia colorida digital.

MARÉ SOCIOAMBIENTAL. **Carta Aberta ao ICMBio e à Sociedade Brasileira**: perfil dos apoiadores. Brasília, 2019. 1 Documento em formato portátil.

MARINHO, Ana Clara. Pesquisadores avaliam transferência de oceanógrafo do ICMBio de Fernando de Noronha para o sertão. **G1**, Pernambuco, 5 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/blog/viver-noronha/post/2019/08/05/pesquisadores-avaliam-transferencia-de-oceanografo-do-icmbio-de-fernando-de-noronha-para-o-sertao.ghtml>. Acesso em: 22 out. 2024.

MATTOSO, Camila. Demonizar trabalho de empresário de madeira só vai aumentar desmatamento, diz Salles. **Folha de São Paulo**, Santarém, 9 abr. 2021. Atualizado em 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/04/demonizar-trabalho-de-empresario-de-madeira-so-vai-aumentar-desmatamento-diz-salles.shtml>. Acesso em: 13 jun. 2025.

MINAS, Estado de. ‘Que diferença faz quem é Chico Mendes?’, diz ministro do Meio Ambiente. **Correio Braziliense**, 12 fev. 2019. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/02/12/interna_politica,736984/que-diferenca-faz-quem-e-chico-mendes-diz-ministro-do-meio-ambiente.shtml. Acesso em: 13 jun. 2025.

MINC, Carlos *et al.* Não podemos desembarcar do mundo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 out. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinioao/2018/10/nao-podemos-desembarcar-do-mundo.shtml>. Acesso em: 24 fev. 2026.

NOTÍCIA internacional sobre ato organizado pela ASIBAMA-RJ em 2019. 2019. 1 Fotografia colorida digital. Disponível em: <https://www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-7433385/In-Rio-protest-defense-Amazon-turns-political.html>. Acesso em: 18 fev. 2026.

NOTÍCIAS AGRÍCOLAS. Cientistas liderados por LCMolion confrontam ambientalistas que defendem o “aquecimento climático”. **Notícias Agrícolas**, 09 mar. 2019. Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/meio-ambiente/231554-cientistas-liderados-por-lcmolion-confrontam-ambientalistas-que-defendem-o-aquecimento-climatico.html>. Acesso em: 24 maio 2025.

NÚCLEO DE GESTÃO INTEGRADA SANTA CRUZ – ICMBio. **Apresentação sobre reuniões virtuais de conselho do NGI Santa Cruz**. 2020. Slide 14 de apresentação em Powerpoint, total de 16 slides.

OBSERVATÓRIO DE JUSTIÇA E CONSERVAÇÃO. Falta de regularização fundiária torna Parque dos Campos Gerais alvo de pressão. **Observatório de Justiça e Conservação**, 09 abr. 2020. Disponível em: <https://justicaeco.com.br/falta-de-regularizacao-fundiaria-torna-parque-dos-campos-gerais-alvo-de-pressao/>. Acesso em: 22 out. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nunca Mais Outra Vez**: 4 anos de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/nunca-mais-outra-vez-4-anos-de-desmonte-ambiental-sob-jair-bolsonaro/> Acesso em: 27 fev. 2026.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. O Fakebook de Ricardo Salles. **Observatório do Clima**, 11 out. 2019. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/o-fakebook-de-ricardo-salles/>. Acesso em: 07 jul. 2025.

PONTES, Nádia *et al.* Como negacionistas influenciam o debate ambiental no Brasil. **DW Brasil**, 30 jun. 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-negacionistas-influenciam-o-debate-ambiental-no-brasil/a-66064437>. Acesso em: 24 maio 2025.

PORTAL UBERABA. Eduardo Lunardelli Novaes é nomeado assessor especial do ministro do Meio Ambiente. **Portal Uberaba**, Uberaba, 15 out. 2019. Disponível em: <https://www.portaluberaba.com/eduardo-lunardelli-novaes-e-nomeado-assessor-especial-do-ministro-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 25 fev. 2026.

PRÓ MONARQUIA. **Agenda dos Príncipes: Dom Bertrand homenageado com jantar entre amigos**, 11 set. 2022. Disponível em: <https://monarquia.org.br/agenda/agenda-dos-principes-dom-bertrand-homenageado-com-jantar-entre-amigos/>. Acesso em: 25 fev. 2026.

RICARDO Salles comunica diretoria de militares pelo X (antigo Twitter). 1 Imagem colorida digital, print da tela do site do X (antigo Twitter). Disponível em: <https://x.com/rsallesmma/status/1121082677900259330>. Acesso em: 13 jun. 2025.

RICUPERO, Rubens *et al.* Comunicado dos Ex-Ministros do Meio Ambiente. São Paulo, 8 maio 2019. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. Disponível em: <https://www.iea.usp.br/noticias/reuniao-ex-ministros-de-meio-ambiente>. Acesso em: 24 fev. 2026.

SAKAMOTO, Leonardo. Trabalho escravo alimenta mudança do clima, alerta sociedade civil na COP26. **Repórter Brasil**, 09 nov. 2021. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2021/11/trabalho-escravo-alimenta-mudanca-do-clima-alerta-sociedade-civil-na-cop26/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

SALLES, Ricardo. **Não há terceira via. É simples. De um lado está quem trabalha duro e quer diminuir o tamanho do Estado, defende a família, liberdade, democracia, o direito à legítima defesa e a propriedade. De outro os sindicalistas, esquerdistas, corruptos, incompetentes, invasores de terra etc.** 17 set. 2021. X: @rsallesmma. Disponível em: <https://x.com/rsallesmma/status/1438958230328299524>. Acesso em: 14 jun. 2025.

