



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**FRANCESCO BONELLI**

**A ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NO BRASIL:  
OS CASOS DOS FISCAIS DO IBAMA E DOS AGENTES DO ICMBIO  
NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL**

Salvador  
2022

**FRANCESCO BONELLI**

**A ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NO BRASIL:  
OS CASOS DOS FISCAIS DO IBAMA E DOS AGENTES DO ICMBIO  
NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes

Salvador

2022

Escola de Administração - UFBA

B716 Bonelli, Francesco.

A atuação dos burocratas de nível de rua no Brasil: os casos dos fiscais do IBAMA e dos agentes do ICMBio na implementação da política ambiental / Francesco Bonelli. – 2022.

281 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2022.

1. IBAMA – Servidores públicos - Desempenho - Estudo de casos. 2. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Servidores públicos - Desempenho - Estudo de casos. 3. Política ambiental – Desempenho governamental - Brasil. 4. Associações, instituições, etc. – Organização – Brasil. 5. Servidores públicos – Competências essenciais - Avaliação. 6. Burocracia -Administração pública. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 352.81

**FRANCESCO BONELLI**

**A ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA NO BRASIL:  
OS CASOS DOS FISCAIS DO IBAMA E DOS AGENTES DO ICMBIO  
NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 08 de abril de 2022.

**Banca Examinadora**

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP,  
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires \_\_\_\_\_  
Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology – MIT  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante \_\_\_\_\_  
Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo \_\_\_\_\_  
Doutora em Ciência Política pela Universidade de Brasília – UnB  
Universidade de Brasília – UnB  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Prof. Dr. João Martins Tude \_\_\_\_\_  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia – UFBA  
Universidade Federal da Bahia – UFBA

*Ai miei genitori*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço,

Ao Criador que me deu vida, coragem e perseverança, tão necessárias para realizar este trabalho, e que renova constantemente minha vontade de alcançar meus sonhos por meio do conhecimento e da educação.

À natureza, por me oferecer alimento, vitalidade e paz, me reequilibrar a cada dia e me inspirar a divulgar, por meio desta tese, uma mensagem em defesa dos direitos à preservação do meio ambiente e da vida.

Ao Brasil e, de forma especial, à Bahia, terra exuberante e singular, que me acolheu e fez crescer como ser humano, professor e pesquisador, e à bela ilha de Sicília, tesouro do Mediterrâneo, que me colocou no mundo e preparou como cidadão.

À minha esposa Gil, por toda compreensão, apoio e carinho, nesses anos de estudo e trabalho extraordinários, pela convivência – ainda mais intensa durante estes longos meses de isolamento domiciliar – e, principalmente, pela maravilhosa e amorosa presença dela, que torna minha vida mais feliz e equilibrada.

À minha família que me transmitiu, desde criança, a vontade de estudar e acreditar na necessidade dos sacrifícios cotidianos, bem como no poder do conhecimento e da ciência. Agradeço, principalmente, ao meu pai Amedeo, às minhas mães Eleonora e Antonella (*in memoriam*), à minha irmã Sonia, às minhas avós e aos meus avôs (*in memoriam*), tias e tios, sempre presentes, apesar da distância oceânica que nos separa, com a esperança de poder abraçá-los em breve.

Ao meu orientador, professor Antônio Sérgio Araújo Fernandes, pela orientação competente e objetiva, disponibilidade incondicional e capacidade de me guiar, de forma clara e assertiva, para que eu pudesse solucionar as questões mais críticas ao longo de todo o estudo.

Aos servidores do IBAMA e do ICMBio que participaram nesta pesquisa e compartilharam, com paciência, paixão e competência, seus conhecimentos, valores e histórias e que, assim, me

permitiram imaginar um pouco o que significa arriscar a vida, diariamente, em defesa da floresta, mais ainda nesse tenebroso momento que estamos atravessando no nosso Brasil.

Aos professores que aceitaram compor a banca examinadora e participar dessa etapa fundamental para a conclusão da minha pesquisa.

Aos membros do grupo de pesquisa do CNPq “Instituições, Administração Pública e Políticas Públicas” da Escola de Administração da UFBA, em especial, além do líder Antônio Sérgio, os professores Denilson e Flávio e as/os colegas Jamili, Poliana, Magno, Alana e Daisy, pela disponibilidade e pelo espírito de equipe demonstrados em cada momento.

Ao pessoal administrativo do NPGA, principalmente a Anaélia de Almeida, pela dedicação, paciência e apoio constante.

Aos docentes da Escola de Administração da UFBA, em particular aos do NPGA, que me deram as bases epistemológicas e metodológicas para realizar este trabalho, e, de modo especial, à professora Tânia Fischer que me fez acreditar na docência como minha principal vocação.

Aos colegas do IFBA e aos colegas e amigos das turmas de Mestrado e Doutorado 2015 e 2022 – de modo especial, Marton, Marcos Gilberto e Lauro – pelo constante apoio e companheirismo demonstrados durante toda a trajetória que percorri duplamente no NPGA, desde 2014, quando ingressei, ainda como aluno especial.

Concluindo, se, por algum lapso de memória, não estou nomeando todos aqueles que me apoiaram, de alguma forma, durante esses quatro anos de doutorado, estendo o presente agradecimento a todos e a todas os/as que estiveram próximos de mim nesse período intenso de aprendizado e labuta.

*Grazie di cuore!*

*À Espera dos Bárbaros*

– *O que esperamos na ágora reunidos?*

*É que os bárbaros chegam hoje.*

– *Por que tanta apatia no senado?  
Os senadores não legislam mais?*

*É que os bárbaros chegam hoje.  
Que leis hão de fazer os senadores?  
Os bárbaros que chegam as farão.*

– *Por que o imperador se ergueu tão cedo  
e de coroa solene se assentou  
em seu trono, à porta magna da cidade?*

*É que os bárbaros chegam hoje.  
O nosso imperador conta saudar  
o chefe deles. Tem pronto para dar-lhe  
um pergaminho no qual estão escritos  
muitos nomes e títulos.*

– *Por que hoje os dois cônsules e os pretores  
usam togas de púrpura, bordadas,  
e pulseiras com grandes ametistas  
e anéis com tais brilhantes e esmeraldas?  
Por que hoje empunham bastões tão preciosos  
de ouro e prata finamente cravejados?*

*É que os bárbaros chegam hoje,  
tais coisas os deslumbram.*

– *Por que não vêm os dignos oradores  
derramar o seu verbo como sempre?*

*É que os bárbaros chegam hoje  
e aborrecem arengas, eloqüências.*

– *Por que subitamente esta inquietude?  
(Que seriedade nas fisionomias!)  
Por que tão rápido as ruas se esvaziam  
e todos voltam para casa preocupados?*

*Porque é já noite, os bárbaros não vêm  
e gente recém-chegada das fronteiras  
diz que não há mais bárbaros.*

---

*Sem bárbaros o que será de nós?  
Ah! eles eram uma solução.*



BONELLI, Francesco. **A Atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Brasil: Os Casos dos Fiscais do IBAMA e dos Agentes do ICMBio na Implementação da Política Ambiental**. 2022. 281 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2022.

## RESUMO

Este trabalho investiga os elementos que definem a atuação dos burocratas de nível de rua na implementação da política ambiental brasileira e como eles se articulam, tomando como estudos de casos os Fiscais do IBAMA e os Agentes do ICMBio, antes e depois do início do mandato do presidente Bolsonaro. Foi desenvolvido um modelo teórico que integra três diferentes dimensões analíticas, para avaliar a atuação dos burocratas de nível de rua: a dimensão institucional, a individual e a relacional. A partir disso, foi realizada uma investigação *case-oriented*, em que foram selecionados casos significativos para ilustrar os dois diferentes perfis de agentes ambientais (*cross-case analysis*). Assim, por meio de entrevistas semiestruturadas e em profundidade, foram coletados os depoimentos de vinte e oito burocratas de nível de rua das referidas instituições, além do exame de normas e outros documentos relevantes. As informações obtidas foram examinadas por meio de análise sistemática de conteúdo (SCA), com auxílio do *software* NVivo 12 Plus. A SCA contemplou a codificação dos textos, a análise de seus conteúdos e a descrição estatística das codificações, sistematizadas em função dos indicadores do modelo teórico. Com base nisso, os significados colocados pelos interlocutores foram comparados entre os diferentes casos e corroborados mediante análise documental. Complementarmente, realizou-se uma sondagem *cross-time* sobre as mudanças institucionais ocorridas antes e depois do início do governo Bolsonaro. Os resultados do trabalho mostram comparativamente, entre Fiscais do IBAMA e Agentes do ICMBio, quais são os elementos que definem a atuação dos burocratas de nível de rua na política ambiental brasileira e como eles se articulam, com suas peculiaridades em cada uma das instituições. Ainda, a investigação aponta que as mudanças empreendidas pela administração Bolsonaro, atualmente no poder, levaram, em apenas três anos, à fragilização das instituições, ao congelamento das capacidades burocráticas e à desconstrução da governança ambiental no Brasil. Além de testar empiricamente o modelo supramencionado, esta tese pretende contribuir para a gestão da administração pública brasileira, oferecendo uma análise aprofundada e atualizada do papel da burocracia no processo de implementação de políticas públicas e, de modo especial, da política ambiental, em direção à compreensão da importância da solidez e da autonomia das instituições, dos limites necessários para o exercício da discricionariedade, da utilização plena das capacidades públicas e do funcionamento das redes de relações institucionais e interinstitucionais. A partir destes resultados, o trabalho conclui que, para se assegurar o *enforcement* da preservação do meio ambiente, dentro dos marcos normativos nacionais e internacionais, a política ambiental precisa se reafirmar, no Brasil, como política de Estado, não só constitucionalmente definida, mas plenamente regulamentada, de forma que possa explorar-se o potencial de seus componentes institucionais, individuais e relacionais, independentemente dos interesses particulares e corporativistas do governo de turno.

**Palavras-chave:** Implementação da Política Ambiental. Burocratas de Nível de Rua. Papel da Burocracia. Instituições. Brasil.

BONELLI, Francesco. **Street-level Bureaucrats' Action in Brazil: The Cases of IBAMA Inspectors and ICMBio Agents in the Implementation of Environmental Policy**. 2022. 281 s. Doctoral thesis – School of Management, Federal University of Bahia, Salvador, 2022.

## ABSTRACT

This work investigates the elements that define street-level bureaucrats' action in the implementation of Brazilian environmental policy and how they are articulated, taking as case studies the IBAMA inspectors and ICMBio agents, before and after the beginning of president Bolsonaro's term. A theoretical model integrating three different analytical dimensions was developed to evaluate street-level bureaucrats' action: the institutional, the individual and the relational dimensions. Based on this, a case-oriented investigation was carried out, in which significant cases were selected to illustrate the two different profiles of environmental agents (cross-case analysis). Thus, through semi-structured and in-depth interviews, the testimonies of twenty-eight street-level bureaucrats from the said institutions were collected, in addition to the examination of regulations and other relevant documents. The information obtained was examined using Systematic Content Analysis (SCA), with the help of NVivo 12 Plus software. The SCA included the codification of the texts, the analysis of their contents and the statistical description of the codifications, systematized according to the indicators of the theoretical model. Based on this, the meanings posed by the interlocutors were compared across different cases and corroborated through documentary analysis. Complementarily, a cross-time poll was conducted on the institutional changes that occurred before and after the beginning of the Bolsonaro government. The results of the work show comparatively, between IBAMA inspectors and ICMBio agents, what are the elements that define the street-level bureaucrats' action in Brazilian environmental policy and how they are articulated, with their peculiarities in each of the institutions. Furthermore, the research points out that the changes undertaken by the Bolsonaro administration currently in power have led, in just three years, to the weakening of institutions, the freezing of bureaucratic capacities and the deconstruction of environmental governance in Brazil. Besides empirically testing the model mentioned above, this thesis intends to contribute to the management of Brazilian public administration by offering an in-depth and updated analysis of the role of bureaucracy in the process of implementing public policies and, in particular, environmental policy, towards understanding the importance of solid and autonomous institutions, the limits necessary for the exercise of discretion, the full use of public capacities and the functioning of institutional and inter-institutional relations networks. Based on these results, the work concludes that, in order to ensure the enforcement of environmental preservation, within the national and international regulatory frameworks, environmental policy needs to be reaffirmed, in Brazil, as a State policy, not only constitutionally defined, but also fully regulated, so that the potential of its institutional, individual and relational components can be explored, regardless of the particular and corporatist interests of the government in power at the time.

**Keywords:** Environmental Policy Implementation. Street-level Bureaucrats. Role of Bureaucracy. Institutions. Brazil.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Desmatamento na Amazônia Legal (1999-2021) .....	43
Figura 2 – Modelo de análise da atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira.....	77
Figura 3 – Distribuição das frequências percentuais dos indicadores entre casos do IBAMA e do ICMBio.....	233
Figura 4 – Desconstrução da política ambiental brasileira (versão deformada do modelo de análise).....	239

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação das Unidades de Conservação federais brasileiras.....	46
Quadro 2 – Principais publicações organizadas por categoria conceitual.....	58
Quadro 3 – Modelo de Análise e respectivo embasamento teórico .....	82
Quadro 4 – Indicadores, principais fontes e instrumentos de coleta de dados .....	94
Quadro 5 – Resultados observados nas entrevistas com os Fiscais do IBAMA – Dimensão Institucional .....	122
Quadro 6 – Resultados observados nas entrevistas com os Fiscais do IBAMA – Dimensão Individual.....	149
Quadro 7 – Resultados observados nas entrevistas com os Fiscais do IBAMA – Dimensão Relacional.....	165
Quadro 8 – Resultados observados nas entrevistas com os Agentes do ICMBio – Dimensão Institucional .....	181
Quadro 9 – Resultados observados nas entrevistas com os Agentes do ICMBio – Dimensão Individual.....	197
Quadro 10 – Resultados observados nas entrevistas com os Agentes do ICMBio – Dimensão Relacional.....	216
Quadro 11 – Comparação da atuação dos BNRs no IBAMA e no ICMBio .....	228

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Processos julgados pelo IBAMA (2013-2020).....	52
Tabela 2 – Frequência dos indicadores da Dimensão Institucional nos casos do IBAMA ....	125
Tabela 3 – Frequência dos indicadores da Dimensão Individual nos casos do IBAMA.....	152
Tabela 4 – Frequência dos indicadores da Dimensão Relacional nos casos do IBAMA .....	167
Tabela 5 – Frequência dos indicadores da Dimensão Institucional nos casos do ICMBio ....	184
Tabela 6 – Frequência dos indicadores da Dimensão Individual nos casos do ICMBio.....	200
Tabela 7 – Frequência dos indicadores da Dimensão Relacional nos casos do ICMBio.....	219
Tabela 8 – Frequência total dos indicadores das dimensões institucional, individual e relacional nos casos do IBAMA e do ICMBio.....	231
Tabela 9 – Sondagem sobre mudanças institucionais na política ambiental “antes e depois Bolsonaro” .....	235

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAF	Agente Ambiental Federal
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ACADEbio	Academia Nacional da Biodiversidade
AGU	Advocacia-Geral da União
AI-e	Auto de Infração Eletrônico
ALB	Amazônia Legal Brasileira
APP	Área de Preservação Permanente
ARPA	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
BNR	Burocrata de Nível de Rua
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CGFIS	Coordenação-Geral de Fiscalização Ambiental [do IBAMA]
CNAL	Conselho Nacional da Amazônia Legal
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COFIS [1]	Coordenação de Operações de Fiscalização [do IBAMA]
COFIS [2]	Coordenação de Fiscalização [do ICMBio]
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAVEG	Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa
COP-25	25ª Conferência das Partes na Convenção de Clima da ONU
COP-26	26ª Conferência das Partes na Convenção de Clima da ONU
CR	Coordenação Regional [do ICMBio]
DETER	Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real
DIPRO	Diretoria de Proteção Ambiental [do IBAMA]
DITEC	Divisão Técnico-Ambiental [nas Superintendências do IBAMA]
DOU	Diário Oficial da União
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESEC	Estação Ecológica
FLONA	Floresta Nacional
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GEF	Grupo Especializado de Fiscalização [do IBAMA]
GLO	Garantia da Lei e da Ordem

GPS	<i>Global Positioning System</i> , ou Sistema de Posicionamento Global
GPTI	Grupo Permanente de Trabalho Interministerial
GR	Gerência Regional [do ICMBio]
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LCA	Lei de Crimes Ambientais
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI	Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPF	Ministério Público Federal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NGI	Núcleo de Gestão Integrada
NUIP	Núcleo Técnico Setorial de Instrução Processual de Autos de Infração
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PARNA	Parque Nacional
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PBA	Plano Básico Ambiental
PF	Polícia Federal
PM	Polícia Militar
PNAPA	Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
POP	Procedimento Operacional Padrão
PPA	Plano Plurianual
PPCDAm	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PPCerrado	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
Prevfogo	Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais
PRF	Polícia Rodoviária Federal
PRODES	Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica por Satélites
RAS	Rede Amazônia Sustentável
REBIO	Reserva Biológica
RESEX	Reserva Extrativista
RIF	Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental [do IBAMA]
SCA	<i>Systematic Content Analysis</i>
SCI	Sistema de Comando de Incidentes
SECOM	Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMCF	Secretaria de Mudança do Clima e Florestas
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SUDEPE	Superintendência de Pesca
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
TI	Terra Indígena
UC	Unidade de Conservação
UF	Unidade da Federação



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>2. A FORMAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL COM FOCO NA PREVENÇÃO DO DESMATAMENTO E CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE NA AMAZÔNIA .....</b>	<b>35</b>
<b>3. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>57</b>
3.1 O DILEMA ENTRE CONTROLE E DISCRICIONARIEDADE NA ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA .....	58
3.2 PERSPECTIVAS PARA A ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA.....	62
3.3 APRESENTAÇÃO DO CONSTRUTO TEÓRICO.....	73
<b>4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>79</b>
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA.....	80
4.2 MODELO DE ANÁLISE E ESCOLHA DOS INDICADORES.....	81
4.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS.....	90
4.4 TÉCNICAS DE TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS .....	95
<b>5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA .....</b>	<b>100</b>
5.1 A ATUAÇÃO DOS FISCAIS DO IBAMA NO CONTEXTO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA .....	100
5.1.1 Dimensão institucional.....	100
5.1.2 Dimensão individual .....	126
5.1.3 Dimensão relacional.....	153
5.2 A ATUAÇÃO DOS AGENTES DO ICMBIO NO CONTEXTO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA .....	168
5.2.1 Dimensão institucional.....	168
5.2.2 Dimensão individual .....	185
5.2.3 Dimensão relacional.....	200
5.3 ANÁLISE COMPARATIVA DA ATUAÇÃO DOS FISCAIS DO IBAMA E DOS AGENTES DO ICMBIO NA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA .....	220
5.3.1 Análise comparativa das duas instituições segundo os depoimentos dos entrevistados.....	220

5.3.2 Análise comparativa dos dados agregados sobre as dimensões institucional, individual e relacional .....	230
5.3.3 Sondagem <i>cross-time</i> (antes e depois do início do governo Bolsonaro).....	235
<b>6. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>241</b>
6.1 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS .....	245
6.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E PESQUISAS FUTURAS.....	248
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>251</b>
APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA – FISCAL DO IBAMA .....	270
APÊNDICE 2 – ROTEIRO DE ENTREVISTA – AGENTE DO ICMBIO.....	273
APÊNDICE 3 – FREQUÊNCIA DOS INDICADORES EM VALORES ABSOLUTOS (IBAMA E ICMBIO) .....	276
APÊNDICE 4 – FREQUÊNCIA TOTAL DOS INDICADORES EM VALORES ABSOLUTOS (IBAMA E ICMBIO).....	281

## 1. INTRODUÇÃO

A importância da qualidade das instituições do Estado, na regulação dos comportamentos humanos, no fornecimento de bens coletivos, na execução e na fiscalização dos serviços públicos, na formulação e na implementação de políticas públicas, bem como no processo de desenvolvimento socioeconômico de um país, é um aspecto amplamente reconhecido na literatura (EVANS, 1995; HODGSON, 2006; COELHO; FERNANDES, 2017). Entre essas instituições, se enquadra a Burocracia que, na visão de Max Weber, consiste em uma forma organizacional de um sistema sociopolítico administrada de modo hierárquico, com base na autoridade racional-legal, em que as normas prevalecem sobre os interesses individuais e a discricionariedade de seus agentes (WEBER, 1968; PEREIRA; MOTTA, 1987; PIRES, 2009).

Um estudo conduzido por Evans e Rauch (1999), em 35 países em desenvolvimento, permite identificar três características estruturais que a Burocracia deve possuir para que seja possível construir um ambiente político-institucional propício ao crescimento econômico: o recrutamento baseado na meritocracia, a possibilidade de promoção interna e a estabilidade profissional.

O estudo da Burocracia continua atual e necessário para a compreensão do modo como as políticas formuladas pelo Estado se traduzem no plano administrativo e, a partir deste, se concretizam em programas e ações que beneficiam a sociedade.

Contudo, trabalhos de Sociologia do Direito conduzidos, desde os anos 1960, por autores como Wilson (1967) e, sucessivamente, pesquisas no campo da ciência política desenvolvidas nas décadas de 1980 e 1990 disseminaram o entendimento de que o estudo das instituições burocráticas não seria suficiente para compreender a tradução das políticas públicas da fase de formulação para a de execução (O'TOOLE JR., 1995; MATLAND, 1995; PARSONS, 1995; DELEON, 1999). Lipsky (1980) acrescenta que, para se entender como as políticas públicas de fato funcionam, seria preciso estudar, também, a fase de implementação, na qual as ações concretas dos burocratas são dirigidas diretamente aos usuários-cidadãos.

Dentre outras publicações, destaca-se o estudo seminal de Lipsky (1980), no qual os burocratas implementadores são identificados como “burocratas de nível de rua”, ou seja, agentes estatais que, diferentemente dos burocratas de médio escalão (diretores, gerentes, coordenadores etc.), prestam seus serviços diretamente ao usuário, monitoram os serviços públicos prestados por terceiros ou fiscalizam as condutas de pessoas físicas ou jurídicas para garantir o cumprimento da lei (LIPSKY, 1980; HAM; HILL, 1993). Segundo Lipsky (1980),

no caso dos burocratas que atendem diariamente os usuários, chamados na literatura também de burocratas implementadores (LOTTA, 2010, 2012, 2014, 2018), burocratas da linha de frente ou burocratas das esquinas (OLIVEIRA, 2012), a exemplo de policiais, assistentes sociais, enfermeiros, médicos, professores, juízes etc., torna-se inevitável adotar ações discricionárias que permitam a adaptação das políticas previamente formuladas às circunstâncias que surgem ao longo de sua execução.

No processo de implementação de *policies*, esses agentes, diante das incertezas e ocorrências não previstas nas normas, precisam possuir habilidades não somente técnico-administrativas como, também, relacionais para lidar com os diferentes atores envolvidos (CURRIE; PROCTER, 2005). As decisões destes burocratas que frequentemente fazem parte do contexto social em que atuam são tomadas dentro de uma margem de discricionariedade que oscila em função do seu papel, do seu grau de autonomia e da existência de regras relativamente claras e completas, isto é, variavelmente capazes de delimitar a atuação deles próprios (PIRES, 2009; LOTTA, 2010, 2014; OLIVEIRA, 2012; LOTTA, PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Pesquisas no campo de políticas públicas evidenciam o problema da incompletude de normas; frequentemente, as normas legais – fruto de negociação política – mantêm certa imprecisão, indeterminação e ambiguidade na linguagem e na definição dos objetivos (MATLAND, 1995; OLIVEIRA, 2012; ZAHARIADIS, 2014). O problema não resolvido na fase de elaboração da política é, então, transferido para o âmbito administrativo, ou seja, para a fase de implementação, deixando margem para interpretação e discricionariedade dos burocratas implementadores (OLIVEIRA, 2012). Segundo Matland (1995), essa ambiguidade de regras e objetivos é uma característica das *policies* que não deve ser concebida necessariamente como um aspecto negativo. À diferença do posicionamento de estudos que adotam uma abordagem hierárquica (ou *top-down*) da implementação de políticas públicas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; VAN METER; VAN HORN, 1975), na visão de Matland (1995), a ambiguidade das normas possui certa utilidade, pois pode favorecer acordos entre atores portadores de posições conflitantes e, assim, impulsionar, durante sua execução, experimentação e aprendizagem de novos métodos, técnicas e objetivos.

Autores como Maynard-Moody e Musheno (2000) destacam que as normas podem constituir uma barreira indesejada entre a ação dos burocratas implementadores e as demandas dos usuários-cidadãos. Os agentes de nível de rua, segundo as narrativas trazidas por eles próprios, no lugar de se colocarem como executores obedientes de regulamentos,

podem adotar intencionalmente seu julgamento pragmático – embasado em valores comunitários, experiência direta e sabedoria transmitida – e priorizar o atendimento responsável às necessidades dos cidadãos, justificando suas decisões em virtude das melhorias alcançadas na execução da política, apesar de isso se traduzir num trabalho mais difícil, perigoso, pouco valorizado etc. (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2000).

Por outro lado, no caso de burocratas de nível de rua que atuam na qualidade de agentes de fiscalização do Estado, a indefinição de normas e a flexibilização na interpretação e aplicação de regulamentos criam margem para que as ações oportunistas de uma minoria de cidadãos ameacem direitos coletivos ou interesses difusos. Em contrapartida, normas de fiscalização bem desenhadas constituem as ferramentas necessárias para inibir e reprimir com eficácia comportamentos contrários aos interesses da coletividade, por meio da adoção de medidas preventivas, inspeções, imposição de advertências, sanções, entre outras (SCHMITT, 2015). Numa sociedade organizada com base no princípio de autoridade racional-legal, o Estado exerce, através de suas instituições, a prerrogativa do poder de polícia em defesa do bem comum (WEBER, 1968, 2003; PEREIRA; MOTTA, 1987). Na área ambiental, por exemplo, os agentes de fiscalização, denominados Agentes Ambientais Federais (AAFs), exercem legitimamente o poder de polícia administrativa ambiental ou, simplesmente, poder de polícia ambiental, cujo uso da força está voltado à proteção do meio ambiente, reconhecido pela Constituição Federal brasileira como direito da coletividade, o qual deve ser protegido contra atos que possam ameaçá-lo (BRASIL, 1988; SCHMITT, 2015).

Agentes implementadores, ainda, diante da acumulação de grande volume de demandas, da insuficiência de recursos e oprimidos pelas engrenagens do sistema burocrático, podem procurar atalhos deliberadamente, moldando e simplificando seu trabalho, criando práticas que permitem o atendimento dos usuários segundo um padrão de qualidade minimamente aceitável (LIPSKY, 1980). Nessa linha de raciocínio, Ham e Hill (1993) destacam, como consequência da atuação dos *street-level bureaucrats*, a adoção de estratégias de sobrevivência e mecanismos psicológicos de enfrentamento (*coping*) que se traduzem no emprego de respostas estereotipadas para os usuários. Ocasionalmente, estes comportamentos estão relacionados, de forma oportunista, com o exercício de poder; profissionais qualificados atuantes na administração pública, como médicos, advogados, arquitetos, professores etc., podem agir – por conta do seu *status* – em benefício de interesses corporativistas, desvirtuando a missão das organizações burocráticas (HAM; HILL, 1993).

Por outro lado, para que seja possível desenvolver, no âmbito da administração pública, as necessárias capacidades organizacionais, que devem ser direcionadas especialmente à estruturação de mecanismos de governança e coordenação (MAHONEY; MCGAHAN; PITELIS, 2009), o Estado precisa contar com profissionais experientes e tecnicamente qualificados (BROWN; POTOSKI, 2003). Assim, se a escolha de gestores para o exercício de funções de direção e coordenação nas instituições públicas for baseada em critérios ideológicos ou corporativistas, criam-se as condições para ameaçar a correta execução das políticas públicas. Casos ocorridos recentemente mostram o fenômeno do aparelhamento de instituições públicas por profissionais não qualificados: por exemplo, militares ocupando funções de gestão no Ministério da Saúde durante a pandemia de Covid-19 (AVRITZER, 2020) ou dirigindo departamentos em autarquias que atuam na fiscalização e no enfrentamento aos ilícitos ambientais, esvaziando as equipes responsáveis das capacidades necessárias para implementar *policies* alinhadas aos objetivos institucionais (SEIXAS *et al.*, 2020).

Os avanços no conhecimento evidenciam a complexidade do processo de implementação que, além de ser analisado a partir da perspectiva weberiana de burocracia, com suas estruturas e regras, precisa ser estudado sob a óptica da atuação dos burocratas de nível de rua e de suas interações com os demais atores envolvidos (LOTTA, 2010, 2014; OLIVEIRA, 2012).

Apesar desses progressos, conforme apontado por autores como Lotta (2014), Pires (2009) e Faria (2003), a implementação de políticas públicas ainda não assumiu um lugar de destaque na agenda nacional de pesquisa nos campos de Administração Pública e Ciência Política. Por isso, no Brasil, o campo carece de estudos empíricos, como análises comparativas, e várias áreas de políticas em que o Estado atua permanecem inexploradas.

Além disso, o recente trabalho de Ferreira e Medeiros (2016) que sistematizou a literatura sobre os fatores comportamentais do agente implementador de políticas públicas mostra a fragmentação entre as diferentes perspectivas que compõem o estado da arte sobre a implementação de políticas públicas. Eles demonstram que, até então, as diferentes perspectivas adotadas na implementação de políticas públicas resultam em análises fragmentadas, isto é, os estudos acabam favorecendo certas abordagens ou enfoques em detrimento de outros, em função da conveniência e preferências de seus autores (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Acredita-se que este seja um fator limitador para uma compreensão mais

plena e abrangente do fenômeno, o qual poderia ser mais bem explicado integrando-se as diferentes abordagens, desde que seja possível justificar a junção das teorias que as sustentam.

Diante dessas limitações, o autor desta tese elaborou, em colaboração com Fernandes, Coêlho e Palmeira, o artigo “A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida”, publicado nos Cadernos EBAPÉ (BONELLI *et al.*, 2019). Esse trabalho foi voltado para analisar as múltiplas dimensões da atuação dos burocratas de nível de rua no Brasil, as quais, até então, não eram consideradas compatíveis. Graças à adoção de uma abordagem dialética e integradora, foi possível apresentar um construto teórico que compatibilizasse as três diferentes perspectivas analíticas – estrutural, de ação individual e relacional –, supondo que fatores institucionais (como regras e estruturas estabelecidas), individuais (como motivações, capacidades, valores etc.) e relacionais (ou seja, interações com outros agentes públicos e com os demais atores sociais) afetam, conjunta e simultaneamente, a atuação cotidiana dos burocratas de nível de rua e, por conseguinte, a implementação de políticas públicas (BONELLI *et al.*, 2019).

Os autores, assim, apontam a necessidade de inserir na agenda de pesquisa estudos voltados para a verificação empírica da coexistência e influência recíproca desses fatores na implementação de políticas públicas pelos burocratas da linha de frente. São identificadas, ainda, áreas de *policies* que, pelo menos no âmbito nacional, carecem de pesquisas que aprofundem a análise do processo de implementação da perspectiva dos burocratas de nível de rua, tais como agricultura, meio ambiente, direitos humanos, entre outras (BONELLI *et al.*, 2019).

Vale destacar que o artigo supramencionado e a presente tese foram produzidos no âmbito do projeto de pesquisa coordenado pelo Prof. Antônio Sérgio Araújo Fernandes, com a participação do autor e dos pesquisadores Prof. Denilson Bandeira Coêlho e Jamili da Silva Palmeira, aprovado pela Chamada Universal do CNPq 2018. O trabalho citado traz o modelo de análise defendido no exame de Qualificação desta tese (29/10/2019), apresentado em sua versão preliminar no ENANPAD de 2018 e, em seguida, no seminário intitulado “Burocrata de Nível de Rua no Brasil: Conceito e Análise de Experiências”, realizado na Escola de Administração da UFBA, no dia 29 de outubro de 2019, tendo, como convidados, a Profa. Suely M. V. G. Araújo (IDP e IPOL-UnB) e o Prof. Pedro Cavalcante (IPEA e IDP) e, como coordenador e debatedor, o Prof. Antônio Sergio A. Fernandes (NPGA/EA-UFBA).

A partir das linhas para pesquisas futuras traçadas no artigo citado, destaca-se, também, a necessidade de realizar análises comparativas sobre a implementação entre as

diferentes áreas de políticas públicas e entre diversos perfis de burocratas, quanto à sua formação, competências profissionais, rotinas de trabalho, modalidades de atuação etc. Um aspecto crucial da análise consiste na forma como o poder do agente público é exercido nas interações com o usuário; a depender da área de política pública, o papel do burocrata de nível de rua pode oscilar num *continuum* que abrange desde o de entregador de benefícios e serviços aos usuários (como acontece no caso de professores, assistentes sociais, médicos e outros profissionais de saúde, entre outros) até o de fiscal, cujo trabalho é, prioritariamente, voltado à repressão de ilícitos, fazendo uso da coerção (como ocorre no caso de agentes da vigilância sanitária, fiscais de agências da área ambiental ou de outras áreas, guardas municipais, policiais, auditores da Receita Federal, entre outros).

Neste sentido, vale ressaltar que os estudos nacionais sobre a implementação de políticas públicas pelos burocratas implementadores têm se debruçado com mais frequência sobre os agentes públicos voltados, preferencialmente, à alocação de benefícios ou entrega de serviços públicos aos cidadãos. Por outro lado, carecem, ainda, pesquisas, em âmbito nacional, que tenham analisado a atuação de burocratas da linha de frente cujo trabalho seja direcionado, principalmente, a inibir ilícitos e/ou proteger interesses difusos, mediante a fiscalização e uso do poder sancionador.

Levando todos esses aspectos em conta, entende-se que a atuação de agentes de fiscalização que trabalham numa área ainda pouco estudada no âmbito da análise de políticas públicas – como a de meio ambiente – representa, no Brasil, um campo empírico merecedor de novas investigações e capaz de trazer contribuições relevantes para o avanço dos conhecimentos sobre implementação de *policies*, a partir do prisma dos burocratas de nível de rua. Por isso, foi selecionada a área ambiental como contexto da investigação empírica proposta nesta tese.