SALLES, Ricardo. **Sempre defendi desburocratizar e simplificar normas, em todas as áreas, com bom senso e tudo dentro da lei. O emaranhado de regras irracionais atrapalha investimentos, a geração de empregos e, portanto, o desenvolvimento sustentável no Brasil.** 22 maio 2020. X: @rsallesmma. Disponível em: <https://x.com/rsallesmma/status/1263949677998878721>. Acesso em: 13 jun. 2025.

SALLES, Ricardo. **Tem umas coincidências na vida né... Parece que o navio do #greenpixe estava justamente navegando em águas internacionais, em frente ao litoral brasileiro bem na época do derramamento de óleo venezuelano...** 24 out. 2019b. X: @rsallesmma. Disponível em: <https://x.com/rsallesmma/status/1187406485195821056>. Acesso em: 13 jun. 2025.

SALLES, Ricardo. **Vimos conhecer a FLONA de Capão Bonito. Tristes fotos do abandono e do descaso, fruto da má gestão e incompetência. E alguns ainda têm a cara de pau de dizer que “agora” o meio ambiente está ameaçado. Que belo trabalho vinham fazendo hein ... #sqn.** 30 mar. 2019a. X: @rsallesmma. Disponível em: <https://x.com/i/status/1112009664068288512>. Acesso em: 14 jun. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Revogação – Resolução SC-02 Pensarte. **Diário Oficial Poder Executivo**, seção I, São Paulo, nº 127 (80), p. 25, 29 abr. 2017. Disponível em: <https://www.transparenciacultura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/09/Revogação-Resolução-SC-02-Pensarte.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2026.

SASSINE, Vinicius. A cada 23 dias, MPF tenta afastar Salles do cargo de ministro do Meio Ambiente. **Folha de São Paulo**, Brasília, 01 nov. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/11/a-cada-23-dias-mpf-tenta-afastar-salles-do-cargo-de-ministro-do-meio-ambiente.shtml>. Acesso em: 09 ago. 2024.

SERVIDORES DA CARREIRA DE ESPECIALISTAS EM MEIO AMBIENTE. **Carta aberta à Coordenação-Geral de Proteção do ICMBio a respeito da situação da conciliação ambiental no ICMBio.** Destinatário: Coordenação-Geral de Proteção do ICMBio. 1 Carta. Brasília, 20 abr. 2021.

SITE oficial informando os diretores do Instituto Chico Mendes. 2021. 1 Imagem colorida digital, print da tela do site do ICMBio. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/composicao>. Acesso em: 25 jan. 2021.

TAJRA, Alex. Ministério de Salles acumula cargos vazios e deve ter menor gasto em 5 anos. **UOL**, São Paulo, 11 dez. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/12/11/ministerio-de-salles-acumula-cargos-vazios-e-deve-ter-menor-gasto-em-5-anos.htm>. Acesso em: 19 ago. 2024.

TAJRA, Alex; MONTESANTI, Beatriz. Futuro ministro, Ricardo Salles é condenado em ação de improbidade. **UOL**, São Paulo, 19 dez 2018. Atualizada em 20 dez 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2018/12/19/futuro-ministro-ricardo-salles-e-condenado-em-acao-de-improbidade.htm>. Acesso em: 23 set. 2025.

THE ASSOCIATED PRESS. In Rio, protest in defense of the Amazon turns political. **The Seattle Times**, 05 set. 2019. Disponível em: <https://www.seattletimes.com/nation-world/nation/in-rio-protest-in-defense-of-the-amazon-turns-political/>. Acesso em: 7 out. 2025.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, nº 1, p. 5 – 38, Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1XiEKdTbGvSZ0OmtuPb0Qvt-vqWXGzH_j/edit. Acesso em: 18 mar. 2023.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político**. v. 2, nº 3, p. 67– 79, jun-nov. 2021. Disponível em: <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/relasp/article/view/681/607>. Acesso em: 08 jul. 2023.
- ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**. v. 24, nº 68, p. 103 – 119, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/hSdks4fkGYGb4fDVhmb6yxk/?lang=pt> Acesso em 1 mar. 2026.
- ACSELRAD, Henri. Os desastres e a ambientalidade crítica do capitalismo neoextrativista. In: ACSELRAD, Henri (Org.). **Neoextrativismo e autoritarismo: afinidades e convergências**. Rio de Janeiro: Garamond, 2022. p. 311 – 328. Disponível em: <https://ippur.com.br/wp-content/uploads/2022/07/Neoextrativismo-e-Autoritarismo.pdf> Acesso em: 09 ago. 2025.
- ACSELRAD, Henri; FURTADO, Fabrina Pontes; BARROS, Juliana Neves; PINTO, Raquel Giffoni; ASSIS, Wendell Ficher Teixeira. Neoextrativismo e autoritarismo: afinidades eletivas. **Revista Antropolítica**, Niterói, Rio de Janeiro, nº 53, p. 167 – 194, 3. quadri., set.– dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/49961>. Acesso em: 24 ago. 2025.
- ADAMS, William Mark; HUTTON, Jon. People, Parks and Poverty: Political Ecology and Biodiversity Conservation. **Conservation and Society**, v. 5, 147 – 183, 2007. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26392879?seq=1>. Acesso em: 01 mar. 2026.
- ARAÚJO, Luciene. Na teoria, modernização; na prática, regressão: política educacional no governo Temer. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 27, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/lc.v27.2021.35696>. Acesso em: 25 abr. 2024.
- AVRITZER, Leonardo. A Crise da democracia como um processo de desdemocratização: reflexões sobre os casos latino-americanos. In: AVRITZER, Leonardo; CARVALHO, Priscila Delgado (Orgs.). **Crises na Democracia: Legitimidade, Participação e Inclusão**. 1. ed. Belo Horizonte: Arraes, 2021, p. 7 – 25.
- AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia. Ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo/Belo Horizonte: Perspectiva/Ed. da UFMG, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: Mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011, p. 13 – 28.
- AVRITZER, Leonardo. **Política e antipolítica: a crise do governo Bolsonaro**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020.

AVRITZER, Leonardo. The double crisis of representation and participation in Brazil. **Representation: Journal of Representative Democracy**, v. 55, nº 3, p. 251 – 263, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00344893.2019.1572646>. Acesso em: 27 fev. 2026.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39 – 42.

AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de (orgs.). **Litígio estratégico climático em rede: experiências contra retrocessos socioambientais por meio do judiciário no período 2020-2024**. Piracicaba: Laboratório Observatório do Clima, 1. ed., 2024. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2024/10/4-OC\Litigio-em-Rede_PT_simples.pdf. Acesso em: 08 jul. 2025.

BARBALHO, Alexandre. Política cultural em tempo de crise: o Ministério da Cultura no Governo Temer. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 22, nº 1, p. 239 – 259, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321158843012>. Acesso em: 25 abr. 2024.

BARCELOS, Eduardo Alvares da Silva. Desregulação ambiental e disputas políticas: uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil. **Ambientes**, v. 2, nº 2, p. 278 – 329, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.48075/amb.v2i2.26589>. Acesso em: 22 set. 2025.

BAUER, Michael W.; BECKER, Stefan. Democratic backsliding, populism, and public administration. **Perspectives on Public Management and Governance**. v 3, 1. ed., mar. 2020, p. 19 – 31. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BAUER, Michael W.; JORDAN, Andrew; GREEN-PEDERSEN, Christoffer; HÉRITIER, Adrienne. Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects. In: Michael W. Bauer *et al.* (eds). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford Academic, 24 jan. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199656646.003.0009>. Acesso em: 25 fev. 2026.

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding policy dismantling: an analytical framework. In: BAUER, Michael W. *et al.* (eds). **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford Academic, 24 jan. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199656646.003.0002>. Acesso em: 25 fev. 2026.

BAUER, Michael W.; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; YESILKAGIT, Kutsal; BECKER, Stefan. Introduction: populists, democratic backsliding, and public administration. In: BAUER Michael W. *et al.* (eds.) **democratic backsliding and public administration: how populists in government transform State bureaucracies**. Cambridge University Press, 2021, p. 1 – 21.

BEAUD, Stephane; WEBER, Florence. **Guia para a pesquisa de campo: produzir e analisar dados etnográficos**. Petrópolis: Vozes, 2007.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Leonardo Brandão. 17. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.

BERSCH, Katherine; LOTTA, Gabriela. Political control and bureaucratic resistance: the case of environmental agencies in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 66, nº 1, p. 1 – 24, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/lap.2023.22>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BHABA, Hommi. O compromisso com a teoria. In: BHABA, Homi. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

BITTENCOURT, Thaís Ponciano; ROMANO, Jorge Osvaldo; CASTILHO, Ana Carolina Aguiar Simões. O discurso político do agronegócio. **Tamoios**, São Gonçalo, v. 18, n. 1, p. 1-23, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/tamoios/article/view/63680>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BOURDIEU, Pierre. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIEU, Pierre; Chamboredon, Jean-Claude; Passeron, Jean-Claude. **O ofício de sociólogo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

BRAVO, Maria Inês Souza; PELAEZ, Elaine Junger; PINHEIRO, Wladimir Nunes. As contrarreformas na política de saúde do governo Temer. **Argumentum**, Vitória: UFES, v. 10, nº 1, p. 6 – 23, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/19139>. Acesso em: 25 abr. 2024.

BREHM, John; GATES, Scott. Routes to democratic control of bureaucracy. In: BREHM, John; GATES, Scott (Orgs.) **Working, shirking, and sabotage**: bureaucratic response to a democratic public. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1. ed. p. 191 – 202, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.15149>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRUFF, Ian. The rise of authoritarian neoliberalism. **Rethinking Marxism, A Journal of Economics, Culture & Society**. V. 26, 1. ed., p. 113 – 129, 28 Oct. 2013. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08935696.2013.843250>. Acesso em: 27 fev. 2026.

BRUNO, Regina. Guardiões da reforma agrária. Servidores públicos e técnicos em defesa de uma reforma agrária durante a ditadura militar do Brasil. **Tempos Históricos**. v. 16, 2º Semestre, 2012, p. 71 – 97. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/tempohistoricos/article/view/8098>. Acesso em: 23 fev. 2026.