A justificativa da escolha da política de meio ambiente como contexto do fenômeno analisado neste trabalho se dá em função dos resultados da pesquisa bibliográfica empreendida, a qual revelou a carência de estudos empíricos nacionais que tenham se debruçado sobre implementação de *policies* dessa área, sob a visão dos burocratas da linha de frente. De fato, na literatura, é frequente encontrar trabalhos que tenham analisado políticas de Saúde, Assistência Social, Educação, Segurança Pública e Justiça (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018); porém, no Brasil, o campo carece de estudos sobre a implementação de políticas ambientais. Sendo assim, para a realização deste trabalho, foi escolhida a política



pública de meio ambiente adotada no Brasil; mais especificamente, foram selecionados os programas voltados à fiscalização e conservação ambiental da Amazônia Legal.

Conforme será aprofundado no capítulo 4, “Procedimentos Metodológicos”, antecipa-se que a unidade de análise utilizada para esta pesquisa é o burocrata de nível de rua que implementa a política ambiental brasileira, pois é na atuação desse agente que se manifesta a heterogeneidade na execução da própria política. Para captar tal heterogeneidade, o foco da análise será a atuação de dois diferentes perfis de burocrata implementador, atuantes em duas distintas instituições públicas da área ambiental, o IBAMA e o ICMBio, cujas características se diferenciam significativamente em termos de atividades e rotinas desenvolvidas no cotidiano, modo de atuação e delimitação territorial da respectiva função.

Outro aspecto considerado relevante para este trabalho é o desenvolvimento da análise da atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira em contextos político-institucionais diferentes, que, no caso de uma política pública de abrangência nacional, corresponde a diferentes mandatos presidenciais. Por este motivo, a atuação do Fiscal do IBAMA e do Agente do ICMBio será analisada a partir do primeiro ano de vigência do PPCDAm (2004) e da criação do ICMBio (2007), respectivamente, até o terceiro ano do governo do presidente Jair Bolsonaro (2021), cuja gestão tem sido caracterizada por rupturas com os modelos institucionais anteriores.

Diante da problematização assim delineada, esta tese pretende responder à seguinte questão:

**Como se fundamenta a atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira no IBAMA e no ICMBio antes e depois do início do governo Bolsonaro?**

Para responder a essa pergunta, o trabalho objetivou investigar os elementos que definem a atuação dos burocratas de nível de rua na política ambiental brasileira e como eles se articulam, com suas peculiaridades em cada uma das referidas instituições, vis-à-vis ao processo de desconstrução dessa política que tem se acentuado progressivamente a partir de 2019.

Para compreender a mudança significativa do contexto político-institucional da democracia brasileira, que se acentua desde o começo do mandato do presidente Bolsonaro, é importante revisitar os acontecimentos descritos a seguir.

Em 12 de maio de 2016, ocorreu a aceitação do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal e a formação do governo Temer. O impedimento da presidente Dilma acontece em um ambiente político de extrema polarização

partidária e forte pressão popular para a adoção da pauta anticorrupção, associada à desconfiança crescente nas instituições e deslegitimação do modelo político de representação (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020; AVRITZER, 2020). O *impeachment* de Dilma Rousseff é consequência de um conjunto de fatores, entre os quais se destacam: a indignação da sociedade brasileira com os escândalos de corrupção expostos pela operação Lava Jato, a incapacidade política da presidente e a junção das crises econômica e política (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020). Como já tinha ocorrido em outros países, é possível observar, no Brasil, os primeiros sinais de um processo gradual de degradação das instituições (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020), que se materializa em iniciativas antidemocráticas frequentemente aprovadas pelo poder legislativo e toleradas por membros do judiciário, sem que haja evidências inequívocas de ruptura com a ordem legal (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; AVRITZER, 2020). Neste tipo de ambiente, a polarização extrema representa um dos sinais mais evidentes do envenenamento da democracia, os quais se traduzem na desconstrução das chamadas “grades de proteção da democracia”, quais sejam: a tolerância mútua entre adversários políticos e a reserva institucional no uso de ações que, embora sejam legais, violam o espírito da democracia (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 99-116).

Uma vez empossado como presidente da República, Michel Temer designa como Ministro do Meio Ambiente José Sarney Filho, um político considerado muito representativo da área ambiental, que dará continuidade à política das gestões anteriores, com programas como o PPCDAm – Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal e o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000). No processo político pós-*impeachment*, houve um ponto de inflexão, a saber: o novo governo liderado por Michel Temer propõe um projeto liberal, “Ponte para o Futuro”, já elaborado em 2015, voltado a introduzir uma série de reformas – como a trabalhista e a da Previdência – voltadas à contenção de despesas e redução da dívida pública (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020). O Governo Temer, apesar de não possuir governabilidade no Congresso e apoio da sociedade, consegue aprovar medidas profundamente antipopulares, como a própria reforma trabalhista e a instituição do Novo Regime Fiscal, o chamado “Teto de Gastos” (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020). O Novo Regime Fiscal limita, durante vinte exercícios financeiros, as despesas primárias dos poderes executivo, judiciário, legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação (medida pelo

Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA), em virtude da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016). Neste contexto, entre os órgãos da administração direta, o Ministério do Meio Ambiente, também, fica sujeito a maiores pressões para ajustes orçamentários.

É importante frisar que os sinais da crise da democracia brasileira, que já tinham se revelado em ocasião dos protestos de 2013 e do acirramento da disputa entre petistas e antipetistas nas eleições presidenciais de 2014, e se mostrado ainda mais claramente, em 2016, no processo de *impeachment* da presidente Dilma, mostraram toda sua contundência na campanha para as eleições presidenciais de 2018 (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020). Nesta oportunidade, foi possível observar uma ruptura ainda mais radical entre governantes e governados e uma forte desconfiança dos cidadãos nas instituições – exacerbadas pelo espalhamento de *fake news* nas redes sociais –, o que se traduziu num volume de abstenções, votos nulos e brancos superior a 42 milhões de eleitores e que, ao mesmo tempo, levou à vitória de um candidato que, em outro contexto, não seria possível imaginar como vencedor das eleições (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020). O Governo Bolsonaro, no seu primeiro biênio, acelerou o processo de corrosão do Estado por dentro, com o enfraquecimento das instituições – especialmente daquelas vinculadas ao poder executivo – e a desestruturação das políticas públicas nas áreas de educação, cultura, cidadania, direitos humanos e meio ambiente (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020; SEIXAS *et al.*, 2020). Esse processo culminou com a crise do novo coronavírus, durante a qual o presidente da república acentuou sua postura questionadora do sistema político e adotou uma atitude negacionista com relação aos princípios da ciência no enfrentamento à pandemia (AVRITZER, 2020).

Apresentado o contexto de mudanças institucionais no qual se insere o fenômeno estudado, cabe ressaltar que a tese proposta, que perpassa os campos de Administração Pública e Ciência Política, é voltada para a área de análise de políticas públicas. No Brasil, os estudos de políticas públicas, apesar de certa expansão ocorrida desde a década de 1990, apresentam ainda algumas limitações, devido à existência de uma multiplicidade de abordagens pouco desenvolvidas, à falta de coerência das linhas de pesquisa e à dispersão dos assuntos estudados.

De fato, no âmbito nacional, é uma área bastante concentrada nas análises dos processos decisórios (FARIA, 2003; LOTTA, 2014), a qual, especificamente, mostra possuir lacunas relevantes no plano teórico, em especial, no estudo das fases de implementação e

avaliação, assim como na compreensão dos mecanismos que influenciam no desempenho das *policies* (FARIA, 2003; HILL, 2003; PIRES, 2009; LOTTA, 2014).

Neste sentido, o texto de Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) oferece uma interessante retrospectiva da literatura nacional e internacional sobre os burocratas de nível de rua, sistematizando as principais temáticas e problemas tratados, abordagens e métodos utilizados, desde a década de 1970 até a atualidade. Embora existam avanços no desenvolvimento sistemático de conceitos introduzidos de forma embrionária por Lipsky (1980), a exemplo de discricionariedade dos agentes, mecanismos de enfrentamento (*coping*) adotados por esses burocratas da linha de frente, questões de *accountability*, relacionamentos dos agentes implementadores com os usuários dos serviços públicos, entre outros, nota-se que esses progressos foram registrados essencialmente na literatura europeia e norte-americana (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Em contrapartida, essa agenda de pesquisa continua parcialmente inexplorada no Brasil, mais ainda no tocante à realização de pesquisas capazes de aplicarem, no plano empírico, os progressos registrados na conceituação de novos modelos analíticos (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Os autores apontam, ainda, a falta de diálogo entre o campo da Administração Pública e outras áreas do conhecimento, como Sociologia, Direito, Saúde Pública, entre outras, que, embora analisem problemas relacionados com a burocracia de nível de rua, não adotam conceitos desenvolvidos nessa literatura (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018). Assim, entende-se que, no âmbito nacional, existe muito espaço para a condução de novos estudos – especialmente empíricos – voltados à análise de políticas públicas sob o prisma dos burocratas implementadores.

Voltando à apresentação mais geral do panorama da literatura sobre implementação de políticas públicas sob a perspectiva da burocracia de nível de rua, nota-se que, apesar de os modelos tradicionais (*top-down*), centrados na visão hierárquica das relações e no controle, ainda prevalecerem (LOTTA, 2014), houve um progresso desses estudos a partir da evolução do próprio conceito de implementação.

Por um lado, na literatura *mainstream* dos anos 1970, a implementação é definida como a relação – linear e hierárquica – de causa-efeito entre os objetivos fixados na formulação e as ações realizadas para alcançá-los (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; VAN METER; VAN HORN, 1975; BARRETT, 2004). A abordagem *top-down* mostra, ainda, uma clara separação wilsoniana entre política e administração, ou seja, as políticas formuladas por agentes políticos devem ser simplesmente executadas por meio da burocracia (WILSON, 1887).

Segundo a detalhada e empiricamente rigorosa revisão do estado da arte sobre implementação de *policies* conduzida por Saetren (2014), a primeira geração de estudos sobre implementação é caracterizada por trabalhos de natureza exploratória em um campo ainda relativamente virgem. A principal preocupação dessas pesquisas, que adotam prevalentemente a estratégia de estudo de caso único de tipo qualitativo (SAETREN, 2014), é explicar por que os planos e os objetivos definidos na fase de formulação de uma política pública não se realizam na sua aplicação, isto é, compreender as causas do *gap* existente entre o que é planejado e o que é, de fato, executado. Os principais expoentes dessa primeira geração da pesquisa sobre implementação são Pressman e Wildavsky (1973), cujo argumento central é de que a complexidade do próprio processo de implementação seria a causa principal das falhas observadas na execução da *policy*. Embora a maior parte destes trabalhos da primeira geração tenha sido publicada na década de 1970, segundo Saetren (2014), sua inauguração não coincidiu com o trabalho de Pressman e Wildavsky (1973). De fato, antes da década de 1970, foram publicadas quase duas dezenas de artigos sobre o tema, quatro dos quais remontam à segunda metade dos anos 50 (SAETREN, 2014).

Antes e depois de 1980 acontece uma transição entre a primeira e a segunda geração de estudos sobre a implementação (SAETREN, 2014). Na segunda geração, na qual se destaca o estudo já citado de Lipsky (1980), os motivos do sucesso ou insucesso da execução dos programas de políticas públicas são explicados mediante a adoção de novos modelos analíticos, em virtude dos encontros que acontecem entre o Estado e os usuários, na linha de frente, quando as *policies* são efetivamente aplicadas pelos burocratas implementadores. Os estudos da segunda geração, cujas abordagens são classificadas como *bottom-up*, são caracterizados por uma evolução dos modelos teórico-analíticos e dos paradigmas metodológicos adotados, dentre os quais começam a prevalecer os estudos comparativos, especialmente de tipo quantitativo, em detrimento dos estudos de caso único (SAETREN, 2014).

Desde o final da década de 1980, uma terceira geração de estudos vem concebendo a implementação como processo que se desenvolve gradativamente por meio da interação dos vários atores envolvidos, tendo como ponto de partida as intenções de governo, ou expectativas políticas, e como ponto final a percepção do impacto das políticas públicas realizadas (MATLAND, 1995; O'TOOLE JUNIOR, 1995; PARSONS, 1995). Na prática, as *policies* são criadas pelos agentes implementadores à medida que elas são executadas (DELEON, 1999; FARIA, 2012). Nesse sentido, os processos importam mais do que os

planos iniciais e os resultados não podem ser previstos antecipadamente, enquanto suscetíveis a mudanças e contingências (MAJONE; WILDAVSKY, 1984; LOTTA, 2014).

Portanto, segundo as abordagens que desenvolvem um trabalho de síntese entre visão *top-down* e visão *bottom-up* (BARRETT, 2004) ou focam na relação dialética entre a formulação e a implementação, “*the policy-action relationship*” (BARRETT, 2004, p. 256), a implementação pode ser entendida como um processo de execução e de adaptação, mediado pelo Governo e seus agentes, das soluções desenhadas inicialmente na etapa de formulação (LIMA; D’ASCENZI, 2013). Para Saetren (2014), na terceira geração de estudos são reconhecidos progressos maiores no plano metodológico do que no plano teórico, considerando-se que as questões teóricas teriam evoluído de forma “muito mais lenta e incremental” (SAETREN, 2014, p. 84, tradução do autor). Nessa geração de estudos, segundo Saetren (2014), acentua-se a tendência que consiste na adoção de estratégias metodológicas comparativas de tipo quantitativo, baseadas em uma lógica hipotético-dedutiva, no lugar de estratégias indutivas de tipo qualitativo. Esse aspecto, na visão de O’Toole Jr. (2000), representaria um indicador de um campo de estudos que já se encontra na sua fase de maturidade.

Considerando-se o debate acerca das abordagens *top-down* e *bottom-up*, e os resultados alcançados ao longo de cinco décadas de pesquisa sobre a implementação, observa-se que alguns dos principais estudiosos do tema, entre os quais os próprios Saetren (2014) e O’Toole Jr. (2000), concordam que ainda há muitos progressos a se realizarem, especialmente no plano teórico. Na mesma linha de raciocínio de O’Toole Junior (2000), entende-se que a pesquisa científica sobre a implementação de políticas públicas requer modelos analíticos parcimoniosos que permitam justapor e, se possível, integrar perspectivas teóricas diferentes.

Portanto, com o objetivo de superar a fragmentação das diferentes concepções analíticas e obter uma compreensão mais abrangente da implementação de políticas públicas, propõe-se incluir na análise, além das perspectivas estrutural (ou institucional) e de ação individual (ou agência, ou, simplesmente, perspectiva individual), a abordagem relacional, que destaca o papel de redes de organizações e indivíduos que participam do processo e suas interações (LOTTA, 2014, 2018). Outro aspecto a levar em conta é a discricionariedade dos agentes públicos – um problema já levantado na década de 1960, especialmente no âmbito da Sociologia do Direito e da Sociologia das Organizações (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

A proposta deste trabalho requer a adoção de um olhar mais crítico sobre o inteiro ciclo de políticas públicas, desde a fase de formulação, pois, já nesta primeira etapa, a barganha entre posições divergentes de diversos atores políticos produz objetivos imprecisos, contraditórios, repletos de omissões e reticências (OLIVEIRA, 2012; ZAHARIADIS, 2007). Por conseguinte, surge a necessidade de essas lacunas serem resolvidas na fase de implementação, ou seja, no plano administrativo, por meio da ação dos burocratas implementadores, que atuam como mediadores, centralizadores de informações e intermediários estratégicos entre os agentes políticos e os cidadãos (OLIVEIRA, 2012; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Defende-se, então, a importância de uma análise da implementação de *policies* no nível micro, abordando, também, a questão do exercício da discricionariedade por parte dos burocratas de nível de rua, agentes que, segundo Maynard-Moody e Musheno (2000), enxergam-se como profissionais capazes de tomar decisões voltadas a satisfazer as demandas dos usuários-cidadãos. Por outro lado, é necessário, ainda, analisar possíveis comportamentos oportunistas dos agentes públicos, os quais podem desviar voluntariamente as finalidades de suas funções, contrariando normas e procedimentos estabelecidos e afetando a coordenação entre formulação e implementação de políticas (FLOYD; WOOLDRIDGE, 1992; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011; COÊLHO; FERNANDES, 2017). Assim, existe o risco de que o excesso de discricionariedade praticado pelos burocratas – tanto os que atuam no nível de rua quanto aqueles que ocupam o médio ou alto escalão – desvirtue, na fase de implementação, os objetivos previstos inicialmente nos instrumentos da política pública, beneficiando um grupo de cidadãos em detrimento de outros ou, inclusive, em detrimento da coletividade. Neste sentido, cabe destacar que dentre os burocratas implementadores, além daqueles agentes voltados ao atendimento ao público, que são responsáveis pela entrega de benefícios e/ou serviços aos usuários-cidadãos, incluem-se, também, outra categoria de servidores, qual seja, os fiscais, isto é, agentes responsáveis pela defesa de direitos coletivos, como segurança, saúde pública, meio ambiente, entre outros, cujo papel fundamental consiste no *enforcement* e fiscalização de regras – necessárias para a proteção desses direitos difusos – e se traduz no exercício do poder de polícia administrativa do Estado (SCHMITT, 2015).

Assim, no âmbito dos estudos sobre a burocracia, é relevante o debate entre controle, isto é, aplicação efetiva de regras, e discricionariedade (LUIPIA; MCCUBBINS, 1994; PIRES, 2009; LOTTA, 2010, 2014; OLIVEIRA, 2012; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; COÊLHO; FERNANDES, 2017). Os autores citados se posicionam diferentemente sobre os

efeitos de um ou outro tipo de conduta na implementação de *policies*. Este debate assume ainda maior relevância diante do mais recente processo de centralização decisória de uma série de políticas, o qual vem ocorrendo em vários países que anteriormente, nos anos 1980 e 1990, haviam promovido forte descentralização (CURRIE; PROCTER, 2005).

Dada a importância do debate sobre controle *versus* discricionariedade e a ausência de estudos empíricos que, pelo menos em âmbito nacional, tenham adotado modelos mais abrangentes, esta tese pretende contribuir para a literatura de Administração Pública e, especialmente, de Análise de Políticas Públicas, propondo uma investigação expandida voltada a estudar cada uma das diferentes perspectivas da atuação dos burocratas implementadores e, a partir de sua junção em um único construto teórico, examinar sua articulação no contexto da política ambiental, conforme ilustrado anteriormente. O desafio deste trabalho consiste em testar, empiricamente, a coexistência simultânea de perspectivas fundamentais para a análise da atuação dos burocratas de nível de rua, como a institucional, a individual e a relacional. Dito de outro modo, apesar de cada uma dessas três dimensões relacionar-se com um olhar diferente sobre o comportamento da burocracia, pretende-se constatar que, no plano empírico, elas convivem e afetam concomitantemente a atuação cotidiana dos burocratas da linha de frente (BONELLI *et al.*, 2019), no contexto da política ambiental brasileira. Disso deduz-se a relevância desta tese para avanços da investigação científica sobre o tema.

Na atual agenda de Administração Pública, vem ganhando espaço o desenvolvimento de estudos que forneçam soluções inovadoras para o processo decisório da burocracia, tanto no alto e médio escalão quanto no nível de rua, e que permitam compreender em profundidade o papel dos agentes implementadores. No cotidiano, as decisões e as ações dos burocratas da linha de frente acabam adaptando ou, inclusive, modificando a natureza da própria política (OLIVEIRA, 2012; LOTTA, 2014; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Por outro lado, o tipo de política ou programa a ser implementado requer diferentes perfis de burocratas de nível de rua, em termos de suas características intelectuais, emocionais, cognitivas etc. e da forma como eles se relacionam com os cidadãos. Por outro lado, defende-se que essas diferentes características, bem como capacidades de um dado perfil de burocrata de nível de rua produzem heterogeneidades na forma como a política é implementada (BONELLI *et al.*, 2019).

Neste sentido, diante do atual contexto político-institucional, dos cortes orçamentários e do crescente processo de hibridização institucional via terceirização (BRODKIN, 2015;



THOMANN; HUPE; SAGER, 2018; CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018), o trabalho aqui proposto pretende contribuir para a gestão pública brasileira, oferecendo uma análise mais aprofundada da importância do burocrata de carreira para o Estado e para a Sociedade, de seu papel, das dimensões da sua atuação no processo de implementação, de seus valores, ideias, competências e outros aspectos cognitivos que o capacitam para a implementação de políticas públicas.

Esta tese pretende contribuir para a administração pública nacional, ainda, na compreensão de aspectos como: a relação entre as normas que regulamentam a execução de políticas e a atuação dos agentes; a relação entre o tipo de política/programa a ser implementado e as características do perfil de burocrata de nível de rua; a importância de incentivos, valores, discricionariedade e capacidades na atuação dos burocratas implementadores; e a função das relações estabelecidas pelos próprios burocratas da linha de frente no processo de implementação das políticas analisadas.

Conforme colocado anteriormente, o problema de pesquisa, que consiste na análise e compreensão dos diferentes elementos que definem a atuação dos burocratas implementadores do IBAMA e ICMBio, se situa no contexto da política ambiental brasileira, notadamente a de fiscalização e conservação do patrimônio ambiental da Amazônia Legal. Assim, aqui, não serão estudadas a atuação dos agentes implementadores de políticas de licenciamento ambiental nem as ações de fiscalização e conservação voltadas para outros biomas.

O trabalho proposto não pretende escolher como objeto de estudo o desempenho, em termos de eficácia, eficiência ou efetividade, das políticas públicas selecionadas, nem as consequências sociais da implementação realizada pelos burocratas de nível de rua.

Da mesma forma, fica excluída do objeto da pesquisa a avaliação dos efeitos das decisões políticas do núcleo de governo sobre os resultados da implementação de políticas, programas e planos relacionados com a área de meio ambiente. Os fatores político-institucionais serão considerados como variáveis que pertencem à dimensão institucional, para uma melhor compreensão da atuação dos burocratas de nível de rua na implementação das políticas analisadas. Todavia, isso não impede que o processo de implementação das *policies* estudadas seja analisado e comparado ao longo de mandatos presidenciais diferentes.

Cabe aqui esclarecer alguns aspectos referentes à terminologia que será adotada nesta tese. Na literatura, os termos “burocrata da linha de frente”, “burocrata de nível de rua”, “burocrata das esquinas”, “burocrata de baixo escalão”, “agente implementador” ou

“burocrata implementador” são utilizados indiferentemente para designar o mesmo tipo de agente público. Assim, nesta pesquisa, todos esses termos serão utilizados como sinônimos. Quanto ao cargo específico dos agentes públicos do IBAMA envolvidos nas atividades de fiscalização, o termo completo seria “Agentes de Fiscalização do IBAMA” ou “Agente Ambiental Federal – AAF”, porém, por uma questão de praticidade, nesta tese foi adotada, também, a denominação “Fiscal do IBAMA”. No caso do ICMBio, o termo utilizado é “Agente do ICMBio”, tendo em vista o perfil mais abrangente e multifacetado desse servidor, como apresentado principalmente no item 4.1.

Definido o escopo da pesquisa, segue a descrição da estrutura da tese, que consta de seis capítulos. O capítulo de introdução, que é este próprio, contém problematização, justificativa e delimitação do estudo. O segundo capítulo consiste em um breve panorama histórico das últimas três décadas sobre a política ambiental brasileira, com foco na prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal e na gestão de Unidades de Conservação federais localizadas nessa região. Esse capítulo descreve, sucintamente, dois importantes instrumentos que integram a Política Nacional sobre Mudança do Clima e o papel das respectivas instituições executoras: o IBAMA e o ICMBio. O terceiro capítulo traz a apresentação do referencial teórico, com a discussão do dilema entre controle e discricionariedade na atuação da burocracia de nível de rua e a apresentação do construto teórico desenvolvido e atualizado ao longo da pesquisa, a partir de um esforço de integração de diferentes perspectivas analíticas sobre a atuação dos burocratas de nível de rua. O quarto capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados para responder à questão da pesquisa e testar a hipótese delineada. Esse capítulo, além das linhas gerais da abordagem metodológica, apresenta a caracterização empírica do objeto de pesquisa, o modelo de análise utilizado com a justificativa da escolha dos respectivos indicadores e a descrição das técnicas utilizadas para coleta, tratamento e análise dos dados empíricos. O quinto capítulo apresenta e discute os resultados da tese, com ênfase na atuação dos Fiscais do IBAMA, dos Agentes do ICMBio, sua análise comparativa, no contexto da política ambiental brasileira, com destaque para o exame das mudanças institucionais ocorridas antes e depois do início do governo Bolsonaro. Por fim, o sexto e último capítulo tece a conclusão, as considerações finais do trabalho, aponta suas limitações e propõe uma atualização da agenda de pesquisa.

## **2. A FORMAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL COM FOCO NA PREVENÇÃO DO DESMATAMENTO E CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE NA AMAZÔNIA**

Neste capítulo, é traçado o panorama histórico da formação e desenvolvimento da política ambiental no Brasil ao longo dos últimos trinta anos, com foco na prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal e na gestão de Unidades de Conservação federais localizadas na mesma região. Ainda, é destacado o papel desempenhado em tais processos pelas instituições responsáveis por sua implementação, mediante a atuação cotidiana dos respectivos burocratas de nível de rua.

A governança ambiental no Brasil evoluiu a partir da segunda metade do século vinte, através de um processo de estruturação gradativa de instituições formais, com a formulação de políticas públicas, regulamentação, instituição de órgãos colegiados, criação de autarquias e áreas protegidas, e arranjos institucionais informais, com o envolvimento de uma multiplicidade de atores que abarcam, além de órgãos de governo e outras entidades públicas, organizações da sociedade civil e empresas privadas, atuando em níveis de abrangência diferentes, do âmbito local ao global (SEIXAS *et al.*, 2020).

Para a compreensão desse processo de criação de institucionalidades, é importante reconhecer a participação dos distintos atores sociais portadores de seus respectivos valores e interesses – como os representantes da ciência brasileira, movimentos da sociedade civil, ambientalistas, servidores públicos e outras partes interessadas. O contexto no qual a elaboração e a implementação da política ambiental brasileira têm se desenvolvido é apresentado por Seixas e colaboradores (2020) em um artigo que analisa o processo histórico de evolução da governança ambiental ao longo dos últimos noventa anos, entre avanços, limitações e retrocessos, em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), considerados nas suas várias frentes: licenciamento ambiental; preservação da vegetação nativa e combate ao desmatamento; recursos pesqueiros; recursos hídricos; unidades de conservação; e mudanças climáticas.

O processo de institucionalização da política ambiental brasileira ocorre de forma incremental. Apesar de existirem percalços e alguns retrocessos ao longo do percurso, a construção histórica da governança ambiental – por meio da criação de seus arranjos formais e informais – tem incorporado, gradativamente, novas dimensões e atores, traçando, em linhas gerais, um caminho de escolhas coerentes e representativas dos interesses da sociedade, com exceção dos retrocessos que têm se acentuado na conjuntura política atual do Brasil,

principalmente nos últimos três anos, em coincidência com o início do mandato do presidente Bolsonaro (SEIXAS *et al.*, 2020).

Segundo Adams *et al.* (2020), esse processo de fortalecimento da política ambiental no Brasil, apesar dos numerosos desafios, se intensificou, principalmente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, também conhecida como Rio 92, que contribuiu para somar os esforços de vários governos do mundo, na tentativa de mitigar os efeitos da interferência humana sobre o meio ambiente (DINIZ, 2002). Vinte anos antes, em 1972, o Brasil já tinha participado da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo. Após esse evento, no qual o Brasil assumiu, pela primeira vez, compromissos diante da comunidade internacional de adotar medidas voltadas à preservação do meio ambiente, notou-se uma pressão crescente, por parte da sociedade, para que fosse refundado o marco regulatório da área ambiental. Essa tarefa foi atribuída à Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, constituída em 1973 (IBAMA, 2018). O motivo dessa forte pressão interna e externa reside também nos graves desastres ecológicos que marcaram a década de 1970, como consequência da realização de grandes obras com elevado impacto ambiental. Esses eventos continuaram a ocorrer ao longo da década seguinte, com o aumento dos conflitos sociais entre povos tradicionais e produtores rurais e registros alarmantes dos índices do desmatamento, que, em 1988, superou os 21.000 km<sup>2</sup> (IBAMA, 2018). Destarte, o governo do presidente José Sarney, ciente da necessidade de fortalecer a política ambiental, inaugurou, em 1988, o programa Nossa Natureza, cujo objetivo foi reestruturar os órgãos da administração pública brasileira voltados à preservação do meio ambiente (IBAMA, 2018).

A Constituição Federal de 1988 coloca-se como o principal marco nesse processo de racionalização e fortalecimento das instituições da política ambiental brasileira, pois deu impulso ainda maior à criação de novas leis, regulamentos e autarquias. O Art. 225 da Carta Magna brasileira, no seu *caput*, dispõe: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 1988).

Neste contexto, após muitos debates, é criado o IBAMA, “com a função de ser o grande executor da política ambiental e de gerir de forma integrada essa área no país.” (IBAMA, 2018, p. 2). A constituição do IBAMA representa, então, outro marco fundamental

no fortalecimento da governança ambiental brasileira, sendo ele um resultado palpável de um longo processo de maturação e cooperação entre os diferentes atores sociais (IBAMA, 2018). O IBAMA nasce, em 1989, a partir da fusão de quatro diferentes instituições, pela Lei nº 7.735/1989 (BRASIL, 1989). Antes da constituição do IBAMA, as instituições vinculadas ao governo federal que atuavam na área ambiental adotavam abordagens diferentes e, por vezes, contraditórias. Assim, a importância do IBAMA consistiu, desde sua origem, na atribuição de implementar a política ambiental no país de maneira coordenada (IBAMA, 2018).

Entre as quatro instituições a partir das quais nasceu o IBAMA, o papel de articulação política era desenvolvido pela já citada Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior. Sua atividade foi fundamental para a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), que, em virtude da Lei nº 6.938/1981, instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (BRASIL, 1981). A referida lei foi a única a ser recepcionada integralmente pela Constituição Federal de 1988, mesmo que sua implementação acontecesse de forma gradativa (IBAMA, 2018, p. 1).

Os outros três órgãos a partir dos quais se originou o IBAMA estavam mais voltados para o fomento do desenvolvimento econômico, com uma atuação muito limitada no tocante à preservação ambiental. Os três órgãos eram os seguintes: o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência de Pesca (SUDEPE) e a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), responsáveis, respectivamente, pela gestão de florestas, ordenamento pesqueiro e viabilização da produção da borracha. As primeiras duas instituições vinculavam-se ao Ministério da Agricultura e a última, ao Ministério da Indústria e Comércio (IBAMA, 2018). Assim, para a recém-criada instituição, o primeiro desafio consistiu na superação de conflitos internos e no desenvolvimento de um espírito de unidade entre os diversos grupos de trabalho, portadores de visões, interesses e agendas diferentes (IBAMA, 2018).

Na fusão das quatro entidades supramencionadas, o IBAMA recebe da SEMA a liderança do SISNAMA, porém, isso se mantém somente até 1990. Nesse ano, o presidente Collor cria a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, que assume a responsabilidade de formulação das *policies* da área ambiental (IBAMA, 2018).

Conforme o artigo 6º da Lei nº 6.938/1981 – a que institui a Política Nacional do Meio Ambiente –, o SISNAMA é constituído pelos “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” e pelas “fundações instituídas pelo Poder

Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental” (BRASIL, 1981). Assim, o Sistema Nacional de Meio Ambiente pretende, ao mesmo tempo, integrar nacionalmente as políticas públicas de proteção ambiental e garantir que estados e municípios mantenham certa autonomia para atuar em suas respectivas regiões, permitindo, assim, certa descentralização da gestão ambiental.

Na sua estrutura organizacional atual, definida pela referida lei e sucessivas redações, o SISNAMA inclui o Conselho de Governo, como órgão superior; o CONAMA, como órgão colegiado com funções consultivas, sobre diretrizes de políticas ambientais, e deliberativas, sobre normas para o uso racional dos recursos ambientais e homologação de acordos para a conversão de sanções em serviços ambientais; a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República como órgão central voltado a planejar, coordenar e controlar a política nacional; o IBAMA e o ICMBio como órgãos executores da política ambiental, objetos deste estudo; e, por fim, os órgãos ou entidades estaduais e municipais, divididos entre seccionais e locais (BRASIL, 1981).

Se, por um lado, a criação do IBAMA representa um avanço fundamental na integração da governança ambiental brasileira, por outro lado, a autarquia acabou centralizando as atividades de proteção ambiental, pois, através de suas unidades localizadas nos estados, foi assumindo funções que, em princípio, seriam atribuição dos órgãos estaduais e demais entes federativos. Assim, segundo Schmitt (2015), a estratégia de descentralização da gestão ambiental, prevista na Política Nacional de Meio Ambiente, não foi tão bem-sucedida devido, principalmente, à ação do próprio IBAMA.

No processo de consolidação da área ambiental no Brasil, vale destacar também a criação do Ministério do Meio Ambiente, em 1992 – o mesmo ano em que ocorre a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92) –, e, como consequência do reconhecimento da importância da pauta ambiental no país, o fortalecimento do sistema normativo com a aprovação de várias leis (IBAMA, 2018), entre as quais se destacam: a Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais (LCA), que determina “as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente” (BRASIL, 1998) e representa o principal marco legal na esfera federal sobre a fiscalização ambiental (SCHMITT, 2015); a Lei nº 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (BRASIL, 2000); a Lei nº 11.284/2006, que regulamenta a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e institui, no âmbito do MMA, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB (BRASIL, 2006), que hoje

se encontra vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e, ainda, a Lei nº 11.516/2007 que cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, o qual assume parte do patrimônio, recursos orçamentários, extraorçamentários e financeiros, pessoal, cargos e funções originariamente vinculados ao IBAMA (BRASIL, 2007).

Posteriormente, foram promulgadas a Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011), que regulamenta as competências em meio ambiente dos entes federativos, com o intuito de definir com mais clareza a atuação de cada um deles (SCHMITT, 2015), e o novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, que estabelece normas gerais sobre onde e de que forma a vegetação nativa do território brasileiro deve ser preservada e quais áreas são autorizadas a receber os diferentes tipos de produção rural, definindo, respectivamente, áreas de Preservação Permanente (APPs) e as parcelas de cada propriedade ou posse rural que devem ser preservadas, isto é, as áreas de Reserva Legal (BRASIL, 2012; ASSOCIAÇÃO O ECO, 2014). De acordo com os depoimentos dos Fiscais do IBAMA entrevistados para esta tese, a introdução do novo código produziu a perda de áreas que antes eram protegidas legalmente, pois permite, com base no Art. 15, o cômputo das APPs no cálculo do percentual da Reserva Legal.