BULLARD, Robert Doyle. Dispute resolution and toxics: case studies. In: **Dumping in Dixie**: race, class, and environmental quality. Boulder: Westview, 3. ed., 2000. 37 – 73p.

BÜSCHER, Bram; FLETCHER, Robert. Towards convivial conservation. **Conservation and Society**. v. 17, nº 3, p. 283 – 296, 2019. Disponível em: https://journals.lww.com/coas/fulltext/2019/17030/towards_convivial_conservation.6.aspx. Acesso em: 23 fev. 2026.

CÂMARA, Heloisa Fernandes; ALMEIDA, Ana Paula Cardoso. Estratégias de erosão constitucional no Brasil: bolsonarismo e a desconstituição por meios legais e administrativos. **Revista Direito Práxis**, v. 14, nº 4, p. 2432 – 2462, out./dez. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/SmskCpLSGkryR8hZDjnbMyg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2024.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. Tradução de José J. Veiga. São Paulo: Gaia, 2010.

CATETE, Vania Lucia Lemos; DA COSTA, Solange Maria Gayoso. Exploração dos recursos naturais e conflitos sociais na Gleba Nova Olinda. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 21, nº 2, p. 213 – 231, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/4053/5232>. Acesso em: 27 fev. 2026.

COALIZÃO PRÓ UC. **Quanto vale o verde**: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras. YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; MEDEIROS, Rodrigo (Orgs.). Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. Disponível em: <https://redeprouc.org.br/wp-content/uploads/2024/02/Quanto-vale-o-verde.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2024.

COATES, Robert; SANDRONI, Laila. Protected truths: neoextractivism, conservation, and the rise of posttruth politics in Brazil. **Annals of the American Association of Geographers**, v. 113, nº 9, p. 2048–2067, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/24694452.2023.2209627>. Acesso em: 27 fev. 2026.

COE, Michael T. *et al.* The forests of the Amazon and Cerrado moderate regional climate and are the key to the future. **Tropical Conservation Science**. v. 10, p. 1-6, 2017. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1940082917720671>. Acesso em: 14 fev. 2026.

COELHO, Breno Herrera da Silva. **Potencialidades e limites de conselhos de unidades de conservação: considerações sobre a implantação do COMPERJ na região do Mosaico Central Fluminense**. 2017. Tese (Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) — Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://pos.eicos.psicologia.ufrj.br/wpcontent/uploads/2017_DOUT_Breno_Herrera_da_Silva_Coelho.pdf. Acesso em: 27 fev. 2026.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros**: TIC domicílios 2018 [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Disponível em: <https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-ticdom2018livroeletronico.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

CORNWALL. Andrea; ROMANO, Jorge Osvaldo; SHANKLAND, Alex. Posfácio. Culturas da política, espaços de poder: contextualizando as experiências brasileiras de governança participativa. *In*: Romano, Jorge Osvaldo, Andrade, Maristela de Paula e Antunes, Marta. (Orgs). **Olhar crítico sobre participação e cidadania**: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 257 – 291.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, nº 5, 2004, p. 137 – 161. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983>. Acesso em: 26 fev. 2026.

DAMATTA, Roberto. O ofício do etnólogo, ou como ter anthropological blues. **Boletim do Museu Nacional**, n. 27, p. 1 – 15, 1978. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/bmna/article/view/49240> Acesso em: 27 fev. 2026.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. Anatomia do novo neoliberalismo. **Revista IHU On-Line**, 546. ed., 25 jul. 2019. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/78-noticias/591075-anatomia-do-novo-neoliberalismo-artigo-de-pierre-dardot-e-christian-laval>. Acesso em: 19 maio 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017.

DEUTSCH, Sierra. Populist authoritarian neoliberalism in Brazil: making sense of Bolsonaro's anti-environment agenda. **Journal of Political Ecology**, v. 28, nº 1, p. 823 – 844, 2021. Disponível em: <https://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/id/2994/>. Acesso em: 27 fev. 2026.

DEUTSCH, Sierra; FLETCHER, Robert. The 'Bolsonaro bridge': violence, visibility, and the 2019 Amazon fires. **Environmental Science and Policy**, v. 132, p. 60 – 68, 2022. Disponível em: <https://dataserver-coids.inpe.br/queimadas/queimadas/Publicacoes-Impacto/material3os/2022DeutschetalBolsonaroBridgeESPDE3os.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2025.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec. 1996.

DOUGLAS, Mary. **Risco e perigo**: o uso moral do perigo. Tradução de Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1992.

ESCOBAR, Arturo. Whose knowledge, whose nature? Biodiversity, conservation and the political ecology of social movements. **Journal of Political Ecology**, v. 5, nº 1, p. 53 – 82, 1998. Disponível em: <https://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/id/1593/>. Acesso em: 26 fev. 2026.

FAVRET-SAADA, Jeanne. Ser afetado. Tradução: Paula Siqueira. Revisão: Tânia Stolze Lima. **Cadernos de Campo**, São Paulo, nº 13, p. 155 – 161, 2005. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/ptBR/article/view/50263>. Acesso em 14 fev. 2026.