Neste contexto institucional, se, por um lado, o MMA ocupa uma função central na definição das diretrizes da política ambiental, o IBAMA assume um papel fundamental na articulação e implementação da política federal, atuando na linha de frente da fiscalização e colaborando, de forma supletiva, no fortalecimento dos sistemas estaduais e municipais (IBAMA, 2018). Desde sua criação, o IBAMA foi realizando um percurso de desenvolvimento institucional que o levou a alcançar seus objetivos no tocante a licenciamento ambiental, controle da qualidade ambiental, autorização de uso dos recursos naturais e fiscalização, monitoramento e controle ambiental. (IBAMA, 2018). Esses resultados foram obtidos graças ao fortalecimento de capacidades técnicas e profissionais, aprimoramento do planejamento, estruturação de sistemas de inteligência, atualização de tecnologia e equipamentos, aperfeiçoamento de normas internas, valorização dos servidores, com destaque para os Agentes Ambientais Federais, potencialização de relações interinstitucionais, entre outros aspectos, conforme atestam os depoimentos dos burocratas de nível de rua entrevistados no âmbito desta tese.

Neste processo de progressiva consolidação das instituições brasileiras voltadas à defesa do meio ambiente, se enquadram dois instrumentos de política ambiental que integram

a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187/2009 (BRASIL, 2009), os quais foram adotados para contextualizar a análise empírica desta tese, a saber: o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e a Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Ambos os instrumentos possuem especificidades próprias: o primeiro é voltado, principalmente, à fiscalização ambiental, embora contemple outros aspectos; o segundo é direcionado para a preservação e conservação ambiental. A implementação do PPCDAm está sob a responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); o segundo instrumento está sob a responsabilidade operacional do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

O **PPCDAm** foi lançado em 2004, junto com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado). O objetivo do PPCDAm é “reduzir de forma contínua e consistente o desmatamento e criar as condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019, 2022).

O primeiro passo para a criação do PPCDAm foi o Decreto Presidencial s/n, de 03 de julho de 2003, que estabeleceu um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI), sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, prevendo o envolvimento de uma dezena de ministérios, com a finalidade de propor medidas e coordenar ações voltadas à redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, os quais apresentavam crescimento desde o início do século passado. No âmbito do GPTI, foram estabelecidos quatro subgrupos de trabalho para a elaboração de propostas estratégicas: 1) Ordenamento Fundiário e Territorial; 2) Monitoramento e Controle (coordenado pelo IBAMA/MMA); 3) Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis; e 4) Infraestrutura. Estes quatro subgrupos consolidaram em suas propostas um conjunto integrado de ações estratégicas, consideradas prioritárias tanto para conter o desmatamento na Amazônia Legal quanto para viabilizar estratégias alternativas de proteção e uso sustentável da floresta (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004). As três primeiras propostas estratégicas se tornaram, respectivamente, os três eixos do PPCDAm, lançado oficialmente em abril de 2004. Vale observar que o eixo correspondente à quarta proposta estratégica migrou para o Plano Amazônia Sustentável (PAS), com a denominação de “infraestrutura ambientalmente sustentável” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009, p. 10).



Do ponto de vista da cronologia, o PPCDAm se articula em quatro fases. A 1ª Fase (2004-2008), incluída no Plano Plurianual 2004-2007, contempla:

[...] a viabilização de um novo modelo de desenvolvimento na região amazônica, baseado na inclusão social com respeito à diversidade cultural, a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e competitivas e o uso sustentável dos recursos naturais [...]. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004, p. 7).

Quanto à execução do plano, nesta primeira fase, o IBAMA adotou uma nova metodologia que contemplava o planejamento das operações em áreas prioritárias e a colaboração de outras instituições públicas. Isso se traduziu “na apreensão expressiva de volumes de madeira em tora e de equipamentos e aplicação de multas” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009, p. 10). Assim, as ações de fiscalização do IBAMA, que contaram também com o Sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (DETER) do INPE (2019), foram realizadas com a colaboração da Polícia Federal, do Exército Brasileiro e da Polícia Rodoviária Federal. Essas operações tiveram impacto direto na contenção dos crimes ambientais, pois permitiram dismantelar associações criminosas – atuantes principalmente na exploração de madeira ilegal, falsificação de autorizações ambientais e grilagem de terras –, bem como fechar empresas ilegais e deter empresários e servidores públicos federais e estaduais envolvidos em crimes de corrupção (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009, p. 10). Por conseguinte, além dos resultados apresentados em cada um dos três eixos temáticos, a taxa de desmatamento apresentou uma curva descendente exatamente a partir de 2005, o primeiro ano de implementação do Plano (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009), e continuou caindo abruptamente até 2007.

Na 2ª Fase (2009-2011), além da manutenção das diretrizes para a execução do plano já apresentadas na fase anterior, foram incorporadas novas diretrizes, entre as quais vale destacar: o aprimoramento dos instrumentos de monitoramento, licenciamento e fiscalização do desmatamento com o uso de metodologias inovadoras; o incentivo à implementação do Cadastro Ambiental Rural – CAR, a fim de qualificar o monitoramento remoto e a efetividade das operações de fiscalização em campo; e a efetivação da responsabilização ambiental pelo desmatamento ilegal, objetivando o aperfeiçoamento da cooperação interinstitucional para a responsabilização efetiva dos infratores, por meio do intercâmbio de informações (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009, p. 58). O objetivo para este período foi reformulado com menção explícita ao “desmatamento ilegal zero”, reforçando a necessidade de que fossem estabelecidas parcerias entre os entes federados das três esferas, entidades da sociedade civil organizada e o setor privado (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009, p. 58).

Na 3ª Fase (2012-2015) do PPCDAm, foi introduzido um novo modelo de governança baseado na necessidade de “maior integração e coordenação entre os órgãos e entidades participantes das ações, sejam eles na esfera federal, estadual ou municipal.” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016b, p. 10). Para isso, foram implementados mecanismos para garantir um diálogo permanente entre a Comissão Executiva do PPCDAm e as Comissões Executivas dos Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com o intuito de solucionar conflitos de informação ou interesse que ocorriam, principalmente, entre os órgãos da esfera federal e entre estes e os órgãos estaduais. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016b). Adicionalmente, a coordenação do PPCDAm foi transferida da Casa Civil para o Ministério do Meio Ambiente, que se tornou o articulador central do plano (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016b).

Na 4ª fase (2016-2020), além de manter os três eixos das fases anteriores, foi proposto um novo eixo voltado à elaboração de normas e de instrumentos econômicos, fiscais e tributários, relacionados com os demais eixos, com a finalidade de contribuir para o combate ao desmatamento nas suas diferentes dimensões, abrangendo tanto a prevenção quanto o controle (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016c). Assim, as ações do plano resultaram estruturadas nos seguintes quatro eixos temáticos: a) Ordenamento Fundiário e Territorial; b) Monitoramento e Controle Ambiental; c) Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis; e d) Instrumentos Econômicos e Normativos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019, 2022). Adicionalmente, o plano adotou como novo foco a redução da degradação da vegetação nativa, objetivando proteger a integridade ambiental dos remanescentes de floresta (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016a). É importante frisar que, embora as principais diretrizes para o PPCDAm continuassem as mesmas da fase anterior, nesta quarta fase, foram introduzidas algumas adaptações com relação à nova dinâmica do desmatamento.

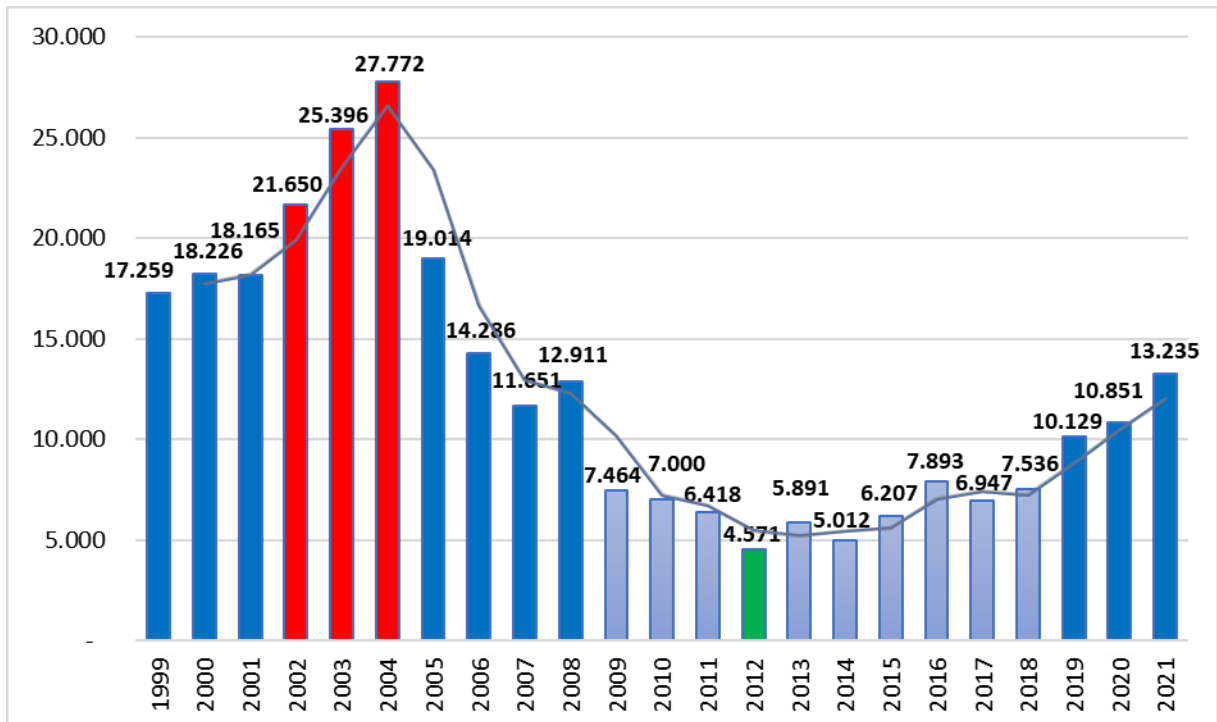
Mais especificamente, os objetivos do PPCDAm e do PPCerrado foram reavaliados conjuntamente, tendo em vista que, de acordo com a avaliação das fases anteriores, foi possível verificar que o problema do desmatamento no Brasil possui causas semelhantes na Amazônia e no Cerrado. Esse processo resultou na declaração de nove objetivos estratégicos em comum para os dois planos, que, conjuntamente, compõem o Plano Operativo para o período 2016-2020, a saber:

1. Promover a regularização fundiária
2. Promover o ordenamento territorial, fortalecendo as áreas protegidas
3. Promover a responsabilização pelos crimes e infrações ambientais
4. Efetivar a gestão florestal compartilhada
5. Prevenir e combater a ocorrência dos incêndios florestais
6. Aprimorar e fortalecer o

monitoramento da cobertura vegetal 7. Promover o manejo florestal sustentável 8. Promover a sustentabilidade dos sistemas produtivos agropecuários 9. Implementar instrumentos normativos e econômicos para controle do desmatamento ilegal. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016c, p. 3).

Conforme reconhecido em avaliações independentes, as ações do PPCDAm produziram uma drástica queda na taxa anual do desmatamento, tendo em vista que a área desflorestada se reduziu de 27.772 km<sup>2</sup> – registrada em 2004 – para 5.012 km<sup>2</sup>, segundo as observações de 2014 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019, 2022). Porém, no período de 2015 a 2021, de acordo com os dados do PRODES (Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica por Satélites), registrou-se uma nova tendência de crescimento: a superfície desmatada aumentou de 6.207 km<sup>2</sup> para 13.235 km<sup>2</sup>, com um único exercício em que houve queda (6.947 km<sup>2</sup> de área desmatada, em 2017, durante o Governo Temer). Cabe observar que o maior incremento foi registrado no quadriênio 2018-2021, quando o desmatamento passou de 7.536 km<sup>2</sup> para 13.235 km<sup>2</sup>, com aumento superior a 75,6%, conforme ilustrado na Figura 1 a seguir.

**Figura 1 – Desmatamento na Amazônia Legal (1999-2021)**



Fonte: elaboração do autor, com base nos dados do INPE (2021b).

Assim, os resultados registrados em 2021 representam um retrocesso a níveis próximos daqueles do ano 2006 (INPE, 2021b), exercício correspondente à metade da 1ª Fase do PPCDAm (2004-2008), quando, com uma superfície desmatada de 14.286 km<sup>2</sup>, ainda não

tenham sido alcançados os patamares da 2ª Fase do programa (2009-2011), marcada por uma trajetória bastante favorável no combate ao desmatamento na Amazônia Legal.

Com o intuito de explicar melhor os dados fornecidos, é necessário destacar que a taxa anual de desmatamento é calculada a partir dos dados coletados pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), que, de acordo com as análises realizadas por especialistas independentes, possuem um nível de precisão de aproximadamente 95%, com uma área mínima mapeada de 6,25 hectares independentemente do satélite utilizado (INPE, 2021a).

O PRODES é um projeto desenvolvido no âmbito do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), vinculado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI (INPE, 2021a). Vale ainda mencionar que o PRODES define como desmatamento “a remoção completa da cobertura florestal primária por corte raso, independentemente da futura utilização destas áreas” (INPE, 2021a). A taxa de desmatamento é consolidada a partir da análise das imagens captadas por diferentes satélites que cobrem os nove estados que compõem a Amazônia Legal Brasileira (ALB) e é calculada, anualmente, tendo como período de referência o intervalo entre 1º de agosto do ano anterior e 31 de julho do ano-base (INPE, 2021a).

Para finalizar o histórico do PPCDAm, cabe ressaltar que, embora, para o ano de 2020, fosse prevista a conclusão da 4ª fase do plano, o Decreto nº 10.142, de 28 de novembro de 2019, que instituiu, no âmbito do MMA, a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa – CONAVEG (BRASIL, 2019b), se antecipou; o referido ato revogou o decreto de 3 de julho de 2003 (alterado pelo decreto de 15 de março de 2004), o qual tinha criado o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial com a finalidade de propor e implementar o PPCDAm.

Formalmente, a recém-instituída Comissão Executiva manteve a competência de coordenar e monitorar a implementação dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas, contemplada na PNMC. Em contrapartida, a CONAVEG, por meio da Resolução nº 4, de 23 de junho de 2020, além de aprovar o supramencionado Plano Nacional, encerrou formalmente tanto o PPCDAm quanto o PPCerrado (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020a).

Assim, conforme defendido por um coordenador do IBAMA da área de fiscalização (entrevista A007), o disposto no Decreto nº 10.142/2019 equivale, de fato, à revogação do PPCDAm (BRASIL, 2019b). Essa afirmação foi corroborada pela análise do atual Plano

Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, documento de apenas duas dezenas de páginas, articulado em cinco eixos (Tolerância Zero ao Desmatamento Ilegal; Regularização Fundiária; Ordenamento Territorial; Pagamento por Serviços Ambientais; Bioeconomia) e estabelecido com base nos três temas transversais: Ambiente de Negócios, Inovação e Financiamento (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020b).

Tendo em vista o incremento da taxa anual de desmatamento registrado especialmente entre 2018 e 2020, conforme sinalizado acima, e diante do mais recente contexto político-institucional, desafios ainda maiores estão colocados, na atualidade e em perspectiva futura, para o combate ao desmatamento no Brasil. De fato, a situação do último triênio se encontra em estridente contraste com os objetivos ambiciosos postos no PPCDAm em 2016, quando tinha sido fixada como meta a redução da taxa de desmatamento em 80% até 2020 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016a).

Quanto à **Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**, o ICMBio é a entidade atualmente responsável pela sua execução, especialmente no tocante às ações de polícia ambiental voltadas à proteção das unidades de conservação instituídas pela União. Essa responsabilidade foi transferida do IBAMA para o ICMBio em 2007, por meio da Lei nº 11.516/2007, que dispõe sobre a criação deste último instituto (BRASIL, 2007).

A missão institucional do ICMBio consiste em “proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental através da administração das Unidades de Conservação (UCs) federais” (ASSOCIAÇÃO O ECO, 2013, p. 1). As ações a serem executadas no âmbito da Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza referem-se “às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União” (BRASIL, 2007, Art. 1º, I), apoiando, assim, a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), preexistente ao ICMBio, posto que tinha esse sistema sido instituído anteriormente, em virtude da Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000). O ICMBio exerce o poder de polícia ambiental para a proteção da biodiversidade nas unidades de conservação federais, fiscalizando e aplicando as penalidades correspondentes aos infratores, bem como é responsável por contribuir para a recuperação das áreas degradadas (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2008; ICMBIO, 2009; ASSOCIAÇÃO O ECO, 2013). Outra incumbência do ICMBio é a geração e disseminação de informações, conhecimentos e tecnologia, por meio de

seus programas de pesquisa, proteção e conservação da biodiversidade em todo o país (ASSOCIAÇÃO O ECO, 2013).

Nesta tese, a análise da política ambiental implementada pelo ICMBio será voltada, limitadamente, às Unidades de Conservação (UCs) federais localizadas na Amazônia Legal. Vale observar que, de acordo com a Lei nº 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, as UCs se subdividem em dois grandes grupos, em função da sua diferente finalidade, a saber: Proteção Integral, cujo objetivo é preservar a natureza, permitindo apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, salvo as exceções previstas na própria lei; e Uso Sustentável, cujo objetivo é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais (BRASIL, 2000). Cada grupo, por sua vez, inclui diferentes categorias, em virtude dos usos específicos/atividades admitidos, conforme o Quadro 1 a seguir:

**Quadro 1 – Classificação das Unidades de Conservação federais brasileiras**

<b>Grupo</b>	<b>Categoria</b>	<b>Usos/atividades admitidos</b>
Proteção Integral	Estação Ecológica (ESEC)	Pesquisa científica, numa área de máx. 3% da extensão total e até o limite de 1.500 hectares; visitaç�o p�blica com objetivos educacionais
	Reserva Biol�gica (REBIO)	Pesquisa cient�fica com autoriza�o pr�via; visita�o p�blica com objetivos educacionais
	Parque Nacional (PARNA)	Pesquisa cient�fica; desenvolvimento de atividades de educa�o e interpreta�o ambiental; recrea�o em contato com a natureza e turismo ecol�gico
	Monumento Natural (MN)	Visita�o p�blica sujeita �s condi�es e restri�es estabelecidas no Plano de Manejo
	Ref�gio de Vida Silvestre (REVIS)	Pesquisa cient�fica com autoriza�o pr�via; visita�o p�blica sujeita �s normas e restri�es estabelecidas no Plano de Manejo
Uso Sustent�vel	�rea de Prote�o Ambiental (APA)	Utiliza�o de propriedade privada de acordo com normas e restri�es estabelecidas, respeitados os limites constitucionais
	�rea de Relevante Interesse Ecol�gico (ARIE)	Utiliza�o de propriedade privada de acordo com normas e restri�es estabelecidas, respeitados os limites constitucionais
	Floresta Nacional (FLONA)	Visita�o; pesquisa cient�fica com autoriza�o pr�via; manejo

		florestal sustentável e manutenção de populações tradicionais
	Reserva Extrativista (RESEX)	Extrativismo vegetal, agricultura de subsistência e criação de animais de pequeno porte, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais. Visitação permitida, se compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo
	Reserva de Fauna (REFAU)	Pesquisa científica; visitação pública, desde que compatível com o manejo da unidade. É proibido o exercício da caça amadorística ou profissional
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	Exploração sustentável de componentes do ecossistema pelas populações tradicionais. Visitação permitida, se compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo. Pesquisa científica permitida, prévia autorização
	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	Pesquisa científica; visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais

Fonte: elaboração do autor, com base na Lei nº 9.985/2000.

Para compreender essa classificação, é primordial entender a diferença entre preservação e conservação: o primeiro conceito se relaciona com “a intenção da proteção integral das florestas”; por outro lado, a conservação prevê algum tipo de uso de parcela dos recursos naturais, desde que seja sustentável, isto é, “o manejo sustentável” de florestas e reservas (CAPELARI, 2017, p. 59).

A partir da descrição do PPCDAm e da Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, com foco nas unidades localizadas na Amazônia, entende-se que a escolha desses dois instrumentos está alinhada com a decisão de estudar o problema de pesquisa no contexto da política brasileira de meio ambiente, com destaque para a fiscalização e conservação do patrimônio ambiental.

O IBAMA e o ICMBio, na qualidade de “órgãos executores”, respectivamente, do PPCDAm e da Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, possuem “a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências” (BRASIL, 2013). Criadas com base em leis federais, ambas as entidades, apesar de estarem vinculadas ao Ministério do

Meio Ambiente (MMA) e terem de obedecer às suas diretrizes, são autarquias federais que, legalmente, gozam de autonomia administrativa e financeira na execução das respectivas atividades.

O panorama apresentado até aqui mostra o conjunto dos progressos realizados, de maneira incremental, a partir da promulgação da Constituição Federal brasileira, graças à progressiva consolidação das instituições da área ambiental, que tem se mantido até o exercício de 2018.

Antes de apresentar informações relevantes sobre o papel do IBAMA e do ICMBio, enquanto entidades executoras da política ambiental no Brasil, é fundamental proceder à análise de elementos conjunturais que, a partir de 2019, tem revertido o processo de consolidação da governança ambiental brasileira.

A título de premissa, vale observar que, não obstante os compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional, desde a conferência de Estocolmo (1972) e a Rio 92, na região amazônica, têm persistido imensas pressões por parte de agentes políticos e econômicos que entendem a ocupação de terras indígenas ou públicas como necessárias para o crescimento econômico (ABRAMOVAY, 2010), contrariando os princípios do desenvolvimento sustentável e o posicionamento mais racional do agronegócio exportador (COALIZÃO BRASIL CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA, 2021).

No Brasil, este debate tem se tornado especialmente acirrado em concomitância com a deterioração do ambiente político-institucional, já durante a campanha das eleições presidenciais de 2018, exacerbado pela difusão de notícias mentirosas através das redes sociais, capazes de mobilizar e arregimentar grande quantidade de pessoas desinformadas (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020).

Após a eleição do presidente Bolsonaro, esse descrédito nas instituições da área ambiental tem culminado com “[o] discurso antiambientalista, anti-Ibama, de uma suposta indústria de multas” (FOLHA DE S.PAULO, 2018a), com a negação, por parte do atual governo brasileiro, dos efeitos da ação humana sobre as mudanças climáticas – definidos como “dogma marxista” – e com a desistência de sediar no Brasil a 25ª Conferência das Partes na Convenção de Clima da ONU – COP-25, (FOLHA DE S.PAULO, 2018b).

Assim, desde 2019, vem se observando uma atuação do Ministério do Meio Ambiente, pautada num programa de governo direcionado à desconstrução das políticas ambientais e ao desmonte das instituições responsáveis pela sua implementação, como aconteceu com a extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas; a desqualificação dos dados



fornecidos pelo INPE sobre o desmatamento das florestas e a exoneração do presidente deste instituto por parte do governo (JORNAL O GLOBO, 2019); as flexibilizações de normas ambientais por meio de atos infralegais e apresentação de projetos de lei muito prejudiciais para o meio ambiente, a exemplo do PL 3.729/2004, para simplificação dos procedimentos para concessão de licenças ambientais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021a), e do PL 2.633/2020 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021b), o chamado “PL da grilagem”, sobre a regularização fundiária da ocupação indevida de terras públicas (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022); e, ainda, as demissões de servidores ocupantes de funções-chave, principalmente no IBAMA e no ICMBio, substituídos sucessivamente por agentes políticos e/ou militares com posicionamento ideológico alinhado à visão do atual Governo Federal (FOLHA DE S.PAULO, 2019a).

As colocações verbais do ex-ministro do Meio Ambiente, em ocasião da reunião ministerial ocorrida no dia 22 de abril de 2020, demonstram a intencionalidade do governo em proceder com a desregulamentação de normas e com uma interpretação destoante da sua finalidade original. Naquela oportunidade, Ricardo Salles defendeu a necessidade de aproveitar o fato de que o foco da atenção da imprensa e da opinião pública estava direcionado à pandemia de Covid-19 para “passar a boiada”, isto é, flexibilizar os regulamentos ambientais – e de outras áreas – através do método “parecer, caneta”, que consiste justamente na emissão de despachos interpretativos voltados a desvirtuar o teor das normas que regulamentam a execução das políticas públicas no Brasil (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021).

Exemplo claro desse processo de afrouxamento de regulamentos conduzido no plano infralegal é o caso do Despacho nº 7036900, de 25 de fevereiro de 2020, emitido pelo presidente do IBAMA, Eduardo Fortunato Bim, que liberou a exportação de madeira nativa sem a necessária Autorização de Exportação – prevista na Instrução Normativa do IBAMA nº 15/2011 (IBAMA, 2011) – e reconhecendo o Documento de Origem Florestal de Exportação (DOF Exportação) como único documento obrigatório para acompanhamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa, apesar do parecer contrário assinado por servidores de carreira da instituição (ASCEMA NACIONAL, 2020; FOLHA DE S.PAULO, 2021a).

Apesar das declarações de fachada apresentadas em conferências internacionais, como a Cúpula Mundial de Líderes pelo Clima, ocorrida nos dias 22 e 23 de abril de 2021, e a COP-26, a 26ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, realizada em Glasgow (Escócia), de 1 a 12 de novembro de 2021, o atual governo

brasileiro defende priorizar a soberania nacional no uso dos recursos naturais e, de fato, demonstra não tomar atitudes coerentes e críveis em temas de defesa dos biomas e da biodiversidade. Como consequência, o país perde credibilidade e renuncia ao papel de protagonista nas relações com os países mais influentes no cenário político mundial e nas conferências globais sobre o clima (SEIXAS *et al.*, 2020). Observa-se, assim, alimentado por posicionamentos radicais, o aumento dos conflitos entre duas linhas de pensamento não necessariamente em oposição, a saber: o desenvolvimento econômico e a conservação do meio ambiente. As decisões adotadas pelo atual Governo Federal na área de meio ambiente produziram, através da emissão de normas principalmente infralegais, consequências graves, já nos primeiros dois anos da gestão, como:

[...] a extinção no MMA dos setores de mudanças climáticas, recursos hídricos e florestas públicas; a paralisação do Fundo Amazônia e de criação de UCs [...]; e o estímulo ao desmatamento, às queimadas, à extração ilegal de madeira, ao garimpo clandestino e à ocupação ilegal de terras indígenas e UCs. Observa-se, ainda, o esvaziamento das equipes de fiscalização do IBAMA e do ICMBio, os ataques aos acordos sobre mudança do clima, as iniciativas de desmonte do sistema de licenciamento ambiental e, finalmente, o veto ao monitoramento dos ODS no Plano Plurianual 2020-2023. (SEIXAS *et al.*, 2020, p. 17).

Destarte, à medida que o IBAMA e o ICMBio vêm sendo fragilizados, ações fundamentais como a compatibilização da regularização fundiária e da consolidação territorial com a preservação ambiental, a fiscalização e, inclusive, a governança de Unidades de Conservação ficam prejudicadas ou paralisadas (SEIXAS *et al.*, 2020, p. 14). Esses e outros aspectos são discutidos de forma aprofundada no capítulo 5 “Apresentação e Discussão dos Resultados da Pesquisa”, com base na análise dos dados primários deste estudo.

O risco de deterioração das instituições e das políticas voltadas para a preservação das florestas torna-se ainda mais grave em um país como o Brasil, cujo território corresponde a 17% de toda a superfície terrestre dos trópicos, o que equivale à área da Oceania (REDE AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL, 2018). De acordo com os resultados de pesquisas da Rede Amazônia Sustentável – RAS (2018), consórcio que envolve pesquisadores de mais de 30 instituições nacionais e internacionais, o Brasil, com quase duas milhões de espécies da fauna e da flora (muitas delas endêmicas), contribui para a biodiversidade global mais do que continentes inteiros. O território brasileiro abriga 23,6% dos peixes de água doce do planeta (3,6 mil espécies); 16,5% de todas as aves (1,9 mil espécies); 13,3% dos anfíbios; 11,7% dos mamíferos; e 11,6% das plantas. (BARLOW *et al.*, 2018). Além da extensão territorial, o principal motivo de o Brasil possuir tanta diversidade de vida é a variedade de biomas. A Mata Atlântica, o Cerrado, a Caatinga, o Costeiro-Marinheiro, o Pantanal, o Pampa e a

Amazônia, conjuntamente, guardam as maiores reservas de água doce do planeta (REDE AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL, 2018).

Assim, diante da mudança de rumo observada na governança ambiental no Brasil, se justifica mais ainda a análise comparativa proposta nesta tese, que está voltada a investigar os diferentes elementos que definem a atuação dos burocratas de nível de rua das duas entidades executoras da política brasileira da área de meio ambiente: o IBAMA e o ICMBio. Neste trabalho, além de comparar a atuação dos agentes da linha de frente das duas instituições, foram observadas as mudanças institucionais ocorridas ao longo do período considerado (2004 a 2021 para o IBAMA e 2007 a 2021 para o ICMBio), com foco na comparação entre os primeiros três anos da gestão do presidente Bolsonaro e os mandatos anteriores.

Para melhor entender o papel desempenhado, até então, pelo IBAMA e pelo ICMBio na implementação de políticas de meio ambiente, faz-se necessário trazer algumas informações que permitam compreender a magnitude dessas entidades e seu potencial – atualmente subutilizado – no enfrentamento de crimes ambientais praticados no Brasil.

Dados coletados numa entrevista realizada, em março de 2019, com uma gestora do IBAMA, apontam que, até o exercício de 2018, a autarquia realizava mediamente 1,4 mil operações de fiscalização por ano, das quais, aproximadamente, 40% na Amazônia. Segundo a entrevistada, em 2017, a entidade aplicou um total de 4 bilhões de multas, sendo 800 milhões de multas geradas no âmbito da operação controle remoto do IBAMA, baseada no uso intensivo de dados gerados via satélite e na inteligência obtida a partir do cruzamento de informações pelas Superintendências regionais da entidade (THE NEW YORK TIMES, 2017). Os restantes 3,2 bilhões de multas foram aplicados pelos fiscais que realizam trabalho de campo, a chamada “infantaria”. Também foi informado que, entre os infratores, constam grandes empresas, a exemplo do Banco Santander que, em 2016, foi multado em 48 milhões por ter financiado áreas embargadas.

Em contrapartida, na referida entrevista, foi sinalizada uma tendência à queda do número de operações previstas no planejamento de 2019, para 1,2 mil, devido à falta de Fiscais. Dados sobre os processos julgados no IBAMA ao longo do período 2013-2020 também mostram uma tendência decrescente, especialmente nos anos 2019 e 2020, conforme ilustrado na Tabela 1 abaixo.

**Tabela 1 – Processos julgados pelo IBAMA (2013-2020)**

<b>Ano</b>	<b>Julgamentos</b>
2013	40.624
2014	60.676
2015	40.476
2016	27.006
2017	21.001
2018	23.836
2019	20.773
2020	5.522

Fonte: IBAMA (2021a).

Segundo a Nota Técnica do IBAMA, da qual foram extraídos esses dados (IBAMA, 2021a), a diminuição dos julgamentos de ilícitos ambientais expedidos em 2019, em comparação com os números observados nos anos anteriores, está associada majoritariamente à expectativa da entrada em vigor de novas regras sobre o processo sancionador ambiental, em virtude das mudanças trazidas pelo Decreto nº 9.760/2019 (BRASIL, 2019a). Esse decreto prevê a realização de audiência de conciliação ambiental com o autuado por infrações ambientais, com o intuito de encerrar os processos administrativos por meio de soluções legais tais como “[...] o desconto para pagamento, o parcelamento e a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente” (BRASIL, 2019a). Quanto à quantidade de julgamentos de 2020, equivalente a aproximadamente 25% do número observado no ano anterior, explica-se tanto pela reduzida produção das instruções – atrelada principalmente aos efeitos da pandemia – quanto pelo baixo nível de atuação das autoridades julgadoras de cargo comissionado (IBAMA, 2021a).

Segundo dados atualizados do IBAMA, reportados no último relatório do Observatório do Clima (2022), a redução na quantidade de autos lavrados por infrações contra a flora, que já vinha acontecendo no período de 2014-2015 a 2017-2018 (de 5.884 para 4.253), tornou-se bem mais expressiva entre 2018-2019 e 2020-2021, chegando a 2.534, o nível mínimo registrado ao longo dos últimos vinte anos na região amazônica. Vale destacar,

ainda, que a média do período 2018-2021, correspondente aos três primeiros anos do governo Bolsonaro, foi de 2.943, o que, em comparação com a média do período 2008-2018 (5.018), equivale a uma queda de 41,3% (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022).

Essa tendência ao decréscimo de lavraturas de autos de infração pelo IBAMA e, de forma mais geral, do processo de apuração das infrações ambientais foi discutida também na Nota Técnica publicada pela UFMG (2021), na qual são investigadas suas possíveis explicações. Argumenta-se que, devido à concentração do julgamento das infrações nas Superintendências Estaduais e nas Presidências do IBAMA e do ICMBio, de forma unificada entre as duas autarquias, e devido à instituição da conciliação ambiental, esse processo tornou-se mais demorado e estimulou o surgimento de conflitos de interesses, já que se intensificou o aparelhamento político nas funções-chave das Superintendências. Consequência disso, além da redução na quantidade de processos julgados e de multas pagas, foi também o fato de que, pela primeira vez, em 2020, o número de desembargos ultrapassou o número de embargos, apesar do aumento das taxas de desmatamento registradas no mesmo período na Amazônia Legal (UFMG, 2021).

Adicionalmente, em abril/2021, foi promulgada a Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 1/2021 que determina mudanças drásticas no processo administrativo para apuração de infrações ambientais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2021). Essa norma limita fortemente a autonomia dos AAFs na lavratura dos autos de infração, pois impõe que a sanção seja precedida por um relatório circunstanciado a ser elaborado pelo próprio Fiscal e, em seguida, submetido à análise da regularidade por autoridade hierarquicamente superior para eventual saneamento, correção e complementação do processo (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2021). Poucos dias depois da publicação do ato, mais de seiscentos servidores do IBAMA assinaram uma carta denunciando que essa medida iria afetar, de forma significativa, sua atuação em campo e, assim, paralisar o processo de fiscalização ambiental (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021).

Outro aspecto que afeta a atuação dos burocratas de nível de rua das duas autarquias ambientais federais é a redução dos quadros de pessoal. No tocante à quantidade de profissionais do IBAMA, os dados coletados nas entrevistas realizadas para esta pesquisa permitiram estimar que, em 2019, a instituição contava com, aproximadamente, 3.000 servidores (sendo 1.200 lotados na sede e os restantes espalhados pelo país), contra os 5.000 cargos disponíveis. Esse enorme *deficit* se produziu devido ao fato de que, nos últimos anos,

as saídas de servidores por aposentadorias e exonerações não foram compensadas por novas admissões, já que o último concurso público tinha sido realizado em 2009.