FERREIRA, Otávio Bruno da Silva; JACOB, Valena. A permanência da escravidão nos garimpos do estado do Pará a partir da utilização de instrumentos estatais: a necessidade de fiscalização e controle eficientes. **Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho**, v. 7, nº 2, p. 38 – 54, jul./dez., 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadtmat/article/view/8235/pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

FIORI, José Luís; NOZAKI, William. Conspiração e corrupção: uma hipótese muito provável. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 30 jul. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/conspiracao-e-corrupcao-uma-hipotese-muito-provavel/>. Acesso em: 26 fev. 2026.

FLETCHER, Robert. Neoliberal conservation. **Oxford Research Encyclopedia of Anthropology**, Oxford, UK: Oxford University Press, 28 sep. 2020. Disponível em: <https://oxfordre.com/anthropology/display/10.1093/acrefore/9780190854584.001.0001/acrefore-9780190854584-e-300>. Acesso em: 27 fev. 2026.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 36. ed., Petrópolis: Vozes, 2009.

FRANCO, José Luiz de Andrade; SCHITTINI, Gilberto de Menezes; BRAZ, Vivian da Silva. História da conservação da natureza e as áreas protegidas: panorama geral. **Historiæ**, Rio Grande, v. 6, nº 2. p. 233 – 270, 2015. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/hist/article/view/5594>. Acesso em: 23 fev. 2026.

FRASER, Nancy. Equality, difference, and radical democracy: the United States feminist debates revisited. In: TREND, David (ed.). **Radical democracy: identity, citizenship, and the State**. New York: Routledge, 1996. p. 196 – 208.

FRASER, Nancy. Nancy Fraser vê saídas ao capitalismo canibal. **Outras Palavras**, 04 abr. 2024. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/nancyfraser-ve-saidas-ao-capitalismo-canibal/>. Acesso em: 26 fev. 2026.

FREITAS, Camila Rizzini; CARVALHO, Rodrigo Abreu; OVIEDO, Antonio. **O financiamento da gestão ambiental no Brasil: uma avaliação a partir do orçamento público federal (2005-2022)**. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto Socioambiental, 2022. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/t3d00048.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2025.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. O garimpo ilegal e o genocídio Yanomami. **Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2023. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/rr-invasao-de-posseiros-e-garimpeiros-em-terra-yanomami/>. Acesso em: 21 set. 2025.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**. v. 16, nº 47, p. 333 – 36, maio-ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/vXJKXcs7cybL3YNbDCkCRVp/abstract/?lang=pt>. Acesso em 1 mar. 2026.

GOHN, Maria da Glória. Movimientos sociales, democracia, educación y los derechos en Brasil: 2013-2018. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, Rio Grande, ed. esp. Educação Ambiental e Movimentos Sociais Populares na América Latina. 2º Congresso Nacional de Educación Ambiental para la Sostenibilidad, p. 55 – 71, out. 2019. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/9466/6013>. Acesso em: 25 abr. 2024.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2023. p. 13 – 44.

GONÇALVES, Bruna Figueiredo *et al.* Deus, Pátria e Família: problemas e soluções no discurso do candidato Bolsonaro. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 218. ed., 28 set. 2022. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/problemas-e-solucoes-no-discurso-do-candidato-bolsonaro>. Acesso em: 21 jul. 2025.

GONÇALVES-SOUZA, Daniel; VILELA, Bruno; PHALAN, Ben; DOBROVOLSKI, Ricardo. The role of protected areas in maintaining natural vegetation in Brazil. **Science Advances**, v. 7, nº 38, 2021. Disponível em <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.abh2932#con2>. Acesso em 24 de jul. 2022.

GROVE, Richard Hugh. Origins of western environmentalism. **Scientific American**, v. 267, nº 1, p. 42-47, 1992. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24939136>. Acesso em: 26 fev. 2026.

HAESBAERT, Rogério. **Território e descolonialidade**: sobre o giro (multi)territorial/de(s)colonial na “América Latina”. Buenos Aires: CLACSO, 2021. Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/15723/1/Territorio-decolonialidade.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2026.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**: o neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Tradução de Maurício Liesen. Belo Horizonte: Editora Ayiné, 2018.

HIRSCHL, Ran. The global expansion of judicial power. In: EPSTEIN, Lee; GRENDSTAD, Gunnar; ŠADL, Urška; WEINSHALL, Keren (eds.). **The Oxford handbook of comparative judicial behaviour**. Oxford: Oxford University Press, p. 65 – 88, 2023. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4373693>. Acesso em: 27 fev. 2026.

HOWES, Guilherme. Corrupção normativa (uma visão jurídico-antropológica). **Jornal GGN**, 17 jun. 2021. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/artigos/corruptao-normativa-uma-visao-juridico-antropologica-por-guilherme-howes/>. Acesso em: 27 fev. 2026.

IPEC INTELIGÊNCIA. **Mudanças climáticas na percepção dos brasileiros – 2021**. Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio e Yale Program on Climate Change Communication, 2021. Disponível em: <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2022/03/ApresentacaoPercepcao-mudancas-climaticas-2021v09.03.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2025.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy Dismantling, **Journal of European Public Policy**, v. 20, nº 5, p. 795 – 805, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.771092>. Acesso em: 27 fev. 2026.

JUMA – Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno. **Plataforma de litígios climáticos do Brasil**. 2025. PUC-Rio. Disponível em: <https://litigancia.biobd.inf.puc-rio.br>. Acesso em: 05 out 2025.

KAFKA, Franz. **O Processo**. 1925. Livro digital em formato PDF. Disponível em: https://www.baixelivros.com.br/download-gratuito?o-processo.pdf&pdf=https%3A%2F%2Fbit.ly%2F3ikSLQT%3F.pdf&title=O%20Processo%20%E2%80%93%20Franz%20Kafka&post_id=8046. Acesso em: 02 mar. 2026.

KATO, Karina. O agronegócio e o Estado brasileiro: quem lucra quando a boiada passa? *In*: AGUIAR, Diana; SANTOS, Valéria Pereira (coord. ed.). **O agro é fogo**: grilagem, desmatamento e incêndios na Amazônia, Cerrado e Pantanal. Dossiê, fase 1. Rio de Janeiro, mar. 2021. Disponível em: <https://agroefogo.org.br/dossie/o-agronegocio-e-o-estado-brasileiro-quem-lucra-quando-a-boiada-passa/>. Acesso em: 27 fev. 2026.

KORTE, Stefanie; JÖRGENS, Helge. Active dismantling under high institutional constraints? Explaining the Bush Administration's attempts to weaken US air pollution control policy. *In*: BAUER, Michael W. *et al.* (eds). **Dismantling public policy**: preferences, strategies, and effects. Oxford Academic, 24 jan. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199656646.003.0004>. Acesso em: 25 fev. 2026.

KRAMER, Ronald C. Rolling back climate regulation: Trump's assault on the planet. **Journal of White Collar and Corporate Crime**, v. 1, nº 2, p. 123 – 130, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2631309X20913240>. Acesso em: 29 nov. 2024.

KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. **Tempo Social**, São Paulo, v. 30, nº 1, p. 77 – 104, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.138082>. Acesso em: 25 abr. 2024.

LACLAU, Ernesto. **La razón populista**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 91-130.

LACLAU, Ernesto. Populismo: ¿Qué nos dice el nombre? *In*: PANIZZA, Francisco (org.). **El populismo como espejo de la democracia**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 51 – 70.

LAVALLE, Adrian Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, vol. 7, p. 33-42, 2011.

LEIRNER, Piero. Muito além de um tuíte: a sinergia política dos militares e o processo de conquista do Estado. **Revista Antropolítica**, Niterói, nº 53, p. 83 – 114, 3 quadri., set.–dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/antropolitica2021.i53.a49832>. Acesso em: 26 fev. 2026.

LEIRNER, Piero. Um decreto na era da guerra híbrida. **Revista Socialismo e Liberdade**, nº 24, p. 45 – 53, 2019. Disponível em: <https://fclmf.org.br/wp-content/uploads/2022/07/2019-N24-Revista-Socialismo-e-Liberdade-final2.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2025.

LENOIR, Remi. Objeto Sociológico e o problema social. *In*: CHAMPAGNE, Patrick; LENOIR, Remi; MERLLIÉ, Dominique; PINTO, Louis. **Iniciação à prática sociológica**. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; SANTANA, Paulo Campanha; SOUZA, Lorene Raquel de (orgs.). **Os 20 anos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Brasília: UniCEUB; ICPD, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14816/4/EBook%20SNUC.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2024.

LEVIS Carolina. *et al.* Help restore Brazil's governance of globally important ecosystem services. **Nature Ecology & Evolution**, p. 172 – 173, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41559-019-1093-x>. Acesso em: 23 fev. 2026.

LIPSKY, Michael. O papel crítico dos burocratas de nível de rua. *In*: LIPSKY, M. **Burocracia de Nível de Rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília: Enap, 2019. P. 37 – 54.

LOTTA, Gabriela Spanghero. *et al.* A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 40. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.266094>. Acesso em: 23 fev. 2026.

LOTTA, Gabriela Spanghero; SILVEIRA, Mariana Costa; FERNANDEZ, Michelle. Ações e reações: mecanismos de opressão à burocracia e suas diferentes estratégias de reação. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2023. p. 501 – 527.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; CUNHA, Cláudia Conceição. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 11, nº 2, p. 237 – 253, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/xT99ttVXqTpmsY3XcZvYfMv/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 27 fev. 2026.

MACEDO, Heitor Schulz. **Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudo de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do Sul do Brasil**. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) — Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/91878?locale-attribute=pt_BR. Acesso em: 27 fev. 2026.

MALHADO, Ana Cláudia Mendes; PIRES, Gabrielle Ferreira; COSTA, Marcos Heil Cerrado. Conservation is essential to protect the Amazon rainforest. **Ambio**, v. 39, nº 7, p. 580 – 584, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s13280-010-0084-6>. Acesso em: 27 fev. 2026.

MCCARTHY, James. Authoritarianism, populism, and the environment: comparative experiences, insights, and perspectives. **Annals of the American Association of Geographers**, v. 109, nº 2, p. 301 – 313, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/24694452.2018.1554393>. Acesso em: 27 fev. 2026.

MELLO, Thiago de. Faz escuro mas eu canto. **Vida Secreta: revista de literatura e ideias**. Disponível em: <https://vidasecreta.weebly.com/thiago-de-mello-dez-poemas.html>. Acesso em: 22 fev. 2026.