Conforme os relatos das entrevistas A002, A005 e A007, como consequência da queda geral da quantidade de servidores, o número de Fiscais caiu abruptamente em pouco mais de dez anos, passando de 1.680, contabilizados em 2008, para cerca de 700, estimados no início de 2020. Vale destacar que, desse quantitativo, só pouco mais de 400 agentes estavam trabalhando em campo, já que a outra metade desenvolvia atividades administrativas e integrava as equipes responsáveis pelo julgamento das infrações.

Deste modo, a instituição se encontra cada vez mais fragilizada em uma questão estruturante para a execução da fiscalização ambiental, a saber: a formação de equipes mínimas para a realização das operações na Amazônia Legal, onde, segundo os dados primários coletados, se concentra em torno de 80% do total da demanda nacional de trabalho em campo. Inicialmente, as equipes de AAFs provenientes de outros estados realizavam, em sistema de rodízio, pelo menos duas expedições por ano na região amazônica, cada uma com uma duração de 30 a 60 dias; hoje, nem todas as equipes conseguem realizar duas expedições com duração média de quase 20 dias. O seguinte trecho de um depoimento coletado em janeiro/2020 evidencia a queda drástica de AAFs atuantes em campo:

O IBAMA, hoje, está com o menor quadro da história. O menor número de fiscais da história da autarquia nós estamos vivenciando agora e a tendência é só diminuir. Por quê? Porque o último concurso que teve pra suprir mão de obra para fiscalização foi em 2009. E, de lá para cá, aposentaram pelo menos 400 fiscais. Hoje nós estamos com, mais ou menos, em torno de 700 fiscais no IBAMA, dos quais apenas 460 a 470 solicitaram o auxílio-periculosidade, [*corrigindo*] o adicional de periculosidade. Justamente, porque fazem atividade de campo. Esses outros 230/240 servidores não fazem atividade de campo, eles estão mais confinados em um gabinete. Então, quer dizer, a mão de obra é pequena e é preciso ter cada vez mais um trabalho direcionado para aquilo que é considerado uma prioridade institucional – já que não temos previsão de concurso público. (entrevista A007).

Além da sede localizada em Brasília, o IBAMA dispõe de 27 Superintendências que atuam nas respectivas Unidades da Federação (UFs), desenvolvendo uma atividade de fiscalização que suplementa aquela dos Estados. De acordo com entrevistas realizadas com agentes do IBAMA no primeiro semestre de 2020, o número de AAFs atuantes em campo apresentava tendência à queda, especialmente na região amazônica. Entre os motivos relatados dessa dificuldade em formar as equipes responsáveis pelas ações de fiscalização foram apontados: a redução do quadro de servidores do IBAMA, em geral, por aposentadorias, pedidos de exoneração e falta de reposição através de concurso público; e a desistência de Fiscais capacitados na realização das operações, em virtude da sensação

generalizada de desânimo e insegurança, além da ausência do necessário respaldo por parte dos superiores hierárquicos dentro da instituição.

As informações sobre as carências no corpo de funcionários do IBAMA obtidas nas entrevistas foram corroboradas pela supramencionada Nota Técnica da UFMG (2021), segundo a qual a entidade, em 2020, possuía um *deficit* de 2.311 cargos, dos quais 970 de Analista Ambiental, 336 de Analista Administrativo e 1.005 de Técnico Administrativo. É necessário registrar que, em janeiro/2022, foram aplicadas as provas do novo concurso público para o provimento de vagas em cargos de Analista Administrativo (40), Analista Ambiental (96) e Técnico Ambiental (432), perfazendo um total de 568 vagas, conforme o Edital do IBAMA nº 1/2021 (IBAMA, 2021b). É evidente que o total de vagas previstas nesse concurso representa um número amplamente insuficiente para suprir o *deficit* mencionado acima, pois corresponde apenas a 24,5% do total dos cargos a serem preenchidos. Além disso, tendo em vista que o Técnico Ambiental possui a competência legal para atuar na fiscalização somente dando apoio ao Analista Ambiental, entende-se que esse concurso constitui um mero paliativo que não resolve o problema de reforçar as equipes de AAFs atuantes em campo (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022). Neste sentido, é oportuno lembrar que a Nota Técnica nº 16/2020, emitida pela Coordenação de Gestão da Carreira e Desempenho de Pessoal do IBAMA, com respaldo de uma recomendação do Ministério Público Federal, tinha evidenciado a necessidade de que fossem admitidos na instituição, ao menos, 1.306 novos servidores de nível superior, entre Analistas Ambientais e Analistas Administrativos (IBAMA, 2020).

Quanto ao ICMBio, pesquisa documental realizada no Painel Dinâmico de Informações, disponibilizado *online* pela autarquia, permitiu verificar que o instituto administra 334 Unidades de Conservação (UCs), espalhadas de norte a sul do país, cujas áreas somadas correspondem a quase 10% de todo o território nacional, equivalente a 171.424.192 hectares (ICMBIO, 2021a). De acordo com dados fornecidos pelo referido painel, as Unidades de Conservação federais localizadas na Amazônia somam 125, ocupando uma superfície de 63.504.455 hectares, equivalente a 37% do total (ICMBIO, 2021a) e, aproximadamente, a 15% do território da Amazônia brasileira (CNN BRASIL, 2020). No âmbito da educação ambiental, o ICMBio conta com 11 Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação e com a Academia Nacional da Biodiversidade – ACADEbio para a formação e capacitação de servidores e parceiros. Adicionalmente, a entidade publica a revista científica denominada Biodiversidade Brasileira.

Segundo dados do instituto atualizados em junho de 2021, o ICMBio dispõe de 1.669 servidores (incluindo 94 nomeados para cargo em comissão), dos quais 950 exercem o cargo de Analista Ambiental (55,39% do total), 256 o de Técnico Administrativo (14,93%), 133 o de Técnico Ambiental (7,76%), 38 o de Auxiliar Administrativo (2,22%) e 28 ocupam o cargo de Analista Administrativo, o que equivale a 1,63% do total da força de trabalho da instituição (ICMBIO, 2021b). Vale destacar que o quantitativo total referido acima não inclui os funcionários terceirizados empregados em atividades de campo, como ocorre no caso dos brigadistas que integram as equipes atuantes no combate a incêndios florestais. Quanto ao número dos agentes do ICMBio designados como Agentes Ambientais Federais, isto é, responsáveis pela execução das atividades de fiscalização ambiental, embora não tenha sido possível obter dados oficiais, as entrevistas realizadas para esta pesquisa permitem estimar que, dos aproximadamente 1.700 servidores, cerca de 900 seriam Fiscais “portariados”, ou seja, nomeados por meio de portaria (porém, distribuídos entre os diferentes biomas do Brasil), e que em torno de 600 servidores atuariam em UCs localizadas na região amazônica. Dos 900 agentes de fiscalização, estima-se que os que atuam em campo em todo o território nacional seriam, aproximadamente, 300 efetivos e os que atuam na Amazônia Legal, menos de cinquenta. Com efeito, nas entrevistas, foi apontado que existem muitas dificuldades para organizar as equipes de fiscalização. Nas entrevistas realizadas com Agentes do ICMBio, no período de abril a setembro/2020, parecia que esse exíguo quantitativo de Fiscais atuantes na Amazônia não fosse destinado a crescer, pelo menos no curto/médio prazo, devido também ao fato de que não tinha sido realizado nenhum curso para formar AAFs desde 2017. Em contrapartida, vale mencionar que, em fevereiro/2022, foram aplicadas as provas do concurso público para a seleção de 61 Analistas Ambientais e 110 Técnicos Ambientais, perfazendo um total de 171 vagas, conforme o Edital do ICMBio nº 1/2021 (ICMBIO, 2021c). Similarmente ao que foi colocado sobre o novo concurso do IBAMA, a contratação desses profissionais está aquém das reais necessidades do Instituto Chico Mendes para o atendimento da demanda em campo, especialmente no que diz respeito à fiscalização ambiental.



### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo é uma versão atualizada do artigo “A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida”, publicado nos Cadernos EBAPE (BONELLI *et al.*, 2019), que traz o modelo de análise adotado no projeto mencionado, defendido no exame de Qualificação desta tese, em 29/10/2019, e apresentado também no seminário intitulado “Burocrata de Nível de Rua no Brasil: Conceito e Análise de Experiências”, conforme já citado na Introdução.

A seguir, pretende-se revisar os diferentes posicionamentos encontrados na literatura nacional e internacional sobre o debate entre controle e discricionariedade da burocracia. Sucessivamente, são apresentadas as diferentes perspectivas adotadas para analisar a atuação dos burocratas de nível de rua e compreender sua articulação na implementação de *policies*.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica (GIL, 2007; GRAY, 2012), a qual contemplou as seguintes etapas: a) busca e seleção de trabalhos nacionais e internacionais sobre o tema; b) exame das referências contidas nessas obras, quando aderentes ao tema; c) identificação de categorias teóricas relevantes; e d) análise, interpretação e avaliação crítica dos textos escolhidos.

Efetou-se a pesquisa bibliográfica em bases digitais acadêmicas, buscando-se pelo título, resumo e palavras-chave; foram utilizados os termos em língua inglesa “*street-level bureaucrats*”, “*public policy*” e “*implementation*”, combinados com o auxílio do operador booleano “AND”, e os correspondentes termos em língua portuguesa “burocratas de nível de rua”, “políticas públicas” e “implementação”, com o auxílio do mesmo operador “AND”. Quanto ao período de publicação das obras procuradas, não foi aplicado nenhum recorte temporal às buscas.

Com base nestes critérios, inicialmente foram recolhidas 71 referências, as quais sofreram duas reduções: a primeira visando à adequação ao tema da pesquisa, pela análise dos títulos, dos resumos e das palavras-chave, o que reduziu o número de textos a 36; a segunda pela subtração das duplicidades, restando 29 publicações. Contudo, observando-se as referências das obras recolhidas na primeira etapa, mais 12 artigos foram identificados e acrescentados aos 29, por sua aderência ao tema, o que resultou no total final de 41 textos (observa-se que não fazem parte do total final as obras utilizadas para discutir o conceito de implementação de forma geral, nem aquelas que versam sobre conceitos específicos introduzidos para o aprofundamento do construto teórico). Essas publicações foram analisadas integralmente e organizadas em virtude de quatro categorias conceituais centrais do debate

acadêmico: 1) discricionariedade; 2) estruturas institucionais (compreensiva dos conceitos de instituições, organizações, hierarquias e regras); 3) ação individual (compreensiva dos conceitos de agência e *stewardship*); e 4) relações (compreensiva dos conceitos de interações e mediação). No Quadro 2, estão reportadas as principais referências, organizadas em razão das quatro categorias conceituais que serão discutidas nas próximas subseções.

**Quadro 2 – Principais publicações organizadas por categoria conceitual**

<b>Categoria conceitual</b>	<b>Referências</b>
Discricionariedade	Wilson (1967); Davis (1969); Lipsky (1980); Floyd e Wooldridge (1992); Barrett (2004); Hupe e Hill (2007); Pires (2009); Lotta, (2010, 2014); Huising e Silbey (2011); Lotta, Pires e Oliveira (2014)
Estruturas institucionais	Pereira e Motta (1987); Lupia e McCubbins (1994); Evans e Rauch (1999); Wise (2004); March e Olsen (2006); Coêlho e Fernandes (2017)
Ação individual	Niskanen (1971); Alchian e Demsetz (1972); Elmore (1979); Fama e Jensen (1983); Moe (1984); Donaldson e Davis (1991); Osborne e Gaebler (1992); Lupia e McCubbins (1994); Pollitt (1995); Davis, Schoorman e Donaldson (1997); Evans e Rauch (1999); Cline (2000); Muller e Surel (2002); Bolton e Dewatripont (2005); Van Slyke (2006); Kluvers e Tippett (2011); Maynard-Moody e Musheno (2012, 2015); Lima e D'Ascenzi (2013)
Relações	Pires (2009); Keiser (2010); Lotta (2010, 2014, 2018); Abers e Von Bülow (2011); Alexander, Lewis e Considine (2011); Huising e Silbey (2011); Berk, Galvan e Hattam (2013); Lima e D'Ascenzi (2013); Lotta, Pires e Oliveira (2014); Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016); Viana (2017)

Fonte: elaboração do autor.

### 3.1 O DILEMA ENTRE CONTROLE E DISCRICIONARIEDADE NA ATUAÇÃO DA BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA

O debate sobre o controle e a discricionariedade da burocracia foi aberto, inicialmente, nos campos da Sociologia do Direito e da Sociologia das Organizações, poucos anos antes de Lipsky apresentar sua teoria, em 1969, “no encontro anual da *American Association of Political Science (APSA)*” (CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018, p. 229). O debate se popularizou na literatura da Administração Pública com o artigo do próprio Lipsky (1980) sobre os comportamentos dos *street-level bureaucrats*. Conforme apontado por Pires (2009), na literatura, há controvérsias sobre a atuação dos burocratas implementadores de políticas públicas, ou seja, discricionariedade, por um lado, e controle, numa visão weberiana do Estado, por outro lado.

Para compreender melhor o termo “discricionariedade”, pode-se utilizar a definição de Davis (1969, p. 4), segundo a qual “[...] um funcionário público tem discricionariedade onde quer que os limites efetivos de seu poder deixem-no livre para fazer uma escolha entre

possíveis cursos de ação e inação”. Da parte de Wilson (1967), o conceito de controle define a capacidade de a burocracia cumprir os objetivos de governo definidos nas políticas públicas.

Segundo Barrett (2004), autora declaradamente influenciada pela teoria da estruturação de Giddens (1994), para compreender a discricionariedade é importante identificar o papel dos agentes que conhecem por dentro o sistema em que atuam. Esses conhecimentos permitem aos indivíduos ampliar sua capacidade de negociação e seu poder discricionário, no âmbito do próprio processo de implementação, para desafiar ou defender o *status quo* de acordo com seus valores e interesses.

Na visão de Hupe e Hill (2007), a existência de regras não impede o exercício da discricionariedade por parte dos burocratas de nível de rua. Para esses autores, qualquer tipo de norma – especialmente aquela que regulamenta assuntos complexos, como acontece em várias áreas de políticas públicas – precisa ser interpretado e aplicado à situação fática. Portanto, o exercício da discricionariedade é essencial na execução de *policies* diante da necessidade de tomar decisões que atendam ou excluam potenciais usuários ou beneficiários de serviços públicos (HUPE; HILL, 2007), ou que, no caso de agentes fiscalizadores, apliquem as sanções previstas para punir condutas ilegais. Um aspecto a ser problematizado, especialmente no caso da implementação da política ambiental, é se existe espaço para a discricionariedade na aplicação de sanções voltadas a coibir os ilícitos ambientais. A investigação empírica conduzida nesta tese permitiu analisar e compreender esse aspecto, entre outros que apresentam suas especificidades devido à própria natureza da política estudada.

Lotta (2010) evidencia a existência de lacunas teóricas na compreensão das ações dos agentes implementadores e nos fatores que as influenciam. A autora analisa os comportamentos dos *street-level bureaucrats* e os efeitos de sua atuação na implementação de políticas, considerando, também, a influência de fatores institucionais que limitam a discricionariedade. A implementação é definida como um “complexo processo que envolve pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos” (LOTTA, 2010, p. 15). Adicionalmente, a implementação caracteriza-se pelas comunicações e interações dos burocratas com os usuários, portanto, consiste em um processo de adaptação e de mediação entre Estado e Sociedade, sobretudo devido à ação dos burocratas implementadores (LOTTA, 2010). No caso da política ambiental, entre outras *policies*, cabe se perguntar como essa relação Estado-Sociedade muda ao longo do tempo, em função de contextos histórico, político, institucional etc. Assim, tendo em consideração a

complexidade do conceito de Sociedade, em termos das necessidades heterogêneas dos diferentes grupos que a compõem, vale se questionar quais direitos estão sendo, de fato, tutelados pela política de governo vis-à-vis aos direitos que devem ser garantidos pela política de Estado pautada nos princípios constitucionais. Na área ambiental, por exemplo, interesses de atores sociais diferentes podem entrar em conflito, quando a proteção dos direitos de uns afeta o exercício dos direitos de outros, como ocorre na aparente dicotomia entre preservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico.

Na prática, interesses institucionais, organizacionais, individuais e relacionais podem sobrepor-se e alterar os resultados da implementação de *policies*, chegando-se a aplicar a mesma política pública de maneiras diferentes (LOTTA, 2014; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). O referido estudo de Lotta, Pires e Oliveira (2014), embora voltado para os burocratas de médio escalão, permite compreender como a atuação dos agentes implementadores se desdobra em diferentes perspectivas, como a institucional, a de ação individual e a relacional, discutidas mais adiante.

Os estudos citados a seguir mostram a complexidade do dilema entre controle e discricionariedade e como tal impasse pode ser abordado por diferentes perspectivas e estudado em função de diversos níveis de análise, do macro para o micro.

Numa etnografia conduzida na *Eastern University*, Huisin e Silbey (2011) definem como “regulação relacional” a abordagem utilizada pelos gerentes para administrar o descompasso entre o desenho e a aplicação da legislação. O sucesso desses agentes não consiste em anular o *gap*, mas em adequar as regras à complexidade e à incerteza do ambiente local e em manter as atividades organizacionais dentro de uma faixa de variação próxima às especificações regulatórias iniciais.

Na mesma linha de raciocínio, Pires (2009) compara os diferentes modelos de gestão – gerencialista *versus* experimentalista – utilizados na fiscalização do trabalho, com foco no estado de Pernambuco, mostrando seu impacto nos respectivos resultados da implementação. A pesquisa aponta que uma abordagem menos vinculada a regras e a objetivos/metapredeterminados e mais aberta à aplicação de “táticas diversificadas” e de soluções elaboradas conjuntamente com cidadãos, trabalhadores, sindicatos, empresários, outros entes públicos etc. demonstra ser mais eficiente na resolução de problemas complexos (PIRES, 2009, p. 168).

Por outro lado, estudiosos como Lupia e McCubbins (1994) analisaram o problema da delegação de *policies* do legislativo (principal) para o executivo (agentes), sendo a supervisão

do legislativo – nas duas modalidades direta e centralizada (*police patrols*) ou indireta e descentralizada (*fire-alarms*) – o meio mais comum para reduzir o impacto do problema de agência. Segundo os autores, a condição para que a delegação se constitua como meio eficaz na implementação de políticas públicas e não se torne uma forma de abdicação é que os legisladores saibam desenhar instituições que favoreçam o aprendizado com base na supervisão (LUPIA; MCCUBBINS, 1994). Porém, diante do atual contexto político-institucional existente no Brasil e em outros países onde as instituições estão sofrendo processos de corrosão e enfraquecimento (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018), é lícito questionar se e como o poder legislativo está cumprindo sua função de supervisor, especialmente nos casos em que interesses particulares dos seus agentes parecem sobrepor-se aos interesses coletivos.

Na mesma perspectiva de Lupia e McCubbins (1994), o trabalho de Coêlho e Fernandes (2017) sobre o Programa Bolsa Família demonstra que regras formais, quando compreensíveis para os implementadores e para os usuários-cidadãos, podem atuar como instrumento de modelagem comportamental dos atores envolvidos, favorecendo o aprendizado (*policy learning*) na relação entre principal e agentes, melhorando a coordenação de políticas e beneficiando a gestão de *policies*.

Complementando a apresentação desse debate sobre o dilema entre controle e discricionariedade, é relevante observar que, por um lado, o excesso de autonomia pode produzir diferenças excessivas nos resultados alcançados por entidades do mesmo setor (FLOYD; WOOLDRIDGE, 1992), como aconteceu em hospitais públicos paulistas devido à elevada adaptação das normas às necessidades locais (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011); em contrapartida, o excesso de centralização por parte da administração pública, quando houver falta de coordenação de políticas nacionais com os entes locais, aumenta o risco de produzir respostas menos eficazes, especialmente na gestão de crises, como ficou evidente no caso do enfrentamento à Covid-19 pelo governo federal brasileiro (TEIXEIRA *et al.*, 2020; ABRUCIO *et al.*, 2020; LOTTA *et al.*, 2021).

Com base nos diferentes posicionamentos encontrados na literatura, percebe-se a necessidade de aprofundar a análise da implementação de políticas públicas pelo prisma dos seus agentes implementadores, os quais se deparam, cotidianamente, com os dilemas postos pela adaptação das *policies* à realidade que enfrentam no momento da sua execução. Por esse motivo, no próximo item, serão apresentadas e justapostas três diferentes perspectivas

analíticas sobre a atuação da burocracia de nível de rua, e formulada uma hipótese que possa nortear esta pesquisa.

### 3.2 PERSPECTIVAS PARA A ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA

A definição das perspectivas apresentadas neste item é fruto de um esforço de síntese voltado para a construção de um modelo que seja, ao mesmo tempo, abrangente e parcimonioso, e que possa orientar a realização de pesquisas empíricas, como esta que está sendo empreendida, tão necessárias para uma melhor compreensão da implementação de políticas públicas nacionais.

A seguir, são discutidas, com base na literatura selecionada, a perspectiva institucional, a perspectiva de ação individual (ou, simplesmente, individual) e a perspectiva relacional, já adotadas por Lotta, Pires e Oliveira (2014) na análise da atuação dos burocratas de médio escalão. Contudo, aqui, elas serão utilizadas na observação da atuação dos burocratas de nível de rua, e permitirão identificar possíveis caminhos para o avanço da investigação sobre o tema. Ressalta-se que as três perspectivas mencionadas correspondem às três distintas modalidades de governança organizacional, estudadas na área de Teoria das Organizações, classificadas em hierarquia, mercado e redes (WILLIAMSON, 1985, 1996; MÉNARD, 2012; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Adicionalmente, observa-se que trabalhos recentes sobre os burocratas de nível de rua no processo de implementação identificam os fatores que moldam o comportamento dos próprios agentes implementadores, agrupando-os em três grandes categorias: fatores gerenciais, pessoais e relacionais, além dos fatores institucionais (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Entende-se que é possível estabelecer analogias entre fatores gerenciais, pessoais e relacionais e, respectivamente, perspectivas institucional, individual e relacional.

A seguir, os principais textos selecionados para a construção do recorte teórico – conforme o Quadro 2 exibido anteriormente – são apresentados e organizados com o objetivo de discutir as três perspectivas analíticas (institucional, individual e relacional), cada uma correspondente a uma diferente abordagem teórica. O intuito dessa discussão é construir o argumento central sobre a articulação e a complementariedade das três perspectivas que analisam a atuação dos burocratas de nível de rua de ângulos diferentes, mas não necessariamente excludentes.

A **perspectiva institucional** refere-se à obediência dos agentes a regras formais, em consequência da posição ocupada na hierarquia burocrática, e ao cumprimento de obrigações e tarefas associadas ao cargo assumido na respectiva organização, em conformidade com a visão weberiana (WEBER, 1968, 2003; PEREIRA; MOTTA, 1987; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Para este fim, torna-se necessário conhecer e analisar a organização da agência em questão, sua estrutura e suas normas.

Conforme apontado por March e Olsen (2006), os atores de certa instituição tendem a alinhar suas ações às regras formais, consideradas, segundo os entendimentos comuns, naturais, justas, esperadas e legítimas. As normas incorporam crenças, expectativas institucionais, práticas, rotinas, hábitos, valores, códigos de conduta etc., consolidados ao longo do tempo e socialmente aceitos. Neste sentido, é possível inferir que, quando houver alinhamento entre normas e valores, os limites entre duas dimensões diferentes, como a institucional e a individual, não são intransponíveis, mas apresentam pontos em comum.

De acordo com a visão de March e Olsen (2006) supramencionada, os atores que pertencem a uma dada instituição, em lugar de basear suas decisões em cálculos de custo-benefício, reconhecem seu papel organizacional e adaptam seus comportamentos às normas prescritas, seguindo a “lógica da adequação”, isto é, escolhendo, em uma situação específica, o curso de ação que mais se encaixa numa determinada previsão normativa (MARCH; OLSEN, 2006). Adicionalmente, Wise (2004) ressalta a preponderância que o cumprimento do interesse público assume na atuação dos burocratas, os quais se encontram fortemente condicionados por papéis institucionais predefinidos.

No âmbito dessa perspectiva institucional, podem ser enquadrados os fatores gerenciais, que, segundo Ferreira e Medeiros (2016, p. 790), incluem o conjunto de “[...] recursos, sistemas de controle, [...], padrões de desempenho” e outros mecanismos utilizados, principalmente no âmbito organizacional, pelos agentes políticos e pelos agentes públicos de alto e médio escalão, para orientar a ação dos burocratas implementadores em direção aos objetivos estabelecidos. Embora, segundo autores como May e Winter (2007) e os próprios Ferreira e Medeiros (2016), a influência desses fatores gerenciais sobre o comportamento dos burocratas implementadores seja limitada, devido a uma suposta distância entre os agentes de baixo escalão e aqueles de médio/alto escalão, em contrapartida, nos casos do IBAMA e do ICMBio, não foi constatada uma separação tão nítida entre os diferentes níveis hierárquicos. Com efeito, as entrevistas realizadas com os próprios servidores demonstraram que não é incomum que os gestores dessas autarquias tomem decisões que afetam diretamente a atuação

dos burocratas de nível de rua. Ainda assim, levando em conta a necessidade de manter o modelo de análise parcimonioso, decidiu-se que as observações relacionadas com os fatores gerenciais fossem classificadas, a depender do seu significado, em um dos três elementos que compõem a perspectiva institucional, que, além das regras formais (já discutidas acima), compreende, também, regras informais e fatores político-institucionais.

A análise da atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira requer que, além das regras formais, sejam levados em conta o papel e a influência das regras informais. Douglass North (1990), ao definir as instituições, defende que elas são constituídas por regras formais e informais que definem e organizam as relações sociais, políticas e econômicas. O próprio North concebe as instituições como regras do jogo adotadas em sociedade ou como restrições, desenhadas pelo homem, capazes de regular as interações sociais (NORTH, 1990). Nessa mesma linha de pensamento, Hodgson (2006, p. 2) aponta que as instituições são “sistemas de regras sociais estabelecidas e prevalentes que estruturam as interações sociais”. Esse processo de construção não ocorre, necessariamente, de cima para baixo, mas se consolida a partir de acordos socialmente pactuados e progressivamente institucionalizados. Por isso, para o desenvolvimento deste trabalho, não é possível ignorar as regras informais. Desta forma, na atualização do modelo, as regras informais constituem um indicador que se adiciona aos demais elementos que integram a dimensão institucional.

No âmbito da perspectiva institucional, faz-se necessário levar em conta, também, fatores político-institucionais ligados às políticas públicas, tais como ambiente político, econômico, legal etc. que afetam a implementação dos respectivos programas. Neste sentido, Oliveira e Abrucio (2011) argumentam que, para entender os resultados das *policies* é preciso analisar a relação da burocracia com o contexto no qual ela é inserida; contexto este determinado pelas diretrizes ditadas pelos agentes políticos que comandam, direta ou indiretamente, os órgãos ou as entidades executoras de tais políticas. Pesquisas empíricas, como a de Zhan, Lo e Tang (2013) e de Coêlho e Fernandes (2017), observam os efeitos de fatores institucionais sobre a implementação de *policies*. Os primeiros autores analisaram os efeitos do apoio político de diferentes esferas de governo (central *versus* local) e da colaboração entre entidades públicas sobre a eficácia da execução da política ambiental chinesa (ZHAN; LO; TANG, 2013). O trabalho de Coêlho e Fernandes (2017) estuda a influência de fatores políticos (como competição eleitoral e alinhamento ideológico entre esferas de governo) e econômicos (como capacidade fiscal do município e renda per capita),



além de fatores geográficos e demográficos, no desempenho do programa Bolsa Família, no Brasil.

Esse alinhamento entre governo central e governos locais se torna ainda mais crítico em situações de crise, como aquela gerada pela pandemia do novo coronavírus, devido à necessidade de produzir respostas rápidas, coerentes e eficazes no enfrentamento de tais emergências. Neste sentido, estudos recentes conduzidos no Brasil mostram o impacto da falta de coordenação e cooperação do governo federal com estados e municípios na implementação de políticas públicas adequadas, em evidente contradição com os princípios do pacto federativo, o que se traduziu em interferências na aplicação das medidas preventivas (higiênicas e de distanciamento físico) e em atrasos nas transferências intergovernamentais de recursos financeiros, com graves impactos no atendimento aos pacientes afetados pela doença (TEIXEIRA *et al.*, 2020). Analogamente, Abrucio e colaboradores (2020) destacam a importância da coordenação governamental na execução de políticas públicas, como no caso do enfrentamento à pandemia de Covid-19, vis-à-vis à atuação do “federalismo *bolsonarista*” responsável por acirrar os conflitos políticos entre governo central e governos locais e, conseqüentemente, romper o necessário alinhamento entre as *policies* conduzidas por entes federativos de esferas diferentes. De acordo com Lotta *et al.* (2021), em contextos de crise como aquela produzida pela pandemia, o aumento de conflitos políticos no processo de tomada de decisão afeta a eficácia da ação estatal e a coordenação entre diferentes órgãos da administração pública, comprometendo a atuação cotidiana dos burocratas de nível de rua e sua capacidade na prestação de serviços públicos de qualidade.

Quanto à importância da coordenação da política ambiental entre os diferentes entes federativos e aos problemas decorrentes de sua ausência, a tese de doutorado de Schmitt (2015) mostra a fraqueza da fiscalização ambiental naqueles estados brasileiros em que os líderes de governo são apoiados abertamente por eleitores cúmplices de delitos ambientais. Essa situação inviabiliza a atuação das agências estatais no combate ao desmatamento e aos demais crimes contra a preservação ambiental, devido às fortes pressões políticas recebidas por seus funcionários, e reforça a necessidade da atuação supletiva por parte da União e das autarquias federais na fiscalização ambiental (SCHMITT, 2015).

Entre todos os aspectos identificados acima, a qualidade das regras assume uma função primordial, pois, normas bem escritas e constantemente melhoradas favorecem a compreensão, observância e aplicação de *policies*, bem como a coordenação entre os atores

envolvidos, podendo resultar em maior grau de desempenho dos serviços prestados à coletividade (COÊLHO; FERNANDES, 2017).

Pelo exposto, deduz-se a importância da ausência de interferências políticas e da aderência dos burocratas de nível de rua à missão institucional, aos programas, planos e rotinas organizacionais (mesmo aquelas definidas informalmente). Assim sendo, entende-se que regras – formais e informais – e fatores político-institucionais coerentes com a missão institucional constituem um dos pilares em que se fundamenta a atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira.

A **perspectiva individual**, em consonância com a Teoria da Escolha Racional e a Teoria da Agência, pode ser observada em virtude da presença ou ausência de incentivos – como recompensas e punições – e da existência de mecanismos de monitoramento, de forma que seja possível analisar o comportamento mais ou menos cooperativo (ou mais ou menos competitivo) dos agentes (NISKANEN, 1971; MOE, 1984; LUIA; MCCUBBINS, 1994; EVANS; RAUCH, 1999; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; COÊLHO; FERNANDES, 2017). Segundo a Teoria da Agência, a qual adota a premissa de comportamento oportunista dos indivíduos, quando há delegação de decisões para agentes cujos objetivos não estão alinhados aos objetivos do principal, o resultado esperado é um baixo nível de desempenho (FAMA; JENSEN, 1983). No entanto, o principal dispõe de instrumentos para minimizar esse conflito de interesses, tais como o monitoramento do comportamento do agente ou – quando o produto do seu trabalho pode ser mensurado – a adoção de incentivos positivos e negativos, respectivamente, prêmios e punições (ALCHIAN; DEMSETZ, 1972; BOLTON; DEWATRIPONT, 2005). A aplicação da Teoria da Agência no campo da Administração Pública foi estudada, entre outros autores, por Moe (1984). Segundo este estudioso, nos vários níveis hierárquicos da administração pública, pode ser identificada uma série de relações do tipo principal-agente, tais como a relação entre os burocratas de alto e médio escalão e entre eles e seus subordinados (os que, neste trabalho, são denominados burocratas da linha de frente ou burocratas de nível de rua). Nestas relações hierárquicas, ocorrem importantes problemas informacionais, principalmente a seleção adversa e o risco moral. A seleção adversa refere-se às “informações ocultas”, isto é, ao comportamento de uma das partes voltado a esconder informações, crenças e valores que poderiam induzir a outra parte a fazer escolhas diferentes. Já o risco moral trata de “ações ocultas”, ou seja, acontece quando uma das partes adota um comportamento oportunista, a exemplo de esquivar-se ou negligenciar

suas responsabilidades (em inglês, *shirking*), pois, avalia que o risco de sofrer uma punição é menor do que o benefício oriundo da conduta egoísta (MOE, 1984).

Assim, no contexto da Administração Pública – caracterizado por rigidez, multiplicidade de principais e agentes envolvidos, bem como multiplicidade de objetivos (DIXIT, 2002) –, é possível prever que haverá dificuldades e custos elevados na aplicação desses mecanismos. Um exemplo de conduta da burocracia que se desvia de suas finalidades é descrito por Niskanen (1971): os agentes da burocracia podem utilizar suas vantagens informacionais, com o intuito de pressionar os governos a aumentar o orçamento à disposição de seus órgãos, para a realização de programas e expansão de seus quadros de funcionários, analogamente ao que fazem os gerentes de departamentos de empresas privadas.

Para compreender a perspectiva individual, é importante ressaltar que, desde o início dos anos 1990, concomitantemente à onda de reformas que transformam o setor público de numerosos países do mundo ocidental industrializado, difunde-se no campo da administração pública uma ideologia hegemônica – denominada *New Public Management* – voltada à aplicação de modelos de gestão empresariais no âmbito da gestão pública, com a finalidade de “reinventar o governo” (OSBORNE; GAEBLER, 1992). Entre os remédios contemplados para as reformas estão previstas medidas tais como a redução de custos, a desagregação de organizações governamentais tradicionais em agências regidas por contratos específicos, a fixação de metas de desempenho e indicadores de produtividade, a introdução de mecanismos de mercado ou quase mercado etc. (POLLITT, 1995). Nessa perspectiva, segundo Cline (2000), para que as políticas públicas sejam traduzidas eficazmente na fase de implementação, é fundamental definir claramente os objetivos das *policies* e estabelecer mecanismos de controle e coordenação para alinhar os interesses de todos os atores envolvidos. Segundo essa lógica da ação individual-racional, coerente com a Teoria da Escolha Racional e com a Teoria da Agência, o indivíduo tende, naturalmente, a tomar decisões alinhadas com seus interesses pessoais, frequentemente desviantes dos objetivos organizacionais. Por conseguinte, faz-se necessário que a organização aplique incentivos e sanções para alinhar os comportamentos individuais com os interesses institucionais.

Cabe mencionar que na literatura existem outras teorias, a exemplo da *Stewardship Theory*, as quais defendem que, para explicar a dinâmica das relações principal-agente, é essencial contemplar valores, como confiança, cooperação, envolvimento e reciprocidade relacional. Segundo essas teorias, os comportamentos dos envolvidos, embora não necessariamente altruístas, podem ser cooperativos, em especial no longo prazo; e os agentes

podem ser motivados por incentivos não somente extrínsecos – como bônus, recompensas financeiras e multas – mas, também, intrínsecos – como reputação, autonomia, satisfação no trabalho e estabilidade (DONALDSON; DAVIS, 1991; DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997; VAN SLYKE, 2006; KLUVERS; TIPPETT, 2011).

Outra abordagem a ser contemplada na análise da ação individual diz respeito à interpretação que os indivíduos fazem da realidade e às escolhas feitas com base em suas ideias, julgamentos, crenças e visões de mundo. Admite-se, assim, a existência de um conjunto de variáveis cognitivas, além da racionalidade, ou, dito de forma mais direta, de valores que são capazes de influenciar os atores sociais no processo de tomada de decisão e na sua atuação (ELMORE, 1979; MULLER; SUREL, 2002; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012, 2015; LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Nessa linha de raciocínio, vale observar que a discricionariedade, já discutida no item 3.1, apesar de realizar-se na tensão dialética com a perspectiva institucional e moldada pelas relações interpessoais (BARRETT, 2004), é entendida como uma variável expressão da agência. Sendo assim, decidiu-se incluir esse conceito na perspectiva individual.

Cabem, ainda, integrar na discussão o papel e a influência das capacidades, que, de acordo com a atualização do modelo, se adicionam ao conjunto de conceitos que compõem a perspectiva individual.

Nesse quesito, adotando uma visão contemporânea sobre o papel do Estado, de acordo com Pires e Gomide (2016), a ação pública é caracterizada não somente pelo planejamento de políticas, sua execução e entrega de resultados, mas, também, pela mediação e interação com diferentes atores. Assim, é possível identificar duas distintas dimensões nas capacidades estatais, a saber: a) capacidades técnico-administrativas, que dizem respeito à existência de burocracias competentes, qualificadas profissionalmente para o uso de instrumentos de planejamento e coordenação, capazes de acessar a recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos e, a partir disso, produzir resultados; b) capacidades político-relacionais, ou de governança, que se referem às habilidades de interlocução dos agentes públicos com os diferentes atores sociais, bem como de mediação entre interesses conflitantes e construção de consensos (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016). Vale observar que as primeiras capacidades estão relacionadas com os conceitos clássicos de eficiência e eficácia, presentes, principalmente, nas abordagens tradicionais da perspectiva weberiana da burocracia; em contrapartida, as segundas estão mais associadas às noções contemporâneas de

governança, legitimidade, aprendizagem e inovação (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016).

Ainda sobre o tema das capacidades estatais, Cavalcante (2017), num trabalho de revisão de literatura sobre a evolução histórica dos diferentes modelos de gestão pública, aponta que, nas abordagens contemporâneas presentes nesses estudos, além da recuperação da importância das capacidades burocráticas e da descoberta das capacidades relacionais-interativas, destacam-se as capacidades interdisciplinares. Segundo o autor, esse conjunto de capacidades contribui para tornar a administração pública mais responsiva perante a sociedade e mais voltada à inovação, por meio de melhorias constantes e gradativas (*micro-improvements*) nos seus processos organizacionais e na implementação das políticas públicas (CAVALCANTE, 2017). Nessa mesma linha, Cavalcante e Pires (2018) defendem que a construção das capacidades estatais necessárias para melhorar a qualidade dos serviços públicos e a efetividade das *policies* precisa contemplar, além das capacidades consideradas tradicionalmente (liderança, coordenação e controle burocrático), aspectos mais adequados aos novos desafios postos para o Estado democrático contemporâneo, como mobilização de recursos, aprimoramento de instrumentos de gestão, desenvolvimento de relações interinstitucionais e inovação.

Sendo assim, nesta tese, a perspectiva individual contempla as capacidades estatais tanto no aspecto técnico-administrativo quanto no aspecto político-relacional.

Retomando os diferentes conceitos utilizados neste capítulo, considera-se que, independentemente de adotar as premissas da Teoria da Agência ou da *Stewardship Theory*, avaliar os efeitos de incentivos – extrínsecos ou intrínsecos – e admitir a influência de valores, discricionariedade e capacidades sobre os comportamentos dos agentes, a perspectiva individual é relevante para compreender a atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas e no cumprimento das metas estabelecidas (CLINE, 2000; COELHO; FERNANDES, 2017; LUPAIA; MCCUBBINS, 1994; OSBORNE; GAEBLER, 1992; POLLITT, 1995). Logo, valendo-se dessas considerações, independentemente do comportamento do burocrata implementador, como “agente” ou como *steward*, entende-se que, também, incentivos, fatores discricionários, valores e capacidades fundamentam a atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira.

Por fim, a **perspectiva relacional** estuda as múltiplas interações de agentes burocráticos com outros agentes internos e externos ao Estado. Por esse prisma, a atuação dos burocratas na implementação das políticas públicas é concebida dentro de um sistema de

relações abrangente, o qual se apresenta articulado em redes (PIRES, 2009; HUISING; SILBEY, 2011; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; LOTTA, 2010, 2014). Keiser (2010, p. 251) considera as organizações burocráticas como “[...] parte de sistemas mais amplos de governança de organizações interligadas” e mostra, especificamente, como variabilidades na implementação de uma política pública podem ser explicadas tendo por base a interação recíproca e a troca de informações entre os burocratas da linha de frente e os demais agentes envolvidos (KEISER, 2010). Conforme apontado por Abers e Von Bülow (2011), atores internos ao Estado podem se tornar parte ativa de redes maiores que sejam promotoras de mudanças na formulação e na implementação de políticas públicas. Em outros termos, a construção de redes de interações sociais pode assumir configurações diferenciadas e perpassar as fronteiras entre as organizações da sociedade civil e o Estado, fugindo de formas e limites preestabelecidos (ABERS; VON BÜLOW, 2011).

De acordo com uma parte da literatura que estuda as interações dos movimentos sociais com os atores estatais, dentro das estruturas do governo, existem agentes, denominados “ativistas institucionais”, que, usando canais e recursos próprios da burocracia estatal, perseguem objetivos pautados por movimentos sociais (SANTORO; MCGUIRE, 1997). Nessa mesma linha de pensamento, Abers e Tatagiba (2016) defendem que são considerados expoentes do ativismo institucional aqueles agentes que, após chegarem a ocupar cargos públicos, direcionam a execução de *policies* para o avanço da agenda política de movimentos sociais. Esse comportamento pode estar relacionado ou não com o fato de eles terem integrado previamente organizações da sociedade civil.

Embora seja importante reconhecer a relevância da literatura sobre ativismo institucional, que compreende estudos como os de Santoro e McGuire (1997), Abers e Von Bülow (2011), Abers e Tatagiba (2016), vale fazer algumas ressalvas. Primeiramente, agentes que possuem ideais e valores próximos daqueles de movimentos sociais, uma vez inseridos, enquanto servidores públicos, em uma estrutura burocrática, encontram limitações na sua atuação, pois suas decisões e ações estão sujeitas a princípios constitucionais e legais que os vinculam, ao controle e/ou à autorização de outros atores, bem como à prestação de contas a um público bem mais amplo do que aquele composto pelos membros da organização da sociedade civil com a qual supostamente se identificam (ABERS; VON BÜLOW, 2011). Destarte, segundo Viana (2017), no caso dos agentes públicos, o conceito de ativismo institucional há de ser entendido em sentido amplo, isto é, o compromisso público perseguido por esses atores pode ter resultado mais abrangente do que aquele assumido por seus

superiores hierárquicos, mas não necessariamente em contradição com a missão institucional (VIANA, 2017). Analogamente, de acordo com Abers (2015), o ativismo institucional *lato sensu* pode ser entendido como a adesão de um ator a um projeto percebido como de natureza coletiva ou pública, independentemente de ele participar diretamente em movimentos sociais. Por isso, o propósito do agente público também não deve ser entendido como exatamente coincidente com o propósito dos membros de movimentos sociais.

Sendo assim, conforme pontuado por Viana (2017), a atuação cotidiana do burocrata implementador pode ser compreendida como um conjunto de ações realizadas de forma criativa e incremental e voltadas não necessariamente à mudança de uma instituição, mas também, à sua manutenção. Neste sentido, o agente público, entre outras possíveis alternativas, estaria agindo de forma coerente com a missão institucional, esforçando-se para a manutenção e a consolidação do programa que está sob sua responsabilidade, por meio de pequenos atos cotidianos, realizados de maneira incremental, ao longo do processo de implementação (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009, 2011; ABERS, 2015). De acordo com essa visão, a atuação do burocrata implementador é classificável como trabalho institucional (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009, 2011; LAWRENCE; LECA; ZILBER, 2013).

Assim, nesta tese, a abordagem do ativismo institucional não será adotada para fins analíticos. Por outro lado, o conceito de trabalho institucional será utilizado para observar a existência, ou não, de um alinhamento da ação individual do BNR com a missão institucional e os objetivos definidos nas políticas. Segundo a visão do autor desta tese, corroborada pelos resultados das entrevistas, agentes implementadores de políticas de Estado voltadas para o meio ambiente, quando defendem o propósito institucional de proteger a natureza, não necessariamente pretendem fortalecer uma agenda ambientalista; o que eles defendem é a própria missão da instituição com a qual assumiram seu compromisso, enquanto agentes públicos. Assim, a atuação desses agentes se aproxima mais de um tipo de engajamento que permite a manutenção e a consolidação do programa, em virtude das pequenas ações realizadas, de maneira incremental, ao longo do processo e graças, também, à consolidação do aprendizado gerado em rotinas, planos e normas cada vez mais aprimorados. Esse é considerado um excelente exemplo da capacidade de a agência moldar a estrutura de maneira que esta última seja capaz de absorver os conhecimentos produzidos ao longo da implementação, no sentido de *policy learning and improvement* (HECLO, 1974; SABATIER, 1987, 1988; BENNETT; HOWLETT, 1992). Entre os principais aspectos próximos do

trabalho institucional identificados nos agentes implementadores de políticas ambientais no Brasil, ao longo desta pesquisa, destacaram-se os seguintes: a identificação dos agentes com a missão institucional de defender a natureza; a importância do alinhamento do propósito individual com os propósitos grupal e coletivo – alinhamento de interesses; o espírito de equipe; a aprendizagem recíproca; e a resistência diante de ações contrárias aos princípios e valores consolidados nestes profissionais da linha de frente.

Coerentemente com a visão adotada nesta tese, Viana (2017) defende que, para a compreensão da implementação de políticas públicas, é necessário incluir a análise das relações ativas que se desenvolvem entre burocratas e membros de movimentos sociais. Em estudo recente, no qual analisa a atuação dos vários atores envolvidos no programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, o autor destaca o papel das entidades sociais e das famílias que se tornam protagonistas na implementação da política habitacional do Estado, participando na definição de suas próprias necessidades de moradia (VIANA, 2017). O artigo mencionado diz respeito aos burocratas de nível federal, que atuam na implementação do referido programa; o texto, mais especificamente, remete aos “agentes situados”, isto é, capazes de agir com base nas suas crenças e valores, exercendo sua agência e criatividade, e aptos a superar os constrangimentos determinados por estruturas e regras estabelecidas (VIANA, 2017). Neste processo, os burocratas, apesar de estarem sujeitos a vínculos de natureza legal, institucional e técnica, podem, por um lado, assumir o papel de negociadores com os escalões superiores do poder público, atuando estrategicamente como parceiros dos movimentos sociais; por outro lado, podem realizar a função de mediadores, tornando mais inteligíveis as decisões estatais para os membros das entidades e para os próprios usuários (VIANA, 2017).

Do ponto de vista da perspectiva relacional, Berk, Galvan e Hattam (2013) ressaltam a ação criativa e discricionária dos agentes públicos que promovem processos de mudança incremental interna. Já Huising e Silbey (2011) apontam que agentes implementadores, desenvolvendo suas capacidades de negociação, podem conseguir desempenhos superiores por meio da readaptação das normas ao contexto local; enquanto Alexander, Lewis e Considine (2011) defendem que o estudo das interações entre políticos e burocratas e das diferentes configurações das redes pode permitir uma maior compreensão dos níveis de desempenho alcançados pelo governo e da maior ou menor satisfação da sociedade com relação aos serviços prestados por instituições públicas locais.

No que diz respeito à importância das relações entre atores políticos, Coêlho, Cavalcante e Turgeon (2016), em seu estudo sobre os mecanismos de difusão de políticas



públicas, descrevem como a influência exercida por certos governos na adoção de *policies* por outros governos propaga-se mediante redes formais ou informais.

Neste quesito, vale ressaltar que redes, como aquelas supramencionadas, nem sempre desempenham um papel coerente com os objetivos fixados originariamente na política. Um exemplo recente é a influência exercida pelo governo Bolsonaro sobre os comportamentos de infratores ligados aos agentes políticos locais, a partir da propagação de uma ideologia – já amplamente divulgada na campanha eleitoral de 2018 – que, transmitida através de redes informais, chega a contaminar, inclusive, parte das estruturas institucionais do Ministério do Meio Ambiente e das agências estatais que atuam nessa área, produzindo conflitos com os burocratas de nível de rua empenhados no cumprimento da legislação ambiental.

Deduz-se, das leituras, que a análise das múltiplas relações dos agentes de nível de rua com os demais atores sociais (outros agentes públicos, políticos, grupos sociais, empreendedores, usuários etc.) é fundamental para analisar a atuação da burocracia e o processo de implementação de *policies*. Objetivando compreender a atuação dos burocratas da linha de frente segundo a perspectiva relacional, é necessário incluir na análise quem são os principais atores envolvidos e como eles se relacionam com os agentes responsáveis pela implementação da *policy*. Assim, entende-se que a atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira fundamenta-se, também, nas relações estabelecidas com os demais *stakeholders*, especialmente quando essas interações propiciam o alinhamento de interesses e a aprendizagem recíproca, entendida no sentido de *policy learning*, voltada para o aprimoramento da política pública em análise (HECLO, 1974; SABATIER, 1987, 1988; BENNETT; HOWLETT, 1992). Para a investigação empírica desenvolvida nesta tese, decidiu-se que a perspectiva relacional focasse, essencialmente, nas relações entre os BNRs de cada uma das duas instituições estudadas – denominadas relações institucionais – e nas relações com outras organizações públicas parceiras para a execução da política ambiental – denominadas relações interinstitucionais.

### 3.3 APRESENTAÇÃO DO CONSTRUTO TEÓRICO

Neste trabalho, analisa-se a posição dos vários autores selecionados ao longo da pesquisa bibliográfica no interior de cada perspectiva analítica. Porém, entende-se que as diferentes perspectivas e as respectivas abordagens teóricas não se formaram isoladamente. Os conceitos de cada uma, se interpretados de maneira mais aberta e flexível, ocupam uma dimensão transversal, como será discutido a seguir. Assim, nesta tese, as três perspectivas

analíticas (institucional, individual e relacional) foram colocadas numa relação dialética, o que permitiu ampliar a visão para além das limitações de cada uma delas e contribuir para o avanço do conhecimento sobre o tema. Para isso, procurou-se uma justificativa teórica que, baseada em estudos já empreendidos, auxiliasse na tarefa de integrar abordagens que, comumente, não dialogam entre si.

Com este intuito, toma-se um estudo de Lima e D'Ascenzi (2013, p. 105), o qual propõe uma compreensão mais fluida do conceito de implementação, que pode ser entendida como “[...] um processo de apropriação de uma ideia que [...] é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação”. Assim, a proposta desses autores contribui para uma integração entre dois modelos analíticos da implementação: o primeiro é baseado numa abordagem sequencial e centrado nas normas e na formulação de políticas públicas, em que a implementação é concebida como operacionalização do plano no âmbito administrativo; o segundo modelo fundamenta-se num desenho retrospectivo, orientado pela discricionariedade dos implementadores, que se esforçam em adaptar o plano ao contexto local (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Para conciliar as duas abordagens, segundo Lima e D'Ascenzi (2013, p. 105), é preciso compreender o plano de maneira mais aberta e flexível, como um “conjunto de disposições” que orientam um processo de experimentação. De fato, o plano é posto à prova somente por meio de sua implementação (antes disso, ele existe no nível meramente potencial), e o próprio processo de implementação pode gerar novos *insights* capazes de aprimorar as propostas contidas inicialmente. Deste ponto de vista, elementos da dimensão institucional, como normas, regras formais ou informais e planos, podem ser entendidos como objetos socialmente construídos, e, como tais, sujeitos a contínuas mudanças e adaptações por efeito da agência humana (BARRETT, 2004). Os planos, também, antes de serem executados, precisam ser interpretados pelos agentes (*agency*), que, para isso, se servem de seu conjunto de ideias, crenças e valores (variáveis cognitivas); por fim, os planos são mediados por regras e estruturas organizacionais e moldados pelas relações estabelecidas no ambiente de trabalho (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Isso permite compreender como, no âmbito de um sistema complexo como a implementação de políticas públicas, a dimensão institucional se confronta e se renova, numa tensão dialética, no seu embate permanente com a ação individual – ou agência (BARRETT, 2004), extrapolando o âmbito da escolha racional e abrangendo variáveis cognitivas, como ideias e valores –, bem como com as múltiplas relações estabelecidas no interior de um dado ambiente organizacional e fora dele.

Adicionalmente, é importante frisar que, na atualidade, o processo de implementação de políticas públicas é caracterizado pela existência de novos arranjos ou formas híbridas (MÉNARD, 2012). Em tais configurações organizacionais, as estruturas hierárquicas tradicionais da burocracia pública convivem e se misturam com mecanismos de mercado (perspectiva individual-competitiva) e com redes de organizações de nível de rua e de atores públicos e privados, a exemplo de empresas, associações da sociedade civil, grupos sociais e de usuários (perspectiva relacional-interativa). Configuram-se, assim, arranjos híbridos entre diferentes organizações e agentes, nos quais as fronteiras envolvidas se tornam menos nítidas: por exemplo, os prestadores de serviço de empresas terceirizadas estão inseridos nas equipes de trabalho da entidade pública – como no caso dos brigadistas contratados pelo IBAMA no âmbito do Prevfogo – e os funcionários públicos podem atuar como supervisores ou fiscais dos serviços prestados por empresas privadas (BRODKIN, 2015; THOMANN; HUPE; SAGER, 2018; CAVALCANTI; LOTTA; PIRES, 2018).

É importante também mencionar pesquisas nacionais, como a de Ferreira e Medeiros (2016), que admitem a utilização de perspectivas diferentes na identificação dos fatores que moldam o comportamento do implementador de nível de rua. Segundo os autores, variáveis como discricionariedade, normas e autointeresse são compatíveis e se influenciam mutuamente no próprio processo de implementação (FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

Com base no entendimento dos estudos citados, especialmente o de Lima e D'Ascenzi (2013), cujo posicionamento encontra respaldo em autores internacionais, como Majone e Wildavsky (1984) e Barrett (2004), como também o artigo de Ferreira e Medeiros (2016) e os trabalhos já citados sobre a existência de arranjos híbridos e a atuação de *street-level organizations* na execução de políticas públicas, entende-se que é possível revisitar alguns conceitos centrais da literatura sobre implementação e interpretar de forma mais fluida as abordagens que os sustentam. Planos, normas e estruturas podem ser concebidos como potencialidades ou conjuntos de intenções a serem continuamente interpretados, aceitos e aprimorados pelos atores envolvidos (LIMA; D'ASCENZI, 2013). A ação individual pode ser compreendida como *agency* explicada não somente por incentivos, mas, também, por valores, ideias, crenças e julgamentos, como defendido por Maynard-Moody e Musheno (2012, 2015); e as interações podem ser vistas como constitutivas de relações cooperativas (LOTTA, 2014, 2018) ou conflitivas, entre atores de natureza diferente, portadores de múltiplos papéis e responsáveis por alcançar objetivos, às vezes, contraditórios (DIXIT, 2002; CHUN; RAINEY, 2005). A releitura crítica de tais conceitos permite aproximar, dialeticamente, as abordagens

teóricas nas quais estes se baseiam, justificando, assim, a junção das respectivas dimensões analíticas, a saber, a perspectiva institucional, a individual e a relacional, e sua síntese dialética em um único modelo analítico.

A título de contribuição para avanços do conhecimento sobre o tema, esta tese propõe a adoção de uma abordagem dialética e integradora das três perspectivas, que, no modelo de análise, são denominadas “dimensões”, com o intuito de testar, no plano empírico, se as normas e estruturas definidas na *policy*, além de regras informais e fatores político-institucionais, bem como a ação individual dos agentes e suas interações recíprocas e com outros atores da administração pública fundamentam, conjuntamente, a atuação dos *street-level bureaucrats* da área de meio ambiente.

Por outro lado, é preciso compreender, também, as dinâmicas de mudança disruptiva, que produzem a fragilização institucional e, após certo grau de erosão das dimensões fundantes da atuação dos BNRs, a desconstrução da política ambiental. Esse processo, apesar da resistência dos agentes, se traduz, de fato, no desmonte de estruturas e programas, na perda de capacidades individuais e institucionais – devido ao aparelhamento de funções-chave por parte de agentes desprovidos das competências técnicas e relacionais necessárias –, e no esvaziamento de interações institucionais e interinstitucionais (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; AVRITZER, 2020; FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020). No caso da política de meio ambiente, a investigação empírica realizada nesta tese permitiu identificar a existência de estruturas institucionais corroídas e desviadas da missão de preservação da Amazônia, ação individual desconectada de capacidades, motivações, valores e princípios das normas ambientais, bem como relações entre agentes desmobilizadas e caracterizadas por aprendizagem recíproca limitada ou não aproveitada.

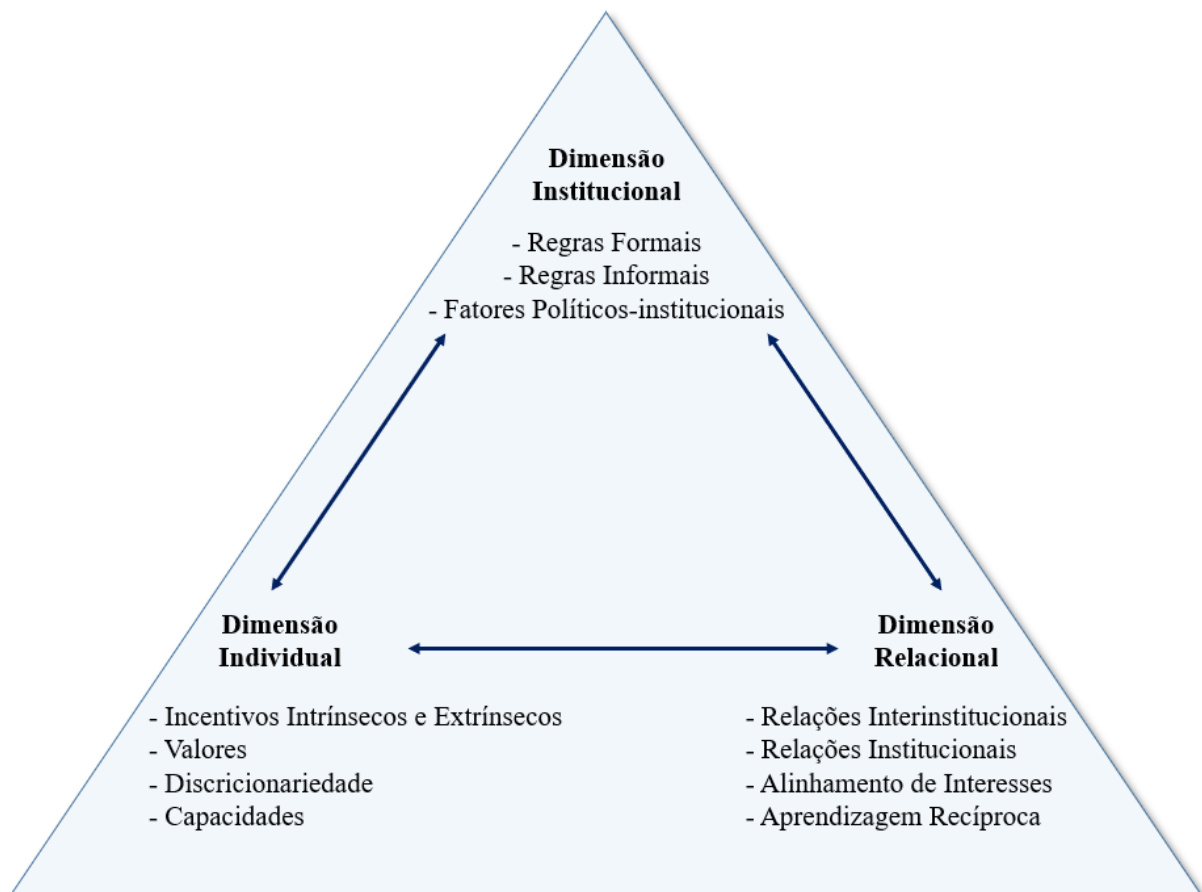
Neste sentido, observa-se que a atuação dos burocratas da linha de frente no processo de implementação da política ambiental brasileira assume diferentes trajetórias, em função da consolidação, ou não, de estruturas institucionais, ação individual e relações interpessoais e sua interação recíproca. Assim, a depender do nível de desenvolvimento e fortalecimento dessas dimensões, a atuação dos agentes ambientais federais oscila entre o cumprimento da missão institucional, a resistência na manutenção das operações – apesar de ordens contraditórias – e, no outro extremo, o enfraquecimento que leva a uma atuação de impacto limitado ou, inclusive, à inação.

Assim, a argumentação teórica desenvolvida até aqui permite construir a seguinte hipótese de pesquisa:

**A atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira no IBAMA e no ICMBio se fundamenta nas dimensões institucional, individual e relacional construídas ao longo do tempo vis-à-vis à sua desconstrução.**

Portanto, para uma análise expandida da atuação dos burocratas de nível de rua na implementação da política ambiental brasileira, propõe-se a adoção do construto teórico atualizado, conforme sintetizado no modelo, reportado abaixo na Figura 2, o qual, identificando as principais dimensões e indicadores levantados neste trabalho, busca integrar as três perspectivas analíticas apresentadas, que se influenciam mutuamente, tanto no sentido do seu fortalecimento quanto no sentido do seu enfraquecimento.

**Figura 2 – Modelo de análise da atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira**



Fonte: elaboração do autor.

Segue a descrição das principais alterações realizadas no modelo, em comparação com o construto teórico contemplado no artigo já citado de Bonelli *et al.* (2019) e apresentado em ocasião do exame de Qualificação: a) para a **dimensão institucional** (anteriormente denominada estrutural), no lugar de qualidade dos planos/regras, existência de normas/rotinas/metabológicas definidas, alinhamento dos burocratas implementadores aos objetivos

dos planos/regras, foram escolhidos indicadores mais diretos e precisos – “regras formais” e “regras informais” – e, conforme sugerido pela Banca de Qualificação, acrescentados os “fatores político-institucionais”, que, anteriormente, eram consideradas variáveis exógenas; b) para a **dimensão individual**, foram mantidos incentivos intrínsecos e extrínsecos, porém, sem fazer menção específica ao valor financeiro da segunda categoria de incentivos (tendo em vista que o desenho metodológico desta tese é de natureza qualitativa), colocados “valores” (no lugar do termo mais genérico “influência de variáveis cognitivas” e da expressão “alinhamento de variáveis cognitivas aos objetivos dos planos”) e, ainda, adicionados os indicadores “discricionariedade” e “capacidades”; c) para a **dimensão relacional** – no lugar de variáveis predominantemente quantitativas, como intensidade/frequência/tipo de interações e quantidade/qualidade de informações –, foram inseridos os indicadores “relações institucionais”, “relações interinstitucionais” e “alinhamento de interesses”, com o intuito de tornar o modelo mais parcimonioso; por outro lado, foi mantido o aprendizado dos burocratas implementadores, que, nesta versão atualizada do modelo, foi denominado, de forma mais direta, “aprendizagem recíproca”.

Adicionalmente, propõe-se que, a partir do entendimento da constituição dos elementos fundantes do construto teórico (dimensões institucional, individual e relacional e respectivos indicadores), o modelo permita compreender como ocorre, dinamicamente, o processo contrário, o do enfraquecimento, que corresponde à corrosão das suas três dimensões (dismorfia, no sentido de deformação). Esse processo de corrosão se expressa na desregulamentação, na fragilização das instituições ambientais federais, na falta de aproveitamento de motivações e valores, no congelamento das capacidades individuais e organizacionais, no desvirtuamento do poder discricionário dos BNRs e na desmobilização das redes de relações institucionais e interinstitucionais. Desta forma, ao identificar as distorções dos elementos fundantes da atuação cotidiana dos burocratas de nível de rua e seus efeitos, o modelo permite entender como se realiza o processo de mudança disruptiva (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020; AVRITZER, 2020), que, no contexto proposto para esta tese, leva à hipótese de desconstrução da política ambiental brasileira no seu conjunto.

Vale observar que, no item 4.2 “Modelo de Análise e Escolha dos Indicadores”, todos os conceitos descritos acima, bem como suas adequações, serão qualificados sob a óptica da implementação da política ambiental e devidamente justificados, em função da contribuição da pesquisa empírica sobre o primeiro construto teórico.

#### 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta tese se fundamenta na premissa epistemológica de que, na produção do conhecimento científico, o pesquisador desenvolve um percurso não linear para construir respostas válidas à sua interrogação (FEITOSA; POPADIUK; DROUVOT, 2009; SCHLICKMANN; MELO, 2009; SANTOS, 2009). Entende-se, ainda, que cada escolha metodológica requer ao cientista a capacidade de lidar com as dimensões quantitativa e qualitativa do fenômeno estudado (PEREIRA, 1999).

Partindo do pressuposto de que, em ciências sociais, os limites entre pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa não estão claramente definidos (KING; KEOHANE; VERBA, 1994), admite-se que na área de Administração, enquanto ciência social aplicada, e, de modo especial, no campo de Administração Pública, onde a compreensão dos fenômenos demanda a análise das interações que ocorrem entre Estado, Mercado e Sociedade, as bases epistemológicas possuem um caráter multifacetado (FERNANDES *et al.*, 2021).

Assim, as escolhas teóricas e metodológicas deste trabalho seguiram a perspectiva *problem-oriented*, isto é, foram norteadas por uma abordagem epistemológica pragmatista (CRESWELL; CLARK, 2015; GRAY, 2012), ou seja, pela necessidade de alcançar o objetivo de pesquisa (FEITOSA; POPADIUK; DROUVOT, 2009), combinando oportunamente métodos e procedimentos de pesquisa diversos em função das características do fenômeno investigado (FERNANDES *et al.*, 2021).

Deste modo, a estratégia de investigação escolhida não foi orientada pela variável dependente nem pela procura de relações de causa-efeito entre variáveis medidas a partir de dados extraídos de uma ampla amostra de observações (*variable-oriented research strategy*), mas foi *case-oriented*, ou seja, voltada ao aprofundamento das relações subjacentes entre um número relativamente pequeno de casos, selecionados em virtude de sua significância para a compreensão científica do fenômeno (RAGIN, 1999, 2008).

Com base nessas premissas, escolheu-se a abordagem do Estudo de Caso, sendo este utilizado para aprofundar um fenômeno através de análise densa e sistêmica (MERRIAM, 1988) e no seu contexto (GODOY, 2006; MYERS, 2013). Mais especificamente, devido à necessidade de realizar comparações entre casos com características diferentes (STAKE, 2005; GERRING, 2006; YIN, 2015), optou-se pelo **Estudo de Caso Múltiplo**. Ao longo da investigação, essa estratégia, de fato, permitiu analisar e comparar (*cross-case analysis*) a atuação de burocratas de nível de rua da área ambiental agrupados em dois diferentes perfis – o Fiscal do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

Renováveis) e o Agente do ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). Graças ao estabelecimento dessas comparações, foi possível interpretar melhor os conjuntos dos dados primários e calibrar sua avaliação (RAGIN, 2008), aumentando o grau de robustez dos resultados (GODOY, 2006).

Em conclusão, o desenho metodológico desta pesquisa contemplou a combinação de dados coletados por meio de diferentes técnicas (YIN, 2015), permitindo a triangulação de evidências (EISENHARDT, 1989; DENZIN; LINCOLN, 2005) e a compreensão do fenômeno estudado na sua complexidade (FEITOSA; POPADIUK; DROUVOT, 2009), por meio da comparação das características de um conjunto, relativamente pequeno, de casos significativos (RAGIN, 1999, 2008). Destarte, os significados colocados pelos sujeitos que participaram das entrevistas foram interpretados, analisados e comparados entre os diferentes casos, bem como corroborados mediante pesquisa e análise documental, conforme ilustrado mais detalhadamente nos itens a seguir.

#### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

Como dito na Introdução, a unidade de análise adotada nesta pesquisa é o BNR que implementa a política ambiental brasileira no âmbito de competência federal, isto é, o agente federal da linha de frente que define cotidianamente, mediante suas escolhas, a sua atuação no contexto da implementação da política pública brasileira de meio ambiente. A opção do próprio burocrata implementador como unidade de análise se justifica pelo fato de o foco da investigação consistir na comparação da atuação de dois diferentes perfis de BNR, que operam nas duas principais instituições públicas federais executoras da política ambiental – IBAMA e ICMBio –, cujas características apresentam elementos de heterogeneidade. Mais precisamente, a seleção intencional dessas duas instituições e dos respectivos perfis de BNR (Fiscal do IBAMA *versus* Agente do ICMBio) se justifica em virtude da existência de variações em suas características, conforme a técnica para seleção de casos diversos proposta por Seawright e Gerring (2008). Esses autores defendem que os casos escolhidos intencionalmente são prováveis de serem representativos para a compreensão do fenômeno (SEAWRIGHT; GERRING, 2008).