MENDONÇA, Felipe; TALBOT, Virgínia. Participação Social na Gestão de Unidades de Conservação: uma Leitura sobre a Contribuição do Instituto Chico Mendes. **Biodiversidade Brasileira**, v. 4, 1. ed., p. 211 – 234, 2014. Disponível em: <http://revistaelectronica.icmbio.gov.br/index.php/BioBR/article/view/358/405>. Acesso em: 14 set. 2022.

MENEZES, Roberto Goulart; BARBOSA JR., Ricardo. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. **Z Vgl Polit Wiss**, v. 15, p. 229 – 247, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12286-021-00491-8>. Acesso em: 24 ago. 2025.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, Antônio Herman. (Org.) **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 190 – 231.

MILHORANCE, Carolina. Policy dismantling and democratic regression. **Review of Policy Research**, v. 39, p. 752 – 770, 2022. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12502>. Acesso em: 02 mar. 2026.

MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle. Desmonte autoritário de políticas públicas no Brasil: quando servidores pedem para sair. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle; LEOPOLDI, Maria Antonieta (orgs.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2023, p. 475 – 500.

MORAIS DE SÁ E SILVA, Michelle. Policy dismantling by capacity manipulation in a context of democratic backsliding: The bureaucracy in disarray in Bolsonaro's Brazil. **International Review of Public Policy**. v. 4, nº 3, p. 272 – 292, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/irpp.3001>. Acesso em: 27 fev. 2026.

MOSTAFAVI, Nariman; FIOCCHI, João; DELLACASA, Manuel García; HOQUE, Simi. Resilience of environmental policy amidst the rise of conservative populism. **Journal of Environmental Studies and Sciences**, v. 12, nº 2, p. 311 – 326, 2022. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s13412-021-00721-1>. Acesso em: 27 nov. 2024.

MOTOKI, Carolina; PEREZ, Ginno. Trabalho escravo, expropriação e degradação ambiental: uma conexão visceral. **Agro é Fogo**, 2021. Disponível em: <https://agroefogo.org.br/dossie/trabalho-escravo-expropriacao-e-degradacao-ambiental-uma-conexao-visceral/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

MOUFFE, Chantal. O momento populista. **Simbiótica: Revista Eletrônica**, São Paulo, v. 6, nº 1, p. 1 – 12, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/simbiotica/article/view/27212/18363>. Acesso em: 21 set. 2025.

MOUFFE, Chantal. ¿Que es la política agonística? In: MOUFFE, Chantal. **Agonística: Pensar el mundo políticamente**. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 21 – 36.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Policy change, dismantling and environmental protection in Brazil. **Sustainability in Debate**, Brasília, v. 14, nº 1, p. 26 – 57, 30 abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/46600/36875>. Acesso em: 27 fev. 2026.

NOZAKI, William. A militarização da administração pública no Brasil: projeto de nação ou projeto de poder? **Caderno da Reforma Administrativa**, v. 20, 2021. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/observabr/wp-content/uploads/sites/9/2021/05/Cadernos-Reforma-Administrativa-20-V4.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2026.

NUNES, Felipe Santos de Miranda. *et al.* Lessons from the historical dynamics of environmental law enforcement in the Brazilian Amazon. **Scientific Reports**, v. 14, número do artigo 1828, 2024. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41598-024-52180-7>. Acesso em: 28 nov. 2024.

O'DWYER, Eliane Cantarino; SOUSA, Maria Páscoa Sarmiento de; OLIVEIRA, Maria Alice Costa de; OJEDA DEL ARCO, Diego Pérez. Conflitos socioambientais, direitos territoriais e reprimarização da economia no Baixo Amazonas. In: SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de; RIGOTTO, Raquel Maria (Orgs.). **Ninguém bebe minério: águas e povos versus mineração**. 1. ed. Rio de Janeiro: 7Letras, 2020. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2022/04/Ninguém-bebe-minério.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2025.

O'LEARY, Rosemary O. Guerrilla employees: should managers nurture, tolerate, or terminate them? **Public Administration Review**. Washington, v. 70, nº 1, p. 8 – 19, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.02104.x>. Acesso em: 27 fev. 2026.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. **O Trabalho do Antropólogo**. Brasília: Paralelo 15, São Paulo: Unesp, 2006.

OMETTO, Jean Pierre *et al.* Cross-Chapter Paper 7: Tropical Forests. *In: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, United Kingdom and New York, NY, USA, p. 2369 – 2410, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/chapter/ccp7/>. Acesso em: 23 fev. 2026.

PERONDI, Eduardo. Crise econômica e instabilidade política: cenários da ofensiva do capital contra o trabalho no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 21, nº 2, p. 603 – 621, 2017. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321154298003>. Acesso em: 25 abr. 2024.

PINHEIRO, Eduardo; SILVA, Augusto César Pinheiro da; SOLORZANO, Alex. Unidades de conservação: um panorama breve sobre o processo de construção da política ambiental brasileira. **GEOPUC**, v. 14, p. 12-33, 2021. Disponível em: <https://geopuc.geo.puc-rio.br/media/v14n27a1.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2026.

PRADO, Deborah Santos *et al.* Participação Social nos Conselhos Gestores de Áreas Protegidas: Avanços normativos e a visão de agentes do ICMBio. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 23, p. 1 – 23, 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/asoc/a/cVC6F6sZF5tHpxgy37MV9kB/?lang=pt>. Acesso em 14 set. 2022.