O Fiscal do IBAMA e o Agente do ICMBio, apesar de ambos serem implementadores de nível de rua de políticas relacionadas com a defesa do meio ambiente e possuem semelhanças quanto a capacidades, formação e modalidades de ingresso no serviço público, apresentam diferenças com relação às principais atividades e rotinas desenvolvidas



diariamente, ao modo de atuação e à delimitação territorial da respectiva função. Por um lado, o Fiscal do IBAMA identifica as condutas que infringem as normas, autua os infratores e aplica e executa as respectivas sanções na defesa do patrimônio natural em todo o território nacional (IBAMA, 2016a, 2016b); por outro lado, o Agente do ICMBio, cuja atuação fica mais restrita à sua Unidade de Conservação, é responsável pela gestão e planejamento da própria unidade e pela elaboração dos Planos de Manejo (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2022), entre outras atividades, como aquelas inerentes à gestão socioambiental, proteção ambiental, uso público e negócios, pesquisa e monitoramento, administração e logística. Tais atividades constam nos regimentos internos de unidades territoriais do Instituto Chico Mendes, como, por exemplo, no Regimento Interno do NGI – ICMBio Roraima, conforme a Portaria nº 581, de 13 de junho de 2018 (ICMBIO, 2018a).

Segundo um agente do IBAMA que operou na Diretoria de Proteção Ambiental, de 2012 até o começo de 2019, o Fiscal do IBAMA atua como um policial ambiental, direcionando sua ação para a repressão de crimes e outros ilícitos ambientais, com o intuito de desmontar redes de corrupção articuladas, principalmente, entre garimpeiros e madeireiros ilegais; enquanto o trabalho do Agente do ICMBio está mais voltado para gerir as Unidades de Conservação (UCs), cuidar das relações com as populações tradicionais, bem como definir coletivamente os Planos de Manejo, mediante mecanismos de gestão participativa que incluem as comunidades locais, organizações da sociedade civil, outros órgãos do governo, empresas privadas, organismos internacionais etc. (MENDONÇA, 2009; ICMBIO, 2022). Vale destacar que, frequentemente, o gestor da UC representa para as populações tradicionais a única referência do poder público, especialmente nas reservas extrativistas (MENDONÇA, 2009).

#### 4.2 MODELO DE ANÁLISE E ESCOLHA DOS INDICADORES

Neste item, a partir da apresentação do Modelo de Análise, pretende-se descrever e justificar os indicadores adotados para a investigação empírica e, quando necessário, discutir as vantagens e as desvantagens inerentes a cada um deles. No texto apresentado após o Modelo de Análise, os indicadores escolhidos encontram-se sublinhados com o intuito de tornar mais fácil sua identificação pelo leitor.

No Modelo de Análise, esquematizado no Quadro 3 a seguir, o tema da pesquisa está articulado em três dimensões e nos seus respectivos indicadores.

Quadro 3 – Modelo de Análise e respectivo embasamento teórico

Tema	Dimensões	Indicadores	Principais referências
Atuação dos burocratas de nível de rua na implementação da política ambiental brasileira	Institucional	Regras Formais	Pereira e Motta (1987); Lupia e McCubbins (1994); Matland (1995); Wise (2004); March e Olsen (2006); Zahariadis (2014); Coêlho e Fernandes (2017)
		Regras Informais	North (1990); Hodgson (2006); Capelari (2017)
		Fatores Político-institucionais	Oliveira e Abrucio (2011); Zhan, Lo e Tang (2013); Schmitt (2015); Coêlho e Fernandes (2017); Abrucio <i>et al.</i> (2020); Teixeira <i>et al.</i> , (2020); Lotta <i>et al.</i> (2021)
	Individual	Incentivos Intrínsecos e Extrínsecos	Alchian e Demsetz (1972); Fama e Jensen (1983); Moe (1984); Donaldson e Davis (1991); Davis, Schoorman e Donaldson (1997); Bolton e Dewatripont (2005); Van Slyke (2006); Kluyvers e Tippett (2011)
		Valores	Elmore (1979); Muller e Surel (2002); Lawrence, Suddaby e Leca (2009, 2011); Maynard-Moody e Musheno (2012, 2015); Lawrence, Leca e Zilber (2013); Lima e D'Ascenzi (2013)
		Discrecionariiedade	Lipsky (1980); Maynard-Moody e Musheno (2000); Hupe e Hill (2007); Pires (2009); Lotta, (2010, 2012, 2014); Huising e Silbey (2011); Oliveira (2012); Lotta, Pires e Oliveira (2014)
		Capacidades	Brown e Potoski (2003); Mahoney, McGahan e Pitelis (2009); Gomide e Pires (2014); Pires e Gomide (2016); Cavalcante (2017); Cavalcante e Pires (2018)
	Relacional	Relações Interinstitucionais e Institucionais	Pires (2009); Keiser (2010); Lotta (2010, 2014, 2018); Alexander, Lewis e Considine (2011); Huising e Silbey (2011); Berk, Galvan e Hattam (2013); Lima e D'Ascenzi (2013); Lotta, Pires e Oliveira (2014); Viana (2017)
		Alinhamento de Interesses	Lupia e McCubbins (1994); Pires (2009); Keiser (2010); Alexander,

			Lewis e Considine (2011); Gomide e Pires (2014); Pires e Gomide (2016); Coêlho e Fernandes (2017); Viana (2017); Cavalcante e Pires (2018)
		Aprendizagem Recíproca	Matland (1995); Pires (2009); Huising e Silbey (2011); Lotta (2010, 2014, 2018); Lima e D'Ascenzi (2013)

Fonte: elaboração do autor.

Conforme reportado no quadro acima, os indicadores propostos estão relacionados com cada uma das três diferentes dimensões da atuação dos burocratas de nível de rua: a institucional, a individual e a relacional.

Quanto à **dimensão institucional**, foram identificados e incluídos, no modelo de análise, tanto as regras – formais e informais – quanto os fatores político-institucionais. Com relação às regras formais, o ponto de partida para a fundamentação desse indicador foram os estudos clássicos que discutem a própria burocracia weberiana, como os já citados Pereira e Motta (1987). Nessa linha de pensamento, March e Olsen (2006) postulam o conceito de lógica da adequação, segundo o qual os indivíduos que pertencem a uma instituição tendem a adaptar seus comportamentos às normas prescritas. Na definição de lógica da adequação, o termo “normas” é utilizado *lato sensu*, pois, inclui também a noção de plano, regra e regulamento. Esse conceito é bem traduzido para o campo da Administração Pública por autores como Wise (2004): os papéis estabelecidos numa instituição burocrática condicionam a atuação de seus agentes. A utilização desses conceitos permitiu avaliar o alinhamento dos burocratas implementadores aos objetivos dos respectivos programas e planos definidos no âmbito da política ambiental.

Nesta pesquisa, foi observada, ainda, a percepção dos entrevistados sobre a aplicação de regras formais para a execução da política ambiental, sua adequação para orientar a conduta dos BNRs, reduzir o *gap* formulação-implementação e, eventualmente, a incerteza no processo de fiscalização, no caso do IBAMA, e na gestão das UCs, no caso do ICMBio, delimitando a discricionariedade no processo de tomada de decisão. Para isso, ao longo da investigação empírica, as regras formais foram analisadas, também, em função da sua clareza e precisão, conforme o posicionamento de autores citados no Referencial Teórico, como Matland (1995), e Zahariadis (2014). A partir das definições de incompletude, ambiguidade e imprecisão de normas colocadas por esses estudiosos, é possível deduzir os conceitos opostos. Embora seja admissível que não existem normas perfeitamente completas, a qualidade de

normas pode ser estimada em função do seu menor grau de incompletude, indeterminação e ambiguidade, ou seja, pela maior precisão da linguagem utilizada e pelo nível de definição dos objetivos. Neste sentido, Lupia e McCubbins (1994) auxiliam na compreensão do papel de instituições bem desenhadas, qual seja, o de favorecer o alinhamento dos agentes às diretrizes formuladas pelo principal. Assim, o estudo de Coêlho e Fernandes (2017), que destaca a importância das regras para a delegação de responsabilidades na administração pública, discute a necessidade de as normas serem, continuamente, aprimoradas para cumprirem sua função de coordenação entre diversos atores. Esses aspectos foram avaliados recorrendo às entrevistas e corroborados pela análise de documentos legais e institucionais relevantes para a atuação dos BNRs nas respectivas esferas de competência.

Além das regras formais, foi considerada a existência e a influência de regras informais na atuação dos agentes ambientais brasileiros. Conforme apontado no Referencial Teórico, North (1990) destaca o papel das regras informais, além das formais, para a regulação das interações socioeconômicas, políticas etc. entre os diferentes atores sociais. A visão de Hodgson (2006) reforça a importância de estudar esses mecanismos para compreender plenamente a natureza e o funcionamento das instituições. Mais especificamente, nos estudos nacionais sobre a política ambiental, vale destacar o trabalho de Capelari (2017), que analisou a aderência das regras informais às regras formais e seus efeitos sobre o controle do desmatamento em reservas extrativistas da região amazônica.

Assim, para a análise da atuação da burocracia da linha de frente em entidades públicas como o IBAMA e o ICMBio, foi julgado relevante observar se os agentes, além de obedecerem às normas instituídas hierarquicamente, adotavam rotinas, códigos de condutas e costumes já consolidados com o tempo, a partir de acordos estabelecidos de baixo para cima, sob a influência da cultura organizacional e das principais lideranças. Entende-se que, com frequência, essas regras informais podem ser direcionadas a esclarecer, interpretar ou, inclusive, complementar leis e regulamentos estabelecidos, de maneira formal, por outros atores que, contrariamente aos AAFs, carecem de experiência em campo. Desta forma, os depoimentos colhidos nas entrevistas foram essenciais para captar a relevância desse indicador que compõe a dimensão institucional.

Essa dimensão foi enriquecida levando em conta, também, fatores político-institucionais, que, de acordo com pesquisas sobre análise de políticas públicas, além de outros fatores (econômicos, demográficos etc.), se demonstram capazes de influenciar na implementação das *policies* (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011; ZHAN; LO; TANG, 2013;

COÊLHO; FERNANDES, 2017). Vários estudos conduzidos no Brasil mostram a importância do alinhamento entre as decisões tomadas pelo governo federal e aquelas tomadas pelos governos estaduais e municipais na implementação conjunta de políticas públicas. Na área de meio ambiente, o estudo de Schmitt (2015) aponta a necessidade de ação supletiva por parte da União, principalmente, por meio das autarquias federais, naqueles estados que não conseguem enfrentar, de forma adequada, os crimes ambientais resultantes de situações de conluio entre os infratores e os agentes políticos locais. Mais recentemente, os trabalhos de Abrucio *et al.* (2020), Teixeira *et al.* (2020) e Lotta *et al.* (2021) destacam como a falta de coordenação e a existência de conflitos entre governo federal e governos locais produzem efeitos nefastos, especialmente, durante a ocorrência de crises, como no caso do enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Desta forma, nas entrevistas, foi observado se as ações e os discursos dos principais agentes políticos – principalmente os ocupantes da cúpula do governo federal, do Ministério do Meio Ambiente e das próprias autarquias ambientais – tiveram alguma influência, direta ou indireta, na atuação dos BNRs e dos órgãos estaduais de meio ambiente. Assim, tendo em vista o contexto institucional brasileiro e sua evolução nas passagens entre diferentes mandatos presidenciais (caracterizados por mudanças na composição partidária e na perspectiva ideológica dos governos ao longo do período considerado), foram colhidas as opiniões dos entrevistados sobre quais os efeitos exercidos por atores políticos (ou gestores indicados por políticos) sobre a implementação da política ambiental e/ou seu contexto sociopolítico, do nível nacional ao local, e em que medida as decisões tomadas foram capazes de produzir mudanças institucionais significativas. Essas opiniões colocadas pelos entrevistados foram corroboradas através da análise de documentos, como decretos, regulamentos, portarias, notícias e outros arquivos considerados relevantes.

No âmbito da **dimensão individual**, identificaram-se indicadores trazidos por diferentes abordagens, combinadas no construto teórico apresentado no capítulo 3, que auxiliaram na observação dos efeitos da *agency* – entendida em um sentido amplo, conforme Barrett (2004) e Maynard-Moody e Musheno (2012, 2015) – sobre a atuação dos burocratas implementadores.

Nessa dimensão, primeiramente, estão contemplados os incentivos, que, em função de suas características, podem ser classificados como intrínsecos ou extrínsecos. Por um lado, os incentivos extrínsecos, trazidos pela Teoria da Escolha Racional e pela Teoria da Agência (FAMA; JENSEN, 1983; MOE, 1984), referem-se, principalmente, às recompensas – como

prêmios, bonificações financeiras etc. – ou sanções – como multas, penalidades etc. (ALCHIAN; DEMSETZ, 1972; BOLTON; DEWATRIPONT, 2005). Por outro lado, os incentivos intrínsecos, trazidos pela *Stewardship Theory*, estão relacionados com outros fatores que podem motivar o indivíduo, tais como confiança, cooperação, envolvimento, reputação e reciprocidade relacional. Essa abordagem, à diferença da Teoria da Agência, não aceita a premissa de que o indivíduo aja, necessariamente, de forma oportunista. O comportamento do indivíduo pode ser motivado não pelo ganho imediato, mas pelo seu interesse (não essencialmente altruísta) em estabelecer relações, de forma mútua, benéficas no longo prazo (DONALDSON; DAVIS, 1991; DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997; VAN SLYKE, 2006; KLUVERS; TIPPETT, 2011).

Assim, admite-se que a atuação individual do burocrata implementador, além de ser explicada pelos incentivos, nas suas várias acepções, pode ser motivada por fatores subjetivos. Por conseguinte, para garantir uma análise mais completa da dimensão individual foi necessário observar também os valores dos indivíduos entrevistados, isto é, o conjunto das variáveis cognitivas que compreendem ideias, crenças, julgamentos, entre outras (ELMORE, 1979; MULLER; SUREL, 2002; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2012, 2015; LIMA; D'ASCENZI, 2013), e seu alinhamento à missão, aos princípios e objetivos institucionais, na mesma linha do que foi apontado a propósito do conceito de trabalho institucional (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009, 2011; LAWRENCE; LECA; ZILBER, 2013). De acordo com essa abordagem, acolhida no modelo de análise desta tese, os valores cumprem um papel essencial, porque representam um elo entre o plano definido na política pública e sua apropriação por parte dos agentes implementadores (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Outro indicador que integra a dimensão individual é a discricionariedade, que foi amplamente debatido no item 3.1 desta tese. No caso dos BNRs da política ambiental brasileira, o tratamento de tal aspecto é sensível, pois a atuação desses agentes, especialmente quando desenvolvem a função de Fiscal, é pautada, de maneira rigorosa, no princípio de legalidade que restringe muito a margem de discricionariedade no processo decisório do servidor público. Conforme foi discutido no Referencial Teórico, autores como Maynard-Moody e Musheno (2000) entendem que as lacunas presentes nas regras formais representam uma oportunidade para o burocrata de nível de rua prestar um serviço público que, indo além do rol de atribuições definidas nas normas, atenda de forma mais satisfatória às necessidades dos cidadãos e aprimore a execução da política. Essa abordagem pode resultar proveitosa em áreas como a de saúde, assistência social, educação, entre outras, nas quais as escolhas

discricionárias do burocrata da linha de frente, mesmo extrapolando os limites da norma, podem beneficiar o usuário sem prejudicar o atendimento de outro usuário ou afetar o serviço público como um todo, como foi demonstrado, por exemplo, por Gabriela Lotta nos seus estudos sobre os Agentes Comunitários de Saúde (LOTTA, 2010, 2012, 2014). Porém, especialmente no caso dos AAFs, que exercem o uso da força em defesa de um direito difuso, não se vislumbra, de forma geral, a possibilidade de agir de maneira discricionária nas interações com os infratores ambientais sem com isso contrariar o espírito da lei, cometendo crime de prevaricação, corrupção passiva ou, no sentido oposto, abuso de autoridade. Em contrapartida, a discricionariedade pode ser entendida como a capacidade de o agente inovar na escolha, por exemplo, de métodos e linhas alternativas de ação que permitam alcançar os resultados pretendidos, permanecendo nos moldes da legislação. Esse aspecto foi investigado no estudo de Pires (2009) sobre a fiscalização do trabalho em Pernambuco e outros estados brasileiros. Esse autor, ao comparar o modelo de administração pública gerencialista com o experimentalista, mostrou os ganhos que uma abordagem mais inovadora, adaptável em termos de procedimentos, baseada no diálogo com as demais partes interessadas e voltada ao desenvolvimento de relações com parceiros estratégicos pode alcançar, especialmente diante de problemas complexos.

Desta forma, apesar das limitações bastante severas postas na legislação ambiental brasileira para um agente que exerça o papel de Fiscal (função que possui aspectos em comum com o a de Auditor-Fiscal do Trabalho), considerou-se proveitoso adotar esse prisma para a análise da atuação dos BNRs da área de meio ambiente. Ao cotejar os dois diferentes perfis de agente analisados, avaliou-se, inicialmente, que a margem de discricionariedade fosse mais ampla no caso do Agente do ICMBio, pela própria natureza do cargo, em especial, na qualidade de gestor de Unidade de Conservação. De todo modo, à medida que a pesquisa foi se desenvolvendo, percebeu-se que o próprio Fiscal do IBAMA tem, também, certa autonomia na sua atuação (escolha de novos cursos de ação, estratégias diferenciadas, tipos de abordagens em campo etc.), mesmo que em medida diferente em comparação com o Agente do Instituto Chico Mendes. Assim sendo, a investigação empírica, principalmente por meio das entrevistas, pretendeu observar a discricionariedade, tanto no caso do Agente do ICMBio quanto no caso do Fiscal do IBAMA, registrando as circunstâncias de sua ocorrência e as relações com outros indicadores do modelo, como regras formais e informais, capacidades, relações institucionais e interinstitucionais.

Adicionalmente, para avaliar a atuação dos BNRs da área ambiental à luz do conceito de discricionariedade, além de recorrer a autores clássicos e internacionais, como Lipsky (1980), Maynard-Moody e Musheno (2000) e Hupe e Hill (2007), foram contempladas as abordagens de estudos nacionais, como os de Lotta (2010, 2012, 2014), Oliveira (2012) e Lotta, Pires e Oliveira (2014). Entre os trabalhos nacionais, o de Oliveira (2012) analisou a discricionariedade dos burocratas do baixo escalão, captando a ambivalência do poder discricionário, que é, ao mesmo tempo, necessário para a adaptação da política à realidade e desafiador no que diz respeito à manutenção da *accountability*, perante a sociedade, e da responsividade, perante cada cidadão. Entre os trabalhos internacionais, Huising e Silbey (2011) entendem a discricionariedade como a capacidade que os agentes implementadores precisam possuir para reduzir a distância entre o desenho e a aplicação da legislação, em um processo dinâmico de contínua adaptação entre o plano abstrato das regras e o plano da ação, que é sujeito às mudanças, incertezas e variabilidades do ambiente local. Essa abordagem foi considerada especialmente interessante para observar a atuação dos agentes ambientais, tendo em vista os desafios enfrentados por eles no dia a dia, em um contexto tão complexo e mutável como a política ambiental brasileira.

Para concluir o conjunto de indicadores que integram a dimensão individual, resta falar sobre as capacidades. A partir de autores como Brown e Potoski (2003), que destacam a importância da experiência acumulada e da qualificação técnica para os agentes públicos, e Mahoney, McGahan e Pitelis (2009), que definem as capacidades, no âmbito da administração pública, como aquelas direcionadas para estabelecer e fazer cumprir normas, além de estruturar mecanismos de governança e coordenação, para esta pesquisa, esse indicador é concebido no sentido de capacidades estatais de governança, conforme a abordagem de Cavalcante e Pires (2018).

Nessa linha de pensamento, adota-se, neste trabalho, uma visão contemporânea de Estado democrático, cujo papel, além de planejar *policies*, executá-las e alcançar resultados, consiste na mediação dos interesses de diferentes atores sociais (PIRES; GOMIDE, 2016). Assim, para esta pesquisa, como já colocado no item 3.2, as capacidades estatais dos BNRs da área ambiental foram entendidas e observadas de acordo com as duas seguintes acepções: a) capacidades técnico-administrativas, que dizem respeito à competência técnica e qualificação profissional para o uso de instrumentos de gestão e tecnológicos, bem como à capacidade de obter resultados, coerentemente com os conceitos clássicos de eficiência, eficácia e controle burocrático; b) capacidades político-relacionais, que dizem respeito às habilidades de



interlocução, negociação de conflitos e criação de consensos, alinhadas a conceitos mais contemporâneos e interdisciplinares, como governança, aprendizagem e inovação (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; CAVALCANTE, 2017; CAVALCANTE; PIRES, 2018).

No que diz respeito à **dimensão relacional**, inicialmente, foram identificadas as relações institucionais e interinstitucionais estabelecidas pelos agentes das duas instituições, tanto no plano formal quanto no plano informal. As relações institucionais se referem, especificamente, às interações estabelecidas entre Agentes Ambientais Federais no interior da mesma instituição (IBAMA ou ICMBio); e as relações interinstitucionais dizem respeito às parcerias, cooperações etc. mantidas com outras entidades públicas (federais, estaduais e municipais) atuantes, direta ou indiretamente, na execução da política ambiental e/ou na repressão dos crimes ambientais. Embora, nesta pesquisa, o foco das relações interinstitucionais sejam as interações com outras instituições da administração pública, foram consideradas de forma complementar as interações (colaborativas ou conflitivas) com outros atores sociais, como produtores, comunidades locais, associações da sociedade civil, entre outros, com o intuito de compreender, de maneira mais ampla, o contexto no qual a atuação dos agentes ambientais se desenvolve. Quanto às relações institucionais, entendidas como interações entre servidores da mesma instituição, é necessário destacar sua importância para o alinhamento e a difusão de saberes e rotinas de trabalho (conjunto de conhecimentos teórico-práticos definido pelos Fiscais do IBAMA como “doutrina”) e, em última análise, para o desenvolvimento de mudanças incrementais internas às próprias organizações, a partir da ação criativa e discricionária dos agentes públicos (BERK; GALVAN; HATTAM, 2013).

Em seguida, foram observados os indicadores alinhamento de interesses e aprendizagem recíproca, que permitiram avaliar essas relações, respectivamente, em termos de qualidade das interações e iniciativas com impactos favoráveis para a implementação da política ambiental brasileira. A escolha destes parâmetros que integram a dimensão relacional se justifica com base em autores, já abordados no Referencial Teórico, que explicam as variabilidades da implementação de uma *policy* a partir das interações ocorridas e das informações trocadas entre os agentes envolvidos no processo (KEISER, 2010) ou, ainda, em função das relações estabelecidas pelos burocratas, enquanto mediadores, tanto com usuários ou membros de movimentos sociais, quanto com agentes públicos de alto escalão (VIANA, 2017). Outros autores apontam a influência das relações sociais sobre o desempenho do

processo de implementação (ALEXANDER; LEWIS; CONSIDINE, 2011) ou sobre a aproximação do Estado com a sociedade na entrega de uma dada política (LOTTA, 2018).

Quanto ao conceito de aprendizagem na análise de políticas públicas, existem perspectivas diferentes. Segundo alguns autores clássicos, como Lupia e McCubbins (1994), o aprendizado é baseado em instituições bem desenhadas que favorecem o alinhamento de interesses e a redução do impacto do problema de agência. Em contrapartida, dando continuidade a estudos sobre a implementação vista como processo experimental, dadas certas condições contextuais (MATLAND, 1995), autores como Pires (2009), Huising e Silbey (2011) e Lima e D'Ascenzi (2013) entendem que a aprendizagem pode ser desenvolvida a partir da interação de diferentes atores sociais, os quais, mesmo apresentando interesses diversos, podem sentir-se incentivados a experimentar, conjuntamente, novos métodos e técnicas e, desta forma, obter resultados mais satisfatórios.

Nessa pesquisa, essas duas abordagens – a que destaca a importância das instituições para regular os comportamentos dos agentes e a que concebe a aprendizagem como construída coletivamente – são consideradas complementares e necessárias para a análise da atuação dos burocratas de nível de rua do IBAMA e do ICMBio, reconhecendo que a aprendizagem é necessária para a coordenação dos atores responsáveis pela implementação de políticas públicas, conforme apontado por Coêlho e Fernandes (2017). Quanto ao alinhamento de interesses, entende-se que este indicador está associado, estritamente, ao processo de aprendizagem de agentes públicos que, além de possuírem capacidades técnico-administrativas, desenvolvem e aplicam suas capacidades político-relacionais, conforme ilustrado em trabalhos sobre capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; CAVALCANTE; PIRES, 2018) e discutido anteriormente neste item.

Para avaliar todos esses indicadores apresentados para cada uma das três dimensões do modelo, foi imprescindível contar com as opiniões colocadas nas interações com os BNRs entrevistados, que foram validadas por meio de pesquisa e análise documental, conforme será aprofundado nos próximos itens.

#### 4.3 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Os dados foram coletados mediante entrevistas e pesquisa documental. Esta última técnica foi utilizada com o intuito de extrair as informações necessárias para corroborar o texto das entrevistas.

Na aplicação da **pesquisa documental**, coletaram-se os documentos necessários para a observação dos indicadores contemplados no modelo de análise, tais como leis, decretos, regulamentos de fiscalização ambiental, portarias, instruções normativas, relatórios, notícias etc., obtidos mediante bancos de dados digitais. Conforme apontado por Prior (2003), os documentos não são apenas contêineres de informação, mas produtos da ação humana. Por isso, a pesquisa documental foi aplicada levando em conta algumas características dos documentos, tais como sua autoria, produção, utilização, funcionamento e finalidade no contexto estudado.

Quanto às **entrevistas**, elas foram **semiestruturadas e em profundidade** (FLICK, 2009). No total, foram realizadas vinte e oito entrevistas pelo próprio autor, cuja duração total foi de 44 horas e 20 minutos (com duração média de 1 hora e 35 minutos), no período de março/2019 a setembro/2020. A maior parte das entrevistas foi realizada de forma remota, com ou sem vídeo, através de plataforma digital, devido, principalmente, às restrições impostas pela pandemia de Covid-19; antes da chegada do coronavírus ao Brasil, foi possível realizar quatro entrevistas presencialmente na sede da Superintendência do IBAMA na Bahia, na cidade de Salvador.

Antes de cada entrevista, o autor pesquisou o *currículum* do entrevistado, além de informações sobre sua formação, eventuais publicações científicas, trajetória profissional, cargos ocupados e participação em operações realizadas em campo, utilizando como fontes de pesquisa algumas bases de dados oficiais, como o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (<https://www.portaltransparencia.gov.br/>), a Plataforma Lattes (<https://lattes.cnpq.br/>), além de informes reportados nos *sites* institucionais do IBAMA e do ICMBio, bem como em jornais internacionais, nacionais e/ou locais. Esse procedimento permitiu que o entrevistador mantivesse certo distanciamento entre ele e seus interlocutores (DUARTE, 2002).

As entrevistas realizadas com os Agentes do ICMBio requereram um trabalho prévio de pesquisa documental mais intenso, pois, além das necessárias informações sobre cada BNR a ser entrevistado, foi preciso consultar arquivos específicos sobre a respectiva Unidade de Conservação de lotação, por meio de leitura do respectivo Plano de Manejo (se disponível), além de mapas, decretos, portarias e outros documentos institucionais, com o intuito de conhecer melhor o contexto socioeconômico, geográfico, político e institucional no qual cada entrevistado atuava. Para esse fim, as principais fontes foram o próprio *site* do ICMBio, o *site* do ISA – Instituto Socioambiental “Unidades de Conservação no Brasil”

(<https://uc.socioambiental.org/>), o “Portal da Legislação” brasileira (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>) e o Diário Oficial da União. No caso das entrevistas realizadas com os burocratas de nível de rua do ICMBio, vale observar, ainda, que se notou uma maior inserção desses agentes na comunidade local e na estrutura organizacional da respectiva unidade de lotação (Unidade de Conservação ou Núcleo de Gestão Integrada abrangendo UCs próximas), diferentemente do que ocorreu com a maioria dos interlocutores do IBAMA, os quais costumam se deslocar dos vários estados do Brasil para a região amazônica.

Todos os entrevistados autorizaram a gravação da entrevista, com exceção de um agente do IBAMA. Sucessivamente, as entrevistas foram transcritas para facilitar o trabalho de análise de conteúdo, conforme descrito no item 4.4. Boa parte das transcrições (18 do total de 27 gravações) foi delegada a uma consultoria especializada nessa atividade; as restantes nove entrevistas foram transcritas diretamente pelo autor, que contou com a colaboração pontual de uma integrante do grupo de pesquisa. É importante frisar que todas as transcrições foram revisadas pelo autor antes de proceder à etapa sucessiva (análise de conteúdo), mediante comparação da totalidade do texto transcrito com o respectivo áudio, graças ao auxílio dos programas *Transcribe* e NVivo 12 Plus, os quais possuem a funcionalidade de regulação da velocidade do áudio. Essa função facilitou bastante o trabalho, pois permitiu escutar mais clara e lentamente as colocações dos interlocutores. As transcrições realizaram-se de maneira literal, de forma que as falas do entrevistado e do entrevistador fossem reproduzidas integralmente, incluindo expressões coloquiais, mesmo aquelas gramaticalmente incorretas, interrupções e ruídos que, eventualmente, interferissem na gravação (MEIHY, 1996). Anotaram-se informações adicionais sobre o processo de realização das entrevistas no diário de campo, que foi utilizado exaustivamente, em especial, nas etapas de análise de conteúdo, a fim de aprofundar a compreensão dos depoimentos dos agentes entrevistados e dirimir as dúvidas que se apresentassem ao longo dos processos de categorização e codificação dos textos, bem como durante a elaboração do capítulo sobre apresentação e discussão dos resultados.

O roteiro de entrevista, construído a partir do modelo de análise, foi adaptado em função das características dos dois diferentes perfis de entrevistados: o Fiscal do IBAMA e o Agente do ICMBio. As duas versões do roteiro de entrevista estão disponíveis, respectivamente, no Apêndice 1 e no Apêndice 2.

A partir do modelo de análise, as questões previstas no roteiro de entrevista foram voltadas a qualificar os indicadores associados a cada uma das dimensões. Porém, a técnica da entrevista operacionalizou-se tendo o cuidado de não influenciar as respostas do participante. Desta forma, o roteiro não foi aplicado rigidamente, mas desenhado e utilizado como um guia que pudesse, ao mesmo tempo, deixar o campo falar e orientar o trabalho do pesquisador, sem que ele se prendesse, excessivamente, a uma estrutura preestabelecida (HOLSTEIN; GUBRIUM, 1997). Algumas questões foram deixadas em aberto para que o entrevistado pudesse colocar seu ponto de vista de forma mais livre, tentando minimizar a interferência do pesquisador (FLICK, 2009). O roteiro, portanto, concebeu-se como um instrumento flexível, que permitisse que os dados da entrevista fossem produto da interação entre o entrevistado e o entrevistador (GODOI; MATTOS, 2006), renunciando à suposta neutralidade científica (DEMO, 1989, 2001). Os entrevistados foram escolhidos, adotando o método “bola de neve” (SIERRA, 1998), entre burocratas de nível de rua atuantes nas duas instituições. Assim, a partir de uma lista preliminar de participantes disponibilizada pelos agentes contatados intencionalmente no início da pesquisa de campo, os demais entrevistados foram selecionados com base nas indicações recebidas à medida que a pesquisa de campo foi avançando (SIERRA, 1998). Ao se tratar de uma técnica qualitativa, não houve um número de entrevistados calculado, *a priori*, de acordo com critérios de amostragem baseados na lógica de proporcionalidade e representatividade estatística (VALLES, 1997; SIERRA, 1998). Assim, participaram da entrevista tantos indivíduos quantos foram necessários, até alcançar a saturação teórica dos conceitos/indicadores refletidos no roteiro de entrevista. Por uma mera coincidência, concluída a pesquisa de campo, a quantidade de entrevistados do IBAMA e do ICMBio foi de quatorze servidores para cada uma das duas instituições, totalizando vinte e oito entrevistas. As identidades desses interlocutores estão mantidas sob sigilo e, por isso, as entrevistas foram numeradas progressivamente de A001 a A014, no caso do IBAMA, e de B001 a B014, no caso do ICMBio. Nesta tese, os depoimentos são citados utilizando, com rigor, esses códigos e preservando sempre a identidade dos participantes.

Embora a grande maioria dos entrevistados fossem agentes atuantes na linha de frente, uma mínima parte desses servidores exercia, no momento da entrevista, funções de direção/coordenação, não sendo burocratas de nível de rua *stricto sensu*. Ainda assim, decidiu-se incluir esses relatos nos dados primários desta tese, com intuito de captar outros olhares sobre a atuação dos BNRs no contexto da política ambiental. Vale salientar, ainda, que tanto o Fiscal do IBAMA quanto o Agente do ICMBio possuem especificidades que os

diferenciam de outros burocratas de nível de rua, por exemplo: o mesmo agente público pode transitar, em curto intervalo de tempo, entre o exercício de funções de direção/coordenação e a atuação na linha de frente, conforme foi comprovado ao longo da pesquisa, tanto nas entrevistas quanto na análise documental. Essa circunstância reforçou a convicção de que seria oportuno manter os dados colhidos nessas entrevistas para as etapas sucessivas da investigação empírica.

O Quadro 4, a seguir, resume as principais fontes e os respectivos instrumentos que foram utilizados para coletar os dados correspondentes a cada um dos indicadores contemplados no modelo de análise. Após a pré-análise das informações coletadas por meio da pesquisa documental e das entrevistas iniciais, esses indicadores foram avaliados em função da sua capacidade de responder à pergunta de pesquisa, corroborados novamente pelo pesquisador com o auxílio da teoria e, em seguida, aprimorados, conforme segue abaixo.

**Quadro 4 – Indicadores, principais fontes e instrumentos de coleta de dados**

<b>Indicador</b>	<b>Principal fonte de dados</b>	<b>Instrumento de coleta de dados</b>
Regras Formais	Entrevistas com BNRs; Leis, Decretos, Instruções Normativas, Portarias, Regulamentos, Pareceres, Processos Administrativos/Judiciais, Notas Públicas, Informes e outros documentos	Roteiro de entrevista; Diário de campo; Fichas
Regras Informais	Entrevistas com BNRs; Informes e outros documentos	Roteiro de entrevista; Diário de campo; Fichas
Fatores Político-institucionais	Entrevistas com BNRs; Decretos, Instruções Normativas, Portarias, Regulamentos, Pareceres, Notas Públicas, Informes e outros documentos	Roteiro de entrevista; Diário de campo; Fichas
Incentivos Intrínsecos e Extrínsecos	Entrevistas com BNRs; Decretos, Instruções Normativas, Portarias e outros documentos	Roteiro de entrevista; Diário de campo; Fichas
Valores	Entrevistas com BNRs	Roteiro de entrevista; Diário de campo
Discricionariedade	Entrevistas com BNRs	Roteiro de entrevista; Diário de campo
Capacidades	Entrevistas com BNRs; Currículos dos agentes entrevistados; Portal da Transparência; Produções técnico-científicas; Informes e outros documentos	Roteiro de entrevista; Diário de campo; Fichas
Relações Interinstitucionais	Entrevistas com BNRs; Processos Administrativos/Judiciais, Notas Públicas, Representações, Informes e outros documentos	Roteiro de entrevista; Diário de campo
Relações Institucionais	Entrevistas com BNRs; Currículos; Portal da Transparência; Informes e outros documentos	Roteiro de entrevista; Diário de campo
Alinhamento de Interesses	Entrevistas com BNRs; Processos Administrativos/Judiciais, Notas Públicas, Representações, Informes e outros documentos	Roteiro de entrevista; Diário de campo

Aprendizagem Recíproca	Entrevistas com BNRs	Roteiro de entrevista; Diário de campo
------------------------	----------------------	---

Fonte: elaboração do autor.

#### 4.4 TÉCNICAS DE TRATAMENTO E ANÁLISE DE DADOS

Os textos decorrentes das entrevistas foram examinados recorrendo à **análise sistemática de conteúdo** (*Systematic Content Analysis – SCA*), a qual foi realizada a partir dos procedimentos desenvolvidos por Hall e Wright (2008) e, mais recentemente, por Salehijam (2018), com as necessárias adaptações. No Brasil, no subcampo de análise de políticas públicas, Secchi *et al.* (2021) adotaram esta técnica para estudar a proposta de reforma administrativa prevista na PEC 32/2020.

Assim, os procedimentos descritos nas referências metodológicas supramencionadas foram adaptados em função do objetivo desta pesquisa e da tipologia de dados primários disponíveis. Portanto, a análise sistemática de conteúdo das entrevistas realizadas nesta pesquisa seguiu as seguintes fases: a) seleção dos casos; b) codificação dos textos; c) análise dos conteúdos codificados; d) análise das frequências das codificações.

Nesta tese, o método da análise sistemática de conteúdo auxilia, em especial, na codificação dos textos das entrevistas de acordo com as categorias previamente definidas no modelo de análise, bem como na sistematização da contagem das frequências dos indicadores nos casos selecionados, permitindo uma comparação entre estes e entre as duas instituições estudadas. A seguir é descrito brevemente o procedimento adotado para cada uma das fases da SCA:

##### **Fase a) seleção dos casos**

No início, após a seleção das duas instituições implementadoras da política ambiental brasileira – IBAMA e ICMBio –, que foi feita intencionalmente (STAKE, 2005) por elas possuírem características heterogêneas quanto ao seu papel na execução dessa *policy* (GERRING, 2006), escolheram-se os casos, correspondentes aos burocratas de nível de rua entrevistados, por conveniência, por serem indicados pelos agentes contatados previamente – mediante o referido método “bola de neve” – e estarem disponíveis no período da pesquisa que foi destinado à realização das entrevistas.

##### **Fase b) codificação dos textos**

Para a codificação dos textos das entrevistas, a SCA adotou as três dimensões do modelo de análise da atuação dos BNRs – institucional, individual e relacional – destrinchadas nos respectivos indicadores. Assim, o conteúdo das entrevistas foi categorizado nos indicadores pertencentes a cada uma das três dimensões, a partir de processo indutivo sobre o significado de cada parágrafo dos textos produzido nas interações com os participantes da pesquisa. É relevante observar que, em algumas circunstâncias, o mesmo trecho de texto foi atribuído a mais de um indicador do modelo de análise, quando julgado pertinente, coerentemente com as recomendações de Saldaña (2009) sobre o processo de codificação para pesquisas qualitativas.

Para desenvolver esse processo, houve um esforço considerável por parte do autor para que a codificação dos textos se baseasse numa interpretação que fosse a mais possível fidedigna, ou seja, aderente aos sentidos colocados pelos interlocutores (MINAYO, 2012). Além disso, adotaram-se critérios consistentes sobre como os códigos deveriam ser atribuídos aos dados, de forma que fossem garantidas a confiabilidade e a reprodutibilidade da codificação, conforme recomendado por Salehijam (2018). Isso permitiu afastar eventuais ambiguidades quanto ao significado dos códigos e à técnica adotada para aplicá-los (SALEHIJAM, 2018). O trabalho de codificação do amplo conjunto de depoimentos colhidos nas entrevistas foi realizado durante seis meses de trabalho contínuo, de novembro de 2020 a abril 2021.

A categorização foi realizada com o auxílio do *software* NVivo 12 Plus. Trata-se de um programa que auxilia o pesquisador na organização e análise de dados não estruturados (principalmente textos, entrevistas, normas etc.), bem como na sistematização e arquivamento das informações deles derivadas (os resultados da codificação). Adicionalmente, o programa permite realizar buscas e extrações de dados em diversos formatos, como tabelas, matrizes, gráficos etc., úteis para estabelecer relações entre os casos e as categorias conceituais (SALEHIJAM, 2018). Outra vantagem do *software* consiste em propiciar que todas as etapas do processo de organização, tratamento e exploração dos dados possam ser replicadas (ARAÚJO, 2013).

Nesta pesquisa, o NVivo, além de auxiliar na transcrição de parte das entrevistas, foi utilizado, principalmente, para selecionar e atribuir os parágrafos dos textos – analisados na íntegra – aos “nós” e “subnós” definidos previamente pelo autor no interior do próprio *software*. A cada dimensão do modelo de análise foi associado um “nó” e a cada indicador de cada uma das dimensões foi associado um “subnó” no interior do programa, de forma que,



como resultado da definição dos códigos e de suas relações, veio a se criar uma estrutura ramificada em formato de árvore. Nos casos em que a fala do entrevistado não se enquadrasse em nenhum dos indicadores pré-definidos, foram inseridos novos “nós” ou “subnós”, que surgiram a partir da análise do material coletado em campo e, para fins metodológicos, constituem “categorias emergentes”. Dentre essas categorias, selecionaram-se aquelas que foram julgadas relevantes para responder à questão da pesquisa, a saber: “desconstrução da política ambiental” e “fragilização institucional”. Essas categorias emergentes são discutidas nos resultados do trabalho, no item 5.3.3 (ver também Tabela 9).

Tendo em vista o grande volume de informações coletadas na investigação empírica, especialmente nas entrevistas, não seria viável realizar uma pesquisa dessa natureza sem recorrer às ferramentas disponibilizadas pelo NVivo. Ainda assim, é importante frisar que o esforço de interpretação, codificação e análise dos dados é, inteiramente, fruto do trabalho do pesquisador, para o qual o referido *software* constituiu um mero instrumento de apoio para o arquivamento, a sistematização e o tratamento das informações. Para que o autor aprendesse a utilizar de forma correta as potencialidades desse programa, além de cursos e treinamentos específicos e testes iniciais sobre um número reduzido de dados, foi essencial o estudo de outras pesquisas que recorreram ao NVivo para a análise de conteúdo. Entre estas, vale destacar as teses de doutorado de Araújo (2013) e Capelari (2017), que descrevem com riqueza de detalhes as técnicas adotadas, os desafios enfrentados e os resultados alcançados.

### **Fase c) análise dos conteúdos codificados**

Paralelamente ao processo de codificação dos textos de todas as entrevistas, recorreu-se ao diário de campo, para aprofundamento da compreensão das relações entre as opiniões de cada entrevistado e os indicadores do modelo de análise. Complementou-se o diário de campo com alguns memorandos, que foram elaborados durante o processo de codificação, e, depois, a partir da reflexão que foi propiciada pela leitura do conjunto das entrevistas. Essa prática encontra respaldo metodológico em Saldaña (2009) e foi aplicada com sucesso em trabalhos sobre análise de políticas públicas (ARAÚJO, 2013). Com base nessa versão do diário de campo complementada pelos memorandos, foi elaborado o capítulo 5 desta tese, no qual cada indicador das três dimensões analíticas é apresentado e discutido, mediante o cotejamento das falas de todos os agentes entrevistados de cada uma das duas instituições, com o intuito de compreender a influência de cada indicador sobre a atuação dos BNRs da política ambiental brasileira. Nesse processo, o autor esforçou-se para manter o necessário distanciamento das

opiniões dos entrevistados (DUARTE, 2002) e baseou os resultados da análise de conteúdo nos depoimentos coletados junto aos interlocutores, evitando a inclusão de outros aspectos ou dados não tratados (SALEHIJAM, 2018). A apresentação e discussão dos resultados também incluem a transcrição literal dos trechos das falas das entrevistas considerados mais significativos para explicitar o posicionamento e a percepção de cada participante sobre o fenômeno estudado e suas diferentes dimensões e indicadores.

Quando necessário, os depoimentos dos entrevistados foram corroborados com as informações obtidas na pesquisa documental, que incluiu a leitura e análise de leis, decretos, portarias, regulamentos, informes e outros documentos institucionais. Dessa forma, a análise documental foi utilizada, prioritariamente, para validar os dados primários obtidos em campo sobre aspectos-chave referentes às categorias já criadas no modelo de análise, adotando, assim, a técnica de triangulação (DENZIN; LINCOLN, 2005).

Adicionalmente, no final da apresentação de cada dimensão, foi inserido um quadro estruturador das falas que sintetizasse os principais resultados observados pelo autor, sistematizados por cada indicador do modelo (Quadros de 5 a 10). O mesmo procedimento foi utilizado para apresentar os resultados substanciais verificados quanto à comparação da atuação dos BNRs no IBAMA e no ICMBio, ilustrando as semelhanças e as diferenças (Quadro 11).

#### **Fase d) análise das frequências das codificações**

Finalmente, para objetivar os resultados da análise dos depoimentos coletados nas entrevistas com BNRs da política ambiental brasileira, esta pesquisa utilizou a contagem de frequências atribuídas a cada um dos indicadores do modelo de análise. Para fins de interpretação e comparação dos dados, foram aplicadas simples ferramentas de estatística descritiva, como média e desvio padrão. Apesar da simplicidade dessas técnicas estatísticas, os resultados decorrentes são relevantes se permitirem estabelecer conexões significativas entre os casos e compreender aspectos relevantes para ilustrar o fenômeno investigado (SALEHIJAM, 2018).

Vale observar que a análise das frequências dos indicadores não se refere a uma pesquisa orientada por variável, como consideram King, Keohane e Verba (1994). Trata-se apenas da sistematização do que foi agregado na análise qualitativa em um plano mais objetivo, com o intuito de facilitar para o leitor a compreensão dos dados da investigação empírica (principalmente as opiniões coletadas em extensos depoimentos dos entrevistados

que participaram desta tese). Tal procedimento foi adotado em outros trabalhos, no campo de políticas públicas ambientais, que utilizaram a estratégia de análise do conteúdo de grupos focais e entrevistas (CAPELARI, 2017) ou de documentos públicos (ARAÚJO, 2013), com auxílio do *software* NVivo.

Com base nos dados armazenados no NVivo, foram extraídas “Matrizes de Codificação” no formato de planilhas, contendo a contagem das frequências de cada um dos indicadores nos vinte e oito casos dos BNRs entrevistados (Tabelas de 2 a 7). Além disso, os dados agregados dos casos do IBAMA e do ICMBio e as respectivas médias e desvios padrão foram reportados em uma Tabela de síntese (Tabela 8). Isso permitiu trazer as opiniões dos participantes para um plano mais objetivo, de maneira a auxiliar na apresentação dos resultados e na comparação dos casos das duas instituições, conforme apresentado no próximo capítulo.

## 5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Este quinto capítulo apresenta e discute os resultados da tese, com ênfase na atuação dos Fiscais do IBAMA e dos Agentes do ICMBio, bem como sua análise comparativa, no contexto da política ambiental brasileira. Inicialmente, são trazidas as falas dos burocratas de nível de rua de cada uma das duas instituições, a partir de três dimensões analíticas (institucional, individual e relacional). Em seguida, é aprofundada a comparação entre os casos do IBAMA e do ICMBio, a partir das opiniões colocadas pelos participantes. Adicionalmente, é apresentada uma sondagem *cross-time* antes e depois do início do governo Bolsonaro, relacionada com as mudanças institucionais implementadas por esse governo, com base em novos conceitos que emergiram nas entrevistas, bem como dados extraídos a partir de análise documental. Vale destacar que, com o intuito de facilitar a leitura dos dados primários coletados a partir das interações com os entrevistados e de situar, mais objetivamente, os resultados obtidos nesta pesquisa, no final de cada dimensão, bem como na análise comparativa, são apresentados quadros que estruturam e sintetizam as opiniões dos participantes e tabelas que reportam as frequências percentuais dos indicadores de cada uma das dimensões investigadas. Os resultados da análise comparativa entre os casos do IBAMA e os casos do ICMBio são confrontados com a primeira parte da hipótese de pesquisa (a que trata dos elementos que fundamentam a atuação dos BNRs na política ambiental brasileira); e os resultados da sondagem *cross-time* sobre as mudanças institucionais ocorridas na comparação antes/depois do início do governo Bolsonaro são confrontados com a segunda parte da hipótese (a que trata da desconstrução da política ambiental).

### 5.1 A ATUAÇÃO DOS FISCAIS DO IBAMA NO CONTEXTO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

#### 5.1.1 Dimensão institucional

##### Regras Formais

Segundo a grande maioria dos Fiscais do IBAMA entrevistados para esta pesquisa, a exemplo de A001, A006, A008, A010, A011 e A014, o arcabouço legal brasileiro, estruturado, a partir do Art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), através de leis, decretos, portarias e regulamentos, é muito bem elaborado no tocante à proteção ambiental, contém previsão legal para os diferentes tipos de ilícitos, fixa parâmetros claros, estabelece uma correlação entre infração e instrumento utilizado e limita, de fato, a discricionariedade do

agente implementador: “O lastro de legislação ambiental brasileiro é razoável. Ele atende no sentido de aplicabilidade, na apuração de ilícitos e na imputação de responsabilidade a quem de direito.” (entrevista A014). As entrevistas e a análise documental empreendidas nesta tese mostram que a atuação dos Fiscais é amplamente regulamentada em leis e normativas infralegais. Neste sentido, avanços importantes foram obtidos com a definição do processo sancionatório e de julgamento dos ilícitos e do Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental – RIF (IBAMA, 2016b).

Mais especificamente, o processo de tomada de decisão do Fiscal está baseado em parâmetros definidos em lei e em normas específicas sobre fauna, flora, pesca, qualidade ambiental etc., com o uso de uma metodologia própria para a quantificação das sanções pecuniárias, a chamada “dosimetria” da multa. Os parâmetros utilizados levam em consideração, também, o poder econômico de uma pessoa física ou o patrimônio de uma empresa para definir o valor a ser aplicado. Neste sentido, segundo A014, foram fundamentais as mudanças introduzidas pela LCA (Lei de Crimes Ambientais), de nº 9.605/1998, que contemplou penas mais severas para os infratores e ajudou na organização do trabalho do IBAMA e nas suas ações realizadas em conjunto com o Ministério Público, voltadas, principalmente, a denunciar e responsabilizar civilmente os infratores (BRASIL, 1998).

Levando em conta essa análise positiva do arcabouço legal por parte dos AAFs e a existência de regulamentos claros para a fiscalização ambiental, avaliou-se que existem as condições para que a atuação dos agentes seja alinhada às normas estabelecidas, conforme a lógica da adequação postulada por March e Olsen (2006). Apesar disso, a quase totalidade dos entrevistados sinalizou situações contraditórias, em que a emissão de normas infralegais e a interpretação de normas vigentes de forma contrária à intenção do legislador ameaçam o lastro legal no qual se fundamenta a atividade de comando e controle ambiental, por exemplo: a publicação de decretos e regulamentos pró-usuário (por exemplo, no segmento de peixes ornamentais); a falta de aplicação de portarias sobre espécies e quantidades toleráveis de comercialização de fauna silvestre; a liberação excessiva de agrotóxicos, entre outras situações. Um aspecto particularmente grave – sinalizado no relato do entrevistado A014, a seguir – é a falta de regularização de propriedades e posses no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a prática de anistiar aqueles que se apropriaram das terras irregularmente, os chamados grileiros, devido, especialmente, à influência de uma parte do agronegócio:

Você vai fiscalizar hoje, vai levantar áreas que estão ainda em situação irregular ou abrem novas frentes de plantação. O cara está na mesma situação anterior a 2008. Já são doze anos de perdão e não sei quantos anos para frente de 'faça o que quiser que está tudo certo!' e se incomoda. (entrevista A014).

Relatos coletados junto aos Fiscais do IBAMA, como na entrevista A012 (abril/2020), apontam situações recentes – a partir de 2019 – em que regras são manipuladas pelo alto escalão do IBAMA, por meio de despachos, pareceres e outros atos infralegais voltados, deliberadamente, a livrar os infratores das respectivas sanções e a atender demandas de grandes grupos do crime organizado. Trata-se de uma evidência da distorção do poder discricionário que, neste caso, é utilizado por gestores – alinhados politicamente ao governo no poder – para desviar o sentido das normas, o que revela a necessidade de mecanismos de controle sobre o excesso de discricionariedade (LUIA; MCCUBBINS, 1994; OLIVEIRA, 2012; COÊLHO; FERNANDES, 2017).

Segundo a referida entrevista, esses grupos, que operam há décadas na Amazônia, se beneficiam de relações políticas e, por isso, conseguem interromper a apuração dos crimes ambientais. Além da fragilização das autarquias vinculadas ao MMA, foi observada a diminuição de ações mais ostensivas e de alto impacto, conduzidas pela Polícia Federal contra as organizações criminosas, e a desarticulação das relações interinstitucionais no combate ao crime ambiental, aspectos exacerbados no contexto da pandemia de Covid-19.

Na entrevista A011, é apresentado o caso – já citado no capítulo 2 – do presidente do IBAMA que, em fevereiro/2020, liberou a exportação de cargas de madeira nativa sem a autorização prevista nas normas do instituto, favorecendo os interesses particulares de algumas empresas. Com efeito, essa decisão representa a negação de uma interpretação já adotada, rotineiramente, pelas equipes de fiscalização. O Superintendente do IBAMA no Pará havia regularizado a exportação de madeira nativa sem autorização do IBAMA. Apesar da repercussão muito grande e da resistência explícita dos servidores, o presidente da autarquia confirmou esse entendimento e emitiu um despacho “interpretativo”, revogando, de fato, a IN do IBAMA nº 15/2011 (IBAMA, 2011). A gravidade desta atitude reside na alteração deliberada de regras formais preexistentes, por parte da autoridade máxima do IBAMA, por meio de atos infralegais orientados por critérios políticos contrários à lisura do processo de fiscalização ambiental. Note-se que, somente em maio/2021, foi possível suspender os efeitos dessa decisão ilegal, graças à decisão do ministro da Suprema Corte Alexandre de Moraes (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021).

A fala do entrevistado A009, a seguir, reforça essa fragilidade, quando deixa claro que as normas infralegais – principalmente as Instruções Normativas do próprio IBAMA e as Portarias do MMA – ficam à mercê dos interesses políticos e vontades do governo de turno, com o risco de enfraquecer a política de Estado, baseada nos princípios constitucionais.

Adicionalmente, mudanças frequentes e rápidas nas normas, como a transferência de atribuições para outros ministérios ou a alteração na instrução do processo para apuração de infrações ambientais (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2021), aumentam o risco de confundir o AAF na sua atuação.

A gente tem um pouco de desgaste com essa legislação. Isso faz com que essas Instruções Normativas, essas Portarias mudem constantemente – né? – constantemente. Então, eles têm mexido isso com muita frequência. Isso deixa um pouco, na minha opinião... a gente fica um pouco desorientado. Você não sabe realmente qual é a direção que o governo quer seguir, a direção estratégica de políticas públicas realmente. Qual é a política pública dele para o meio ambiente? A gente não sabe qual o plano para o meio ambiente. Toda hora a gente vê que mexe na legislação, mas foi por interesse de algum grupo [...]. (entrevista A009).

Entre os casos de recentes reformas que alteraram os procedimentos por meio de decretos, foi mencionado o Decreto nº 9.760/2019 que institui o Núcleo de Conciliação Ambiental (BRASIL, 2019a). De acordo com a maioria dos Fiscais entrevistados, como A001, A002, A003 e A014, essas modificações afetam a aplicação de sanções, pois acabam atrasando o processo de julgamento, o que beneficia o infrator: “Então, eu resumiria da seguinte forma: a gente vai lá, diz onde ’ta o inimigo, identifica o inimigo, diz o que o inimigo cometeu... Quando passa para outras instâncias [...] o processo não avança!” (entrevista A014).

Conforme foi explicado na entrevista A002, antes da emissão do referido decreto, já existia uma clara segregação das funções entre a autoridade sancionadora, representada pela equipe dos Fiscais que vão a campo, e a autoridade julgadora, legalmente investida do poder de decidir sobre o auto de infração. Essa configuração, prevista em legislação, garantia, simultaneamente, a ausência de interferências no julgamento e o direito ao contraditório para o infrator. Em contrapartida, instituir uma nova comissão julgadora representa uma duplicação desnecessária que pode acarretar demoras no processo administrativo de fiscalização ambiental, com o risco de levar o já grande passivo de multas à prescrição. Neste sentido, a instituição da conciliação ambiental é descrita, na entrevista A001, como uma interferência política do MMA na autonomia do IBAMA.

Como referido anteriormente, uma ferramenta legal muito importante para a atuação do AAF é a aplicação do Art. 111 do Decreto nº 6.514/2008 que prevê a destruição de bens utilizados na prática da infração ambiental, quando não seja possível ou seguro removê-los ou deixá-los com o fiel depositário (BRASIL, 2008). Embora os infratores (basicamente, madeireiros e garimpeiros) divulguem nas redes sociais a destruição de bens como uma medida aplicada de maneira sistemática e frequente pelo IBAMA, na entrevista A001, relata-

se que isso não alcança 2% das operações. A finalidade deste dispositivo legal é impedir a continuidade da degradação ambiental. A referida norma requer que seja feita a avaliação do bem e a respectiva emissão de laudo, garantindo o contraditório ao seu proprietário (apesar de isso ser incomum, pois a presença do infrator em áreas federais já configura crime ambiental). Além da previsão legal do referido decreto, existe um ato normativo interno que define as condições para efetuar a destruição, a saber: a realização da operação em terra indígena ou UC; a impossibilidade de levar materiais e/ou equipamentos para interromper o crime; a elaboração de um relatório da destruição, entre outros. Apesar da clareza das normas que regulamentam o assunto, nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, foram relatados casos atuais de pressões sofridas por Fiscais que, por cumprir a lei, chegam a ser ameaçados de responder a processos administrativos internos.

De acordo com as informações coletadas nas entrevistas A002 e A009, hoje, há manobras políticas voltadas à revogação ou a não aplicação desta norma, o que acarreta risco de graves danos para a Amazônia, especialmente em termos de poluição da água doce por contaminação das substâncias utilizadas para o garimpo ilegal (como mercúrio e cianeto), com impactos socioambientais ainda piores do que o próprio desmatamento. Na entrevista A001, esclarece-se que os equipamentos apreendidos em virtude do Decreto nº 6.514/2008 (BRASIL, 2008), frequentemente, além de muito caros (uma pá escavadeira custa aproximadamente um milhão de reais), são tão pesados que, se forem levados pela floresta, aumentaria o risco de os agentes sofrerem emboscadas, como já ocorreu em diversas operações tanto do IBAMA quanto do ICMBio. Adicionalmente, a não destruição de tais equipamentos acarreta o risco de eles serem empregados novamente para o crime.

Outra norma fundamental para a coordenação da política ambiental brasileira é a Lei Complementar nº 140/2011, que disciplina as competências comuns entre União, Estados e Municípios (BRASIL, 2011), previstas na Constituição em matéria de proteção do meio ambiente e que não tinham sido definidas durante um período de mais de vinte anos. Apesar dessa legislação, o entrevistado A014 aponta que, ainda hoje, existem problemas quanto à assunção dessas responsabilidades por parte de Estados e, principalmente, Municípios, os quais “nunca se cuidaram de ter um aparato operacional eficiente”, além de licenciamentos serem concedidos por esses órgãos sem que haja as condições necessárias para tanto.

Além dos problemas apontados acima, a grande maioria dos depoimentos defende que tem havido uma queda no número de operações desde 2018, com a redução do tempo de estadia dos Fiscais de outros estados na Amazônia. O número de dias dessas expedições tem



caído, mediamente, de 30 para 18, devido também à falta de incentivos, como o valor da diária: “A diária tem muito tempo que não aumenta. Então, você, hoje, praticamente paga pra trabalhar. É a conta, a comida, a hospedagem e tal.” (entrevista A010). De acordo com esse relato, uma operação de 18 dias na Amazônia é ineficiente, pois, além do tempo das viagens (de um a dois dias), é necessário prever um tempo para a preparação dos veículos e demais equipamentos e a organização da equipe (de três a seis dias). Assim, o tempo que resta para localizar o infrator, após o reconhecimento da área, definir a rota com GPS etc. se reduz a cinco/seis dias, tendo em vista que, no final da operação, é preciso elaborar relatórios: “Então, tudo isso demanda tempo e, quando você começa a saber encontrar uma melhor maneira de encontrar as pessoas – o cara tem parente ali, tem um comércio ali –, é a hora de você vir embora [...]” (entrevista A010). Na opinião do entrevistado, a queda no número das operações depende de uma decisão hierárquica, tomada de cima para baixo pelo Ministério do Meio Ambiente, coerentemente com uma visão *top-down* da implementação de políticas públicas (WILSON, 1887; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; VAN METER; VAN HORN, 1975).

A partir do posicionamento de estudos sobre o *gap* entre formulação e execução de *policies*, já apresentado por autores da chamada primeira geração, como Pressman e Wildavsky (1973), é possível inferir que, no campo da política ambiental brasileira, apesar da reconhecida qualidade do arcabouço legal, ocorrem problemas relacionados com a aplicação de normas e a existência de interpretações divergentes da legislação (às vezes propositais), além de outros aspectos, como oposição de grupos alinhados ao governo, complexidade da padronização de normas diante das peculiaridades regionais etc. Em suma, todas essas criticidades encontradas na implementação da política, que se refletem no julgamento das sanções, reduzem o efeito de dissuasão do cometimento do crime ambiental, amplificam a sensação de impunidade e fragilizam as instituições executoras da política ambiental (SCHMITT, 2015; UFMG, 2021).

Além das falas sobre a legislação vigente e as dificuldades relacionadas com sua implementação, os relatos dos Fiscais entrevistados permitiram compreender como ocorre o planejamento institucional a partir da sua evolução histórica, bem como o funcionamento de outros instrumentos de gestão adotados pelo IBAMA.

Segundo o relato do agente A010, no final da década de 1990, antes da introdução do PNAPA, eram realizadas duas grandes operações por ano na Amazônia, com a participação de agentes provenientes dos vários estados do Brasil. Essas operações tinham efeito psicológico

de dissuasão, porém não eram eficientes: “Nós rodávamos mais do que abordávamos” (entrevista A010). O entrevistado destaca a falta de planejamento e de uso de tecnologia, como imagens de satélite, polígonos, indicativos de desmatamento etc. “Nós chegamos ao ponto de ir pra uma área de desmatamento e fazer assim: descrever a infração, tipo ‘Mais ou menos 20 hectares’, ou seja, não tinha uma precisão pra medir, nós não fazíamos polígono. Tudo isso foi evoluindo, isso foi melhorando, muita tecnologia.” (entrevista A010).

O planejamento das operações de fiscalização foi introduzido, no início da década de 2000, com o intuito de compartilhar o trabalho a ser executado nos diferentes estados e, assim, potencializar sua implementação. O modelo anterior se modificou a partir de um crescimento gradativo do número de operações realizadas por ano, mas com menos fiscais por operação, graças à definição prévia dos focos de atuação e das táticas a serem aplicadas em campo (entrevista A005). Desde 2009, houve um aperfeiçoamento da atividade de planejamento, com destaque cada vez maior para as operações na região amazônica, graças, também, à consolidação do PPCDAm e à disponibilidade de maiores investimentos.

Na atualidade, o planejamento se inicia, no nível estratégico, a partir da identificação das prioridades, que, por sua vez, são traduzidas em diretrizes. Com base nessas diretrizes, é elaborado anualmente o planejamento tático, conhecido como **PNAPA – Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental**, que garante a disponibilização de recursos humanos e financeiros para executar as operações. Nesse planejamento antecipado, efetuado no final do ano anterior à sua execução, inclui-se a destinação do orçamento para cada área de agrupamento das respectivas operações e a participação de todas as Superintendências do IBAMA. As decisões tomadas são formalizadas numa Portaria, emitida anualmente pela presidência da instituição, que autoriza, no formato de códigos sigilosos, todas as operações previstas; abaixo disso, a Ordem de Fiscalização de cada operação a ser executada deve ser assinada, previamente, pelo Superintendente ou pelo Chefe da Fiscalização nos estados.

De acordo com as evidências coletadas na pesquisa de campo, a elaboração do PNAPA fornece certa segurança às equipes responsáveis pela fiscalização e suas respectivas coordenações quanto à manutenção das operações planejadas, independentemente do cenário político-institucional de curto prazo. Esse instrumento de gestão, já plenamente consolidado depois de mais de uma década da sua aplicação, é descrito pelos AAFs entrevistados como vencedor e capaz de trazer uma série de avanços. Segundo A014, por exemplo, o PNAPA representa um exemplo de aplicação de regras formais que resguardam a atuação do BNR de tentativas de influência política que ameacem sua autonomia: “Então, seja quem for o

dirigente que nos apareça, por conta da política, [o PNAPA] há de se respeitar porque é instituído por normas próprias esse planejamento, certo? E esse é o embate que, atualmente, com esse governo atual nós temos lutado muito.” (entrevista A014). Este trecho mostra a postura de resistência adotada pelos AAFs diante do atual contexto político-institucional.

Conforme o depoimento coletado na entrevista A002, na atualidade, as operações são executadas rigorosamente conforme o plano, por exemplo, se aparecer uma necessidade diferente ou um imprevisto, quem vai a campo precisa propor a troca de uma operação por outra e, eventualmente, receber a autorização do superior: “Então, não tem [rotinas informais], é tudo amarrado.” (entrevista A002). O planejamento é tão detalhado que estão especificados, por meio de um programa de *software*, o roteiro, os agentes, os veículos, as horas de voo, o orçamento etc. Qualquer desvio do roteiro precisa ter justificativa e autorização, e uma alteração no plano, uma vez feita, precisa ser executada.

Um fator importante que fortaleceu o planejamento foi a atividade de Inteligência, que permite enfrentar o infrator com a necessária preparação. As informações sobre a quantidade de pessoas que irão se encarar, sua localização e os equipamentos utilizados favorecem a definição prévia de todas as fases de uma operação e seus tempos de execução, por exemplo: “4 minutos pra destruir uma PC [retroescavadeira], descer, destruir e decolar” (entrevista A002). A atividade de Inteligência é essencial para fornecer suporte a operações de fiscalização de grande envergadura e forte impacto político, como aquelas voltadas a desmobilizar organizações criminosas. Essas operações são realizadas juntando tecnologia, com uso de equipamentos sofisticados, como aeronaves rápidas, planejamento, inteligência, ataques precisos e utilizando o que está previsto na legislação, como no caso da destruição de bens apreendidos quando seja perigosa e inviável sua remoção, de acordo com o Art. 111 do Decreto nº 6.514/2008 (BRASIL, 2008). Essas ações conseguem ser incisivas ao ponto de “desarticular [...] a perna do capital do crime organizado” (entrevista A002), em áreas da União, Terras Indígenas, UCs federais etc. De acordo com o depoimento coletado na entrevista A004, um tipo de ação, prevista no referido Decreto nº 6.514/2008 (BRASIL, 2008), que possui forte efeito de dissuasão do cometimento de ilícitos ambientais, consiste no embargo de propriedade desmatada ilegalmente. Essa medida é particularmente eficiente em coibir o ato ilícito, devido à proibição de ter acesso a financiamentos oriundos de instituições financeiras para os infratores, além de outras sanções, como a perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais e a negação de efetivar contratos com a administração pública (BRASIL, 2008).

Em suma, da análise dos dados obtidos nas entrevistas, depreende-se que a introdução do planejamento fortaleceu a ação do IBAMA e aumentou a eficiência da fiscalização. Com base no planejamento pronto, a instituição conseguiu lidar melhor com a pressão recebida pela Justiça Federal e pelo Ministério Público, pois tinha argumentos sólidos para demonstrar que a inserção de uma nova ação comprometia outra já planejada.

Segundo a maioria dos Fiscais entrevistados, além do PNAPA, outro instrumento que constitui uma garantia da continuidade de trabalho dos agentes de fiscalização é o PPCDAM – Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Notadamente, de acordo com as informações disponibilizadas na entrevista A001, o PPCDAm possui uma forte conexão com as operações de campo do IBAMA e permite nortear a atuação dos seus BNRs. Por isso, de acordo com a entrevista A002, a recente revogação do PPCDAm, disposta pelo Decreto nº 10.142/2019 (BRASIL, 2019b), produz um grande impacto na atividade de fiscalização ambiental.

A partir da análise do texto das entrevistas, ficou esclarecido que o tipo de legislação aplicada pelo IBAMA coloca-se num nível bastante operacional e que esse instituto pode ser compreendido como um órgão de polícia ambiental: “Polícia no sentido de fiscalização, polícia também no licenciamento ambiental [...]” (entrevista A001). Portanto, a visão de quem aplica a norma é bastante rígida no sentido de executar estritamente o que está escrito em lei, decretos e outros atos normativos: “Desmatou? É multa, tanto. Embargo...” (entrevista A001).

A análise conjunta dos dados coletados nas entrevistas permite afirmar que, após o lançamento do PPCDAm, em 2004, passou-se a gerenciar estrategicamente o combate ao desmatamento, embora, no início, sem a fixação de metas específicas. Isso foi viável graças à parceria com o INPE, que permitiu utilizar as imagens do satélite para o monitoramento da floresta. No tocante a esses avanços, A002 relata que, a partir de dados históricos, foi possível definir as áreas críticas, além das principais frentes e vetores, colocando bases de combate ao desmatamento nesses locais, objetivando atacar 70% do ilícito ambiental que ocorria. O resultado dessas operações mais incisivas foi a transformação gradativa da fiscalização ambiental numa polícia ambiental federal. Assim, os Fiscais do IBAMA começaram a atuar como uma polícia preventiva, que não dependesse, necessariamente, da PM, PF ou PRF, e a detenção do ilícito ambiental se tornou parte de um macroprocesso de fiscalização voltado a segurar, desmontar, desarmar e paralisar as atividades criminosas.