PRADO, Deborah Santos.; SEIXAS, Cristiana Simão.; FUTEMMA, Celia Regina Tomiko. From self-governance to shared governance: Institutional change and bricolage in Brazilian extractive reserves. **Environmental Science & Policy**, v. 123, p. 106 – 113, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1462901121001428> Acesso em 1 mar. 2026.

PRIMACK, Richard. B.; RODRIGUES, Efraim. **Biologia da conservação**. Londrina: Planta, 2001.

QUINTAS, José da Silva. **A dimensão socioambiental na gestão ambiental pública: uma contribuição para repensar a estrutura regimental do Ibama e do ICMBIO**. Brasília, 2008. (Mimeografado).

RAJÃO, Raoni *et al.* O risco das falsas controvérsias científicas para as políticas ambientais brasileiras. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 37, n. 1, p. 317–352, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/44658>. Acesso em: 27 fev. 2026.

RAMACCIOTTI, Bárbara Lucchesi; SOUZA, Camila Queiroz de; DANTAS, Luís Rodolfo Ararigboia de Souza. O princípio da proibição do retrocesso ambiental aplicado às políticas públicas ambientais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 6, nº 2, p. 685 – 706, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/481/519>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ROMANO, Jorge Osvaldo *et al.* Conclusão: Práticas discursivas sobre a pandemia de Covid-19 e a disputa por hegemonia no momento populista. *In: Romano, Jorge O. et al. (Orgs.) Política e Pandemia: práticas discursivas nacionais e lutas por hegemonia no acontecimento pandemia da Covid-19.* Seropédica, RJ: EDUR, 2021, p. 186 – 211.

ROMANO, Jorge Osvaldo (Org). **Paixão e razão:** Os discursos políticos na disputa eleitoral de 2018. São Paulo: Veneta, 1. ed., v. 1. 2018. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/wp-content/uploads/2019/03/livropaixaoerazao.pdf> Acesso em: 27 fev. 2026.

SANDRONI, Laila Thomaz; FERRAZ, Katia Maria Paschoaletto Micchi de Barros. Conservação convivial: explorando conceitos transformadores para a promoção da (bio)diversidade no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 62, 2023. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/86642>. Acesso em: 23 set. 2024.

SANTILLI, Juliana Ferraz da Rocha.; SANTILLI, Márcio. Desenvolvimento socioambiental: uma opção brasileira. *In: José Augusto Pádua. (Org.). Desenvolvimento, Justiça e Meio Ambiente.* São Paulo: Peirópolis, 2009, v. 1, p. 216 – 241.

SANTILLI, Juliana. Desenvolvimento histórico e contexto político e social do surgimento do movimento socioambientalista no Brasil. *In: SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.* São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005, p. 13-35.

SARDENDERG, Cecilia. Políticas de enfrentamento da violência contra mulheres no Brasil: construção e desmonte. **Estudios de Políticas Públicas**, v. 4, nº 2, p. 78 – 98, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7388242>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Juliana Pamplona; CARDOSO, Cristiane; PEREIRA, Celso Sanchez. A reestruturação do CONAMA e os limites para a democracia participativa na gestão ambiental brasileira. **Revista Continentes** (UFRRJ), ano 10, nº 20, p. 178 – 203, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.51308/continentes.v1i20.395>. Acesso em: 24 fev. 2026.

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **Revista Ser Social**, v. 21, nº 44. Brasília, 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23478. Acesso em: 27 ago. 2024.

UEMA, Liza *et al.* Tudo agora é pandemia, tem que acabar com esse negócio, pô! O discurso de Jair Bolsonaro. *In: Jorge Osvaldo Romano et al. (Orgs.) Política e Pandemia: práticas discursivas nacionais e lutas por hegemonia no acontecimento pandemia da Covid-19.* Seropédica, RJ: EDUR, 2021, p. 10 – 45.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. *In: VELHO, Gilberto. Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea.* Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 123 – 132.

VENTURA DOS SANTOS, Fonseca; BONETTI, Osvaldo Peralta; MATIELO, Etel. O desmonte da assistência social brasileira no governo Temer. **Convención Internacional de Salud**, Cuba, Havana, 2018. Disponível em: <http://www.convencionsalud2017.sld.cu/index.php/convencionsalud/2018/paper/view/1609/1215>. Acesso em: 25 abr. 2024.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: UnB, vol. 1. 2004.

WIENKE, Felipe Franz. O princípio da vedação do retrocesso ambiental: a necessidade de uma resignificação jurisprudencial. **Revista Jurídica Direito & Paz**, São Paulo, SP - Lorena, ano XV, nº 45, p. 106 – 123, 2º semestre 2021. Disponível em: <https://revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/1301>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ZHOURI, Andréa. O antiambientalismo no Brasil: da violência lenta à violência nua. In: ZUCARELLI, Marcos Cristiano *et al.* (Orgs.). **Infraestrutura para produção de commodities e povos etnicamente diferenciados**: efeitos e danos da implantação de “grandes projetos de desenvolvimento” em territórios sociais. Rio de Janeiro: Mórula, 2022. p. 105 – 145. Disponível em: https://morula.com.br/wp-content/uploads/2022/08/CDTI_01_Infraestrutura_WEB_29AGO.pdf Acesso em: 1 ago. 2025.