Paralelamente ao fortalecimento do planejamento e da execução das operações de fiscalização ambiental observado a partir de 2004, começou-se a disponibilizar GPS,

armamento, uniformizar a equipe, realizar treinamento de abordagem e tiro: “Então, a gente transformou aquele fiscal que ficava com um bloquinho e uma caneta na mão num policial ambiental federal.” (entrevista A002). Graças a esse processo de qualificação técnica do AAF e consolidação do seu papel, assistiu-se à mudança da atuação do Fiscal em campo. Segundo o relato de A002, passou-se do perfil de um agente que potencialmente podia abusar de seu poder, ou prevaricar, ao perfil de um agente profissional que exerce o poder da instituição pautado nas normas: “Quando eu cheguei no IBAMA, os fiscais, cada um fiscalizava pela sua própria cabeça. O cara fazia o auto de infração que ele queria, ele multava quem ele queria, aí ele se corrompia, fazia um auto de infração depois rasgava, entendeu?” (entrevista A002). Por outro lado, desde o ano 2001, a fiscalização é determinada com base na emissão da Ordem de Fiscalização por um superior. A autoridade que tem conhecimento do ilícito é obrigada a iniciar, imediatamente, sua apuração, emitindo a ordem e encaminhando-a para sua equipe.

Recapitulando, como foi registrado na maioria dos relatos dos AAFs do IBAMA, este processo de consolidação da governança ambiental brasileira no plano legal, associado à progressiva qualificação do corpo técnico das autarquias ambientais – principalmente o IBAMA – produziram, entre o início da década de 2000 e 2018, uma estruturação sólida da fiscalização ambiental. Os principais pilares desse processo podem ser identificados nos seguintes aspectos: uma boa legislação sancionatória; o apoio da alta gestão na maior parte da trajetória das instituições da área ambiental; rotinas e ações bem planejadas; disponibilidade de recursos financeiros, até certo momento histórico; capacitação permanente dos servidores públicos do meio ambiente; e estratégias efetivas de fiscalização embasadas numa atividade de inteligência de ponta, suportadas pela tecnologia e voltadas à definição claras das prioridades e dos respectivos alvos.

Nessa perspectiva, conforme elucidado no depoimento da entrevista A002, a fiscalização precisa funcionar como uma “ação sistêmica”, isto é, derivada do marco legal e dos sucessivos planejamentos de governo que chegam até o Fiscal (o executor da política ambiental), o qual tem o dever de aplicar o conjunto de normas. A fiscalização existe porque tem todo um sistema legal, a partir da Constituição Federal e, derivada dela, as inúmeras leis (Lei de Biossegurança, Lei de Fauna, Lei de Crimes Ambientais, entre outras), normas infralegais (Decretos, Portarias, Instruções Normativas) e planos e programas que conformam as políticas de meio ambiente. Assim, a fiscalização é direcionada para favorecer a atividade lícita, ou seja, o desenvolvimento econômico dos produtores (na maioria dos casos, exportadores) que atuam em conformidade com a legislação e os planos de manejo. Esse

raciocínio permite compreender que não há dicotomia entre fiscalização ambiental e desenvolvimento sustentável. Porém, para que isso seja viável, é imprescindível o comprometimento do Estado na implementação da política ambiental, independentemente do governo que se encontre no poder, e o seu empenho na efetivação de medidas como investimentos, concessão de créditos e incentivos fiscais, para que os Planos de Manejo – enfraquecidos também pela falta de regularização fundiária – tenham condições de se tornar rentáveis e competir com a extração ilegal de madeira alimentada pelo crime organizado.

Apesar dos progressos realizados ao longo dos anos, a partir de 2019, tem se observado um grave retrocesso, com o enfraquecimento do PPCDAm e de outros programas, bem como a exclusão de instituições-chave dos espaços onde são tomadas as decisões estratégicas. Assim, assiste-se à reativação do Conselho Nacional da Amazônia Legal – CNAL, conforme o Decreto nº 10.239/2020 (BRASIL, 2020b), e a saída de cena do IBAMA, do ICMBio, de órgãos estaduais e colegiados (como o CONAMA) e de outros atores sociais (como as organizações do terceiro setor). Conforme apontado na entrevista A012, houve também uma progressiva redução da articulação entre as instituições públicas envolvidas na execução do PPCDAm, devido às crescentes interferências políticas. A avaliação de vários BNRs entrevistados para esta tese é que há falta de clareza sobre os objetivos do CNAL e que este representaria uma mera “resposta de fachada” ao mercado e aos interlocutores políticos internacionais, como a União Europeia e os Estados Unidos, para mostrar que está sendo tomada alguma iniciativa diante da situação alarmante do desmatamento na Amazônia. Nas entrevistas A008, A011 e A012, foi destacado, ainda, que o IBAMA não foi convidado a integrar o Conselho Nacional da Amazônia Legal, composto, prioritariamente, de representantes do mundo político. Desta forma, segundo a grande maioria dos Fiscais do IBAMA entrevistados, na atualidade, capacidades técnicas, planejamento e força de trabalho dos AAFs, apoio tecnológico do INPE e outros “meios para definir locais mais críticos”, como a Inteligência, não estão mais sendo aproveitados plenamente para o combate ao ilícito ambiental, produzindo uma grave fragilização e perda de capacidades institucionais.

Quanto às normas aplicadas internamente à instituição, a grande maioria dos Fiscais entrevistados destaca a importância do **Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental – RIF**, aprovado pela Portaria nº 24, de 16 de agosto de 2016 (IBAMA, 2016b), pautado principalmente no Regimento Interno do IBAMA, cuja última edição foi aprovada pela Portaria nº 4.396/2019 (IBAMA, 2019). A avaliação dos agentes entrevistados é que o RIF representa um manual que contém as principais diretrizes para a conduta do Agente

Ambiental Federal. Adicionalmente, tendo em vista que não há regulamentação legal da carreira de AAF, o Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental traz certa segurança jurídica para atuação do Fiscal. Com base no regulamento, cada operação deve ser realizada, no mínimo, por dois agentes com viatura: “não existe trabalho isolado” (entrevista A002). De acordo com as rotinas adotadas, um servidor recepciona os dados do alerta e organiza as equipes e, em seguida, é designado um Coordenador da Operação, que se reúne com os agentes, distribui as atividades e manda fazer a operação. A forma como o trabalho é conduzido revela o papel fundamental da equipe. Esse tema transcende o aspecto formal e se adentra no âmbito das regras informais, que serão abordadas no próximo tópico.

### **Regras Informais**

Devido à diversidade de conhecimentos presentes na instituição e, às vezes, transmitidos por instituições parceiras (como a Polícia Militar), o IBAMA tem consolidado, ao longo dos anos, suas rotinas em normas internas e/ou orientações para áreas específicas, como fauna, flora, pesca etc. Desta forma, de acordo com A010 e A014, hoje existem apostilas utilizadas no curso de fiscalização e manuais específicos que orientam essa ação e que sistematizam a doutrina da fiscalização ambiental e a de combate a incêndios, e, também, os conhecimentos e as capacidades institucionais, como, por exemplo: rotinas de abordagem e manuseio de armas de fogo; manual de identificação e classificação de madeiras; manual de combate a incêndio; manual de planejamento da atuação de brigada; manual de identificação de peixes ornamentais, entre outros. Esse conjunto de rotinas elaboradas pelos próprios Fiscais, as quais, em alguns casos, são transmitidas oralmente e não se encontram formalizadas, orienta o processo de tomada de decisão do agente em campo, no seu dia a dia, especialmente diante de uma situação urgente ou imprevista. A partir das entrevistas realizadas com Fiscais do IBAMA, foi demonstrado que regras informais são eficazes na regulação das interações entre os agentes, coerentemente com o que defendem autores como North (1990) e Hodgson (2006).

Quando houver a necessidade de uma interpretação mais segura da norma ou se apresentar alguma divergência na aplicação de um dado procedimento, o Fiscal costuma dirigir-se ao seu Coordenador para fazer consultas e receber as devidas orientações. Vale ressaltar, ainda, que esses manuais são aprimorados a partir de avaliações realizadas em reuniões entre as Coordenações e as equipes que vão a campo, sobre os fatores de sucesso e insucesso das respectivas operações. Assim, entende-se que, embora isto não ocorra de forma

sistemática, a agência dos Fiscais afeta, de maneira positiva, a construção de rotinas internas, especialmente no âmbito informal.

Nesta mesma linha, informações coletadas na entrevista A002 mostram que para a implantação de uma doutrina na operação de fiscalização ambiental do IBAMA foi necessário sistematizar e, em seguida, compartilhar a bagagem de experiência acumulada na área de Inteligência – desenvolvida por alguns servidores da instituição no antigo Serviço Nacional de Informações do Governo Federal, especialmente no âmbito do planejamento e na condução das operações.

Porém, mais recentemente, devido à desarticulação desses temas entre o MMA e outros ministérios, estaria se observando interferência de órgãos como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que “[...] está deliberadamente lançando portarias e instruções, inclusive, que interferem em portarias e instruções do Ministério do Meio Ambiente; [...] o MAPA ‘tá revogando portarias e instruções normativas de um outro Ministério! A gente ‘tá questionando isso, sabe?’” (entrevista A014). Este relato denota o movimento de resistência dos servidores diante de atos de governo que, apesar de serem legais, fragilizam instituições consolidadas.

Em contrapartida, conforme informações relatadas na entrevista A003, haveria, ainda, uma falta de “manualização” de procedimentos de trabalho sobre como implementar e como promover a dissuasão do crime ambiental. Dito de outro modo, haveria, na instituição, muito conhecimento tácito ou, no máximo, transmitido verbalmente, e pouco conhecimento codificado. Por outro lado, alguns dos agentes entrevistados, entre os quais A004, A005, A009, A011 e A012, destacam a existência de rotinas consolidadas e documentadas nos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs), que, embora não consigam contemplar a totalidade das situações que se apresentam em campo, incorporam as concepções do IBAMA na prática da fiscalização, sistematizam as condutas específicas a serem adotadas pelos Fiscais em determinadas situações e orientam o processo de tomada de decisão durante as operações. Neste sentido, é importante compreender o papel de instâncias institucionais, como a DIPRO (Diretoria de Proteção Ambiental) e a DITEC (Divisão Técnico-Ambiental), que coaduna os Chefes de Fiscalização em cada Superintendência estadual, na divulgação da atualização de legislação e na consolidação de procedimentos internos, como os POPs. Além disso, a disseminação de rotinas e procedimentos acontece, também, informalmente, por meio das redes sociais:

A gente tem muita facilidade de comunicação, né, entre servidores. Então, existem grupos, internet, existem várias formas de comunicação e isso acaba sendo, né, ó



[olha]: um vai passando pro outro. 'Ó, saiu norma atualizada', 'Foi revogada uma norma, o procedimento agora é esse'. (entrevista A011).

De acordo com o depoimento da entrevista A007, no IBAMA, existem diferenças no *modus operandi* de cada coordenador:

Tem alguns coordenadores que têm uma aptidão. Assim, não que eles estejam agindo fora de legislação, mas eles têm algumas características que os distinguem: uma atuação mais incisiva, uma atuação mais técnica. Você tem alguma diferenciação ali e isso pode facilitar, em alguns casos, a atuação. (entrevista A007).

Por outro lado, embora existam essas diferenças no comportamento dos AAFs e seus líderes, a instituição busca que seus agentes tenham uma atuação uniforme, pautada em rotinas e instrumentos padronizados. Assim, a sistematização dos procedimentos no formato de documentos escritos é apresentada como necessária, pois permite organizar e preservar as competências operacionais desenvolvidas pelos agentes, suas práticas e as diferentes abordagens adotadas em situações específicas. Além disso, de acordo com a agente A011, essa padronização de procedimentos é importante principalmente para orientar a atuação dos Fiscais mais antigos, os quais, na grande maioria, são de nível médio e não possuem o mesmo nível de capacitação. Normalmente, eles recebem as orientações dos fiscais mais novos.

Os AAFs mais antigos – a exemplo de A014 – relatam as dificuldades enfrentadas nas primeiras experiências de fiscalização na Amazônia, como na década de 1990, quando havia dificuldades operacionais, logísticas, de comunicação, acesso a dados e equipamentos. Assim, para o Fiscal, era necessário estar totalmente preparado antes de ir a campo. Nos últimos dez anos, os avanços no campo da Tecnologia da Informação se aceleraram, com a emissão do Auto de Infração Eletrônico (AI-e), além da localização de veículos e helicópteros via GPS. Antes disso, foram importantes o fardamento do pessoal e a unificação da identidade institucional: “Ninguém sabia quem era fiscal e quem não era. Isso causava dúvidas na região, pois tinha pessoas que eram de fora e diziam que eram do IBAMA, e extorquiam.” (entrevista A006).

Entre as regras instituídas informalmente no IBAMA, é necessário destacar a importância do espírito da equipe. As informações colhidas nas entrevistas mostram que o agente lavra o auto de infração, mas o relatório é assinado por toda a equipe. Assim, a operação nasce como um trabalho em equipe desde o planejamento da ação de fiscalização até sua execução. Os entrevistados A002 e A012 ressaltam a importância da influência da liderança na atuação da equipe, em particular, no processo administrativo de fiscalização ambiental, quando o líder assume uma função fundamental: “qualquer situação tem um cara no comando da operação” (entrevista A002). Aspectos relevantes da cultura organizacional do

IBAMA, destacados nas referidas entrevistas, são, especialmente, a proximidade entre as lideranças e a equipe, que assim permanece mais coesa, e a capacidade de os líderes consolidarem o espírito de equipe através do seu exemplo em campo. Os coordenadores orientam o trabalho dos integrantes da equipe e o planejamento costuma ser elaborado democraticamente:

Ele [o planejamento] vem lá na contribuição das bases, a gente reúne em Brasília, a gente é muito próximo do pessoal que atua na ponta. O nosso WhatsApp aqui, ele gira - o meu girava, né? Hoje não 'tá girando mais, mas girava direto - com o pessoal do Brasil inteiro pedindo informação, pedindo orientação e tal. (entrevista A002).

Por outro lado, existem diferenças marcantes entre a forma como o comando é exercido pelos chefes da nova gestão e o estilo dos líderes da gestão anterior. Por exemplo, segundo esse relato, o Diretor de Proteção Ambiental:

Não tem liderança em cima dos processos. Ele pode dar ordem, mas liderar jamais! [...] É a mesma coisa que 'cê chegar no Exército Brasileiro hoje, chega lá e diz pro cara: 'Olha, nin... (truncado) não é mais Caxias o patrono do Exército, eles vão arrumar outro aí.' Não vai, não vão aceitar. (entrevista A002).

Outro aspecto relevante do trabalho em equipe, relacionado fortemente com a cultura organizacional do IBAMA, consiste no revezamento dos Fiscais que atuam em campo na região amazônica. Segundo referido nas entrevistas A001 e A004, na gestão anterior, o Diretor de Proteção Ambiental ou o Coordenador de Operações de Fiscalização definia a lista dos agentes provenientes de outros estados que iriam participar das operações na Amazônia. Essa lista, apesar de ser elaborada informalmente numa planilha do Excel e não estar formalizada por meio de portaria, valia como se fosse uma normativa interna: “Se você não vai, 'cê vira aquele, o estado careta, que não 'tá ajudando, né? Pega mal não cumprir. [...] ‘Esse mês é o mês de chamar tal estado’, aí é a lei interna, né?” (entrevista A001). Essa fala mostra como a reputação absolve a função de incentivos implícitos no comportamento dos agentes. Rotinas não formalizadas como estas nascem a partir do histórico acumulado de operações realizadas com êxito. Posteriormente, elas são convertidas em “doutrina” pelos Coordenadores e transmitidas para os agentes mais novos no formato de Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) a serem adotados em operações similares. Assim, no cotidiano do IBAMA, mecanismos informais suprem lacunas existentes nas regras formais.

### **Fatores Político-institucionais**

As informações coletadas na maioria das entrevistas realizadas, como A002, A006 e A012, entre outras, apontam que, na atualidade, a atuação do IBAMA enfrenta a oposição de agentes políticos locais, cujas campanhas eleitorais são financiadas por infratores ambientais,

como grileiros, garimpeiros, madeireiros e outros produtores ilegais, e, ao mesmo tempo, não encontra o apoio necessário do Estado brasileiro. Em um cenário em que o crime organizado está enraizado no sistema socioeconômico da região amazônica, a situação resulta ainda mais complexa porque o Estado, ao invés de promover a legalização das atividades lícitas na Amazônia, está escolhendo “fechar os olhos e [...] deixar a Amazônia ser destruída pelo crime organizado, enfraquecendo seu principal órgão de repressão [o IBAMA]” (entrevista A002), com risco de obter prejuízos irrecuperáveis. Esse quadro torna-se ainda mais grave devido ao desmantelamento da política ambiental conduzido pelo governo Bolsonaro, cuja base eleitoral é composta também pelo agronegócio, incluindo o agronegócio exportador que atua dentro da lei, o madeireiro ilegal, o garimpeiro e o grileiro.

Já em 2018, durante a campanha eleitoral para a Presidência da República, a fala do atual presidente sobre a suposta indústria da multa “[...] gerou uma avalanche, gerou uma corrida ao desmatamento, né? E gerou uma violência, né? Da parte do (*truncado*) da criminalidade com relação aos agentes públicos, então nos atacaram, queimaram as nossas viaturas, entendeu?” (entrevista A002), na perspectiva de que o governo vencedor iria frear as operações do IBAMA. Isso teve efetivamente um impacto negativo para o meio ambiente, conforme está refletido nos dados sobre o desmatamento produzido a partir de 2018.

Com efeito, desde essa época, os madeireiros e demais infratores ambientais conseguiram pressionar o governo para limitar as operações de monitoramento e fiscalização ambiental e começou um processo de fragilização institucional, que se acelerou após o início do mandato do presidente Bolsonaro, pois o novo governo não colocou no campo forças suficientes para continuar a fiscalização ambiental:

Eu vou te dar uma ideia: um helicóptero do IBAMA entrou agora há pouco lá em Novo Progresso, na 163 [BR-163]. Só do helicóptero do IBAMA fazer um sobrevoo lá, a rede social já ferveu. Todo mundo cobrando do Bolsonaro, quê que o IBAMA ‘tá fazendo lá sobrevoando (*risos*). Imagina a hora que a gente for fazer ali. [...] Só por ter sobrevoado. E assim, o clima será de guerra, né? Porque eles vão se sentir empoderados a enfrentar o nosso pessoal à mão armada. (entrevista A002).

De acordo com o discurso do governo atual, a ação do IBAMA tem inviabilizado o agronegócio, o que não corresponde aos fatos, pois, segundo a análise do conjunto das entrevistas realizadas com os Fiscais do IBAMA e conforme demonstrado pelas declarações de movimentos que incluem grupos empresariais deste setor (COALIZÃO BRASIL CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA, 2021), os representantes do agronegócio exportador compreendem o papel do IBAMA e valorizam seu trabalho, já que a exportação e o valor de

seus produtos dependem de o Brasil demonstrar capacidade de combater os ilícitos ambientais.

Outro problema relatado nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, por exemplo, A002 e A012, consiste no fato de que há ambiguidade no governo quanto a traçar o perfil do infrator ambiental: “[...] o governo 'tá misturando ladrão de madeira com madeireiro regular e grileiro com produtor rural, 'tendeu? Então, enquanto eles não conseguirem separar o que é crime do que não é, aí a coisa vai degradingolar pra esse ano.” (entrevista A002). Dito de outro modo, há uma visão distorcida sobre o infrator, apresentado como um “cidadão de bem” que está priorizando a economia em benefício das populações locais. Vale observar que o problema real não é tanto o pequeno infrator, mas as organizações criminosas que agem nos bastidores, apoiadas por agentes políticos e grandes grupos econômicos atuantes na Amazônia. Para os órgãos que combatem o crime ambiental, a maior dificuldade é provar que existe uma relação direta entre o pequeno ato de corrupção e/ou omissão e as ações dessas grandes organizações criminosas.

A fidedignidade desses depoimentos – colhidos entre março/2019 e abril/2020 – se confirma em manifestações mais recentes do próprio governo, que, através da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM), em ocasião do Dia do Agricultor, em 28 de julho de 2021, publicou nas redes sociais uma imagem de um homem do campo levando um rifle no ombro (retirada após críticas veementes dos próprios representantes do agronegócio), para supostamente homenagear os agricultores brasileiros (FOLHA DE S.PAULO, 2021b).

Esses relatos são corroborados pelas falas de outros Fiscais entrevistados. Segundo o entrevistado A010, as ideias disseminadas, a partir da campanha eleitoral de 2018 pelo então candidato a presidente da República, induziram uma parte da sociedade a acreditar que esse discurso tornar-se-ia lei, apesar de contrariar a própria Constituição Federal. De acordo com A006, durante a atual gestão do governo federal, está se propagando um discurso político para que os Fiscais não utilizem o artigo 111 do Decreto nº 6.514/2008, que regulamenta a destruição de bens apreendidos nas operações de fiscalização (BRASIL, 2008). De fato, esse discurso é percebido como uma ordem hierárquica, criando contradições, ambiguidades e tensões, apesar de existir uma recomendação do Ministério Público Federal no sentido de aplicar a norma: “Então, na medida em que o chefe hierárquico do Poder Executivo determina que não é para ser feito, não é para se utilizar determinados artigos, gera a dúvida no Fiscal se vai atender à hierarquia ou se vai atender o que a legislação diz.” (entrevista A006). Há

efeitos disso também na percepção da sociedade, com conseqüente recrudescimento dos conflitos:

Porque a percepção da sociedade é que o IBAMA queima de qualquer jeito, e faz porque quer, pelo discurso político da mídia. Assim, muitas vezes grande parte da sociedade nem sabe que existe uma previsão legal para utilização desse artigo 111. Então, aumenta a crise, aumenta o conflito, muitas vezes na estrada, na rua, por conta dessa falta de informação estabelecida no discurso. (entrevista A006).

Nessa mesma linha, de acordo com as informações coletadas na entrevista A001, o IBAMA é apresentado pelo governo Bolsonaro para a sociedade como a instituição que, levando ao excesso a aplicação das normas, impede que a comunidade local tenha acesso à produção e renda, como se o problema não fosse a infração ambiental, mas a ação de polícia ambiental. De acordo com esse depoimento e outros (por exemplo, a entrevista A008), o discurso dos representantes do poder executivo federal (especialmente o presidente da República e o ex-ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles) e o clima de desconstrução da política ambiental afetam o ânimo dos Fiscais, que, desautorizados e assustados, se tornam mais receosos na aplicação das multas, o que repercute, de forma negativa, na ação de fiscalização.

Complementando essas informações com os relatos dos agentes A005 e A006, foi destacado que o IBAMA é apresentado pelas atuais lideranças políticas como a instituição que atrapalha o desenvolvimento econômico do país. Essa estratégia midiática – desenvolvida pelas redes sociais e por setores da imprensa alinhados ao governo Bolsonaro – teria levado a uma espécie de legitimação dos crimes ambientais e a um recrudescimento do conflito em campo entre os Fiscais ambientais e os infratores. De forma geral, houve uma piora nas relações entre os vários atores envolvidos, com aumento desnecessário da tensão entre o IBAMA e a comunidade, com repercussões negativas nas operações em andamento.

Por outro lado, o entendimento da maioria dos agentes do IBAMA é que proteção do meio ambiente e produção não precisam ser colocadas de forma antagônica. As críticas das lideranças políticas e a proibição, por parte do governo, de os servidores da instituição esclarecerem os motivos da sua atuação através da imprensa produzem desentendimentos e alimentam a hostilidade por parte da sociedade: “Hoje, o IBAMA atua de forma receosa: tem medo mesmo de atuar sozinho, de andar fardado. Ninguém tem orgulho de andar com a farda, porque tem medo de andar [...] isolado, nessas regiões da Amazônia.” (entrevista A006).

A014 acrescenta que as declarações das maiores autoridades do governo atual desautorizando o IBAMA produzem uma sensação de impunidade para os infratores. Assim, estes se sentem autorizados a atacar a instituição com verdadeiros “atos de guerra”, como

incêndios de unidades e viaturas, tiroteios, homicídios etc. Nas investigações conduzidas sobre estes fatos, frequentemente, são identificados políticos – vereadores, deputados etc. – como autores dos atos hostis e disseminadores de declarações contrárias à instituição. Um caso emblemático, citado pelo agente A010 e divulgado pela imprensa, é o do deputado do estado de Roraima Jeferson Alves, do Partido Trabalhista Brasileiro, que foi preso em flagrante pelo IBAMA por ter cortado uma corrente da BR-174 fechada por determinação legal, já que limita o acesso à Terra Indígena Waimiri Atroari (ESTADÃO, 2020).

Adicionalmente, nas entrevistas com Fiscais do IBAMA, foi destacada a crescente ingerência política nas decisões tomadas na instituição e seus efeitos na mudança de decretos, regulamentos e procedimentos, com progressiva perda de autonomia do IBAMA. Como exemplo de interferência dos fatores políticos na aplicação das normas, foi citado o impacto negativo da instauração da possibilidade de conciliação da multa no combate aos crimes ambientais, após as alterações trazidas pelo Decreto nº 9.760/2019 no processo sancionador (BRASIL, 2019a). Na entrevista A003, reforçou-se o risco de paralisia do trabalho de fiscalização, e o cenário atual foi definido como o pior das últimas décadas. A limitação da autonomia do IBAMA reconhecida pela lei, especialmente no tocante ao procedimento de autuação, é entendida como parte de um processo maior de desconstrução da agenda ambiental. Entre outros aspectos, foi sinalizada a interferência indevida do MMA nas competências da autarquia ambiental.

A influência política na atuação do IBAMA é observada, também, nas escolhas dos agentes que ocupam funções de confiança. Segundo A006, as trocas de profissionais pautadas em critérios ideológicos comprometem capacidades técnicas e *know-how* nas funções-chave, produzem um desalinhamento nas metas da entidade e levam à desconstrução de redes de parcerias interinstitucionais, com conseqüente fragilização da entidade:

As trocas comprometem demais a gestão do lugar, a gestão da instituição... compromete demais, porque todo o direcionamento que estaria numa linha de conduta é mudada por pessoas que não conhecem a casa, não conhecem a instituição e vão criar normas próprias [...]. (entrevista A006).

Essa fala está alinhada com o depoimento da entrevista A004, segundo o qual, para garantir a autonomia das instituições na execução da política de Estado, é imprescindível que os gestores possuam um perfil técnico e não político, embora a prática mais recorrente, no próprio IBAMA, seja o “aparelhamento do Estado, com o político de turno indicando o gestor.” (entrevista A004). Com relação a este aspecto, A014 acrescenta que as nomeações de gestores escolhidos com base em critérios políticos, em vez de técnicos, acabam subordinando o IBAMA e o ICMBio ao Ministro do Meio Ambiente, no lugar do presidente da respectiva

instituição, o que afeta a isenção no processo de tomada de decisão, além de impactar negativamente nas capacidades institucionais: “é quase que uma intervenção [no IBAMA], como descaradamente fizeram no ICMBio.” (entrevista A014). Essas evidências mostram como a atuação da burocracia seja fortemente limitada pelo contexto político-institucional e afetada, de forma incisiva, pelas diretrizes definidas por autoridades políticas que dirigem, direta ou indiretamente, as entidades executoras das políticas públicas, conforme argumentam Oliveira e Abrucio (2011).

Por outro lado, conforme a entrevista A012, apesar de Superintendentes e outros chefes serem colocados na autarquia com a função de “atrapalhar” a fiscalização e a apuração de ilícitos, há exemplos de operações que fica impossível segurar politicamente, devido à cobrança da Sociedade Civil e de instituições como o Ministério Público e a Polícia Federal.

Apesar de existir o Decreto nº 8.973/2017, segundo o qual cargos estratégicos do IBAMA devem, preferencialmente, ser ocupados por servidores de carreira dos órgãos integrantes do SISNAMA (BRASIL, 2017), de fato, quando ocorre uma mudança de governo, se assiste à designação de gestores que não fazem parte dos quadros de pessoal das entidades ambientais e cujos atos não estão alinhados ao interesse institucional:

Aí vem aquele pessoal – né? – que eu chamo de alienígena e, simplesmente, vem para praticar atos que interessam tão somente àquele político, àquele empresário que conseguiu indicar ele para o cargo. (entrevista A014).

Assim, conforme consta na entrevista A001, com essas nomeações, ocorre perda de capacidades de líderes históricos do IBAMA, agentes que exercem funções-chave, com experiência acumulada ao longo dos anos e competências específicas na fiscalização. Estes burocratas são exonerados para deixar espaço a novos gestores alinhados à visão do governo, menos competentes e, frequentemente, omissos, devido à predominância de interesses, ideologias e influências políticas. Historicamente, a presidência do IBAMA não tem controle completo sobre a designação dos Superintendentes, pois a maioria deles é escolhida por indicação política. Porém, durante o governo Temer, foi possível negociar com o Ministro do Meio Ambiente a autonomia da presidência do IBAMA para escolher todos os Diretores, Coordenadores e demais ocupantes de cargos para a sede de Brasília. Como ficou esclarecido a partir da análise das entrevistas, durante aquele governo, foi mantida uma relação construtiva entre o MMA e a presidente do IBAMA, escolhida pelo próprio Ministro. Com efeito, não há registro de interferências do Ministro José Sarney Filho e do seu sucessor, Edson Gonçalves Duarte, na autonomia do IBAMA.

Segundo declarado na entrevista A010, a questão das indicações políticas representa um obstáculo para o trabalho de entidades públicas como IBAMA. Independentemente do governo que estiver no poder, os aspectos mais negativos são a falta de adoção de critérios técnicos para a tomada das decisões e a pretensão de influenciar o trabalho da equipe. Além disso, esses agentes, com frequência, perseguem objetivos partidários: “Essas indicações perduram até hoje e eu não me lembro de nenhum indicado político que viesse, que respeitasse o viés técnico que o IBAMA tem.” (entrevista A010).

Outro aspecto, evidenciado na entrevista A007, é a interinidade de servidores designados como substitutos para cargos-chave, porém, sem receberem a designação oficial:

O Pará, por exemplo, ficou sem superintendente até o segundo semestre; Rondônia da mesma forma; o Amazonas da mesma forma; no Mato Grosso, nós tínhamos uma analista ambiental lá, então, houve uma manutenção da atuação da fiscalização um pouco mais robusta. E, querendo ou não, é uma coisa clara: o servidor que atua na interinidade, ele não se sente tão engajado ou tão na obrigatoriedade de cumprir tudo aquilo, ele, às vezes, nem conhece. Tem colega mesmo que caiu ali como substituto e ficou um ano como substituto, sem conhecer direito. (entrevista A007).

No governo Bolsonaro, as interferências políticas nas nomeações de cargos em comissão e nas designações de funções de confiança aumentaram expressivamente. Por exemplo, um Diretor de Proteção Ambiental nomeado pelo governo Bolsonaro foi um coronel da Polícia Militar do estado de São Paulo, com experiência plurianual na realização de rondas ostensivas. Na visão dos entrevistados A001, A007 e A014, entre outros, um gestor com esse perfil não possui competências específicas para dialogar com os agentes do IBAMA sobre a implementação da política ambiental e dirigir as equipes de fiscalização, aspecto que a literatura sobre capacidades estatais aponta como essencial (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; CAVALCANTE; PIRES, 2018). Outro caso relatado em diferentes entrevistas (de modo especial, A001, A003 e A012) e corroborado pelos fatos consiste na demissão em massa dos superintendentes regionais do IBAMA, ocorrida em 28 de fevereiro de 2019, no começo do novo mandato presidencial (FOLHA DE S.PAULO, 2019c). Segundo os entrevistados, a decisão de exonerar, em um único ato, 21 dos 27 Superintendentes – um acontecimento sem precedentes – produz descontinuidade na gestão das unidades regionais e na liderança das respectivas equipes. Adicionalmente, renuncia-se à bagagem de conhecimentos disponíveis nas Superintendências, com impacto considerável na execução das operações de fiscalização. Essas ocorrências se somam e, conjuntamente, acabam produzindo a perda de capacidades institucionais com consequente fragilização do IBAMA.

Outra consequência das nomeações baseadas em critérios políticos é representada pela possibilidade de se criarem problemas de relacionamento e, às vezes, conflitos entre os Fiscais



e seus chefes. Segundo os dados coletados na entrevista A001, os Superintendentes indicados politicamente podem chegar a dificultar a fiscalização. Por outro lado, Superintendentes escolhidos entre servidores de carreira costumam ser muito respeitados pelas equipes.

Não obstante o enfraquecimento institucional e o desânimo dos servidores do IBAMA sejam evidentes neste contexto político-institucional tão adverso, os entrevistados relatam um movimento de resistências dos agentes, que continuam formando uma equipe coesa e informada sobre os acontecimentos: “Todo mundo se conversa o tempo inteiro, todo mundo 'tá (*truncado*) participa, acompanha o que ocorre, socializa informação [...]”. (entrevista A002). A partir do depoimento coletado na entrevista A012, nota-se que, diante das pressões sofridas, se reforça o espírito de equipe e a resistência dos Fiscais. Prova disso são as mobilizações de centenas de agentes que não estão aceitando os acontecimentos atuais, como é evidenciado no caso de cartas de protesto assinadas coletivamente e destinadas às chefias (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021).

Nessa linha de raciocínio, conforme argumentado na entrevista A002 (realizada em abril/2019), embora a nova gestão possa chegar a estigmatizar a teoria da mudança climática como “delírio marxista”, isso não vai ter nenhuma influência na atuação dos agentes que participaram da construção da governança ambiental no Brasil. Em resumo, a doutrina da mitigação dos problemas climáticos está enraizada nos servidores: “Nós sempre combateremos o agrotóxico ilegal, sempre estaremos combatendo o desmatamento ilegal, vamo' combater o tráfico de fauna, a não ser que troquem as leis.” (entrevista A002).

Assim, segundo A002, apesar do enfraquecimento deliberado do IBAMA, argumentou-se que o esforço do governo Bolsonaro não produziria os resultados almejados, já que a nova gestão teria de lidar com uma autarquia consolidada nos seus procedimentos e nos propósitos dos seus servidores, alinhados aos programas e objetivos institucionais (WISE, 2004; MARCH; OLSEN, 2006), a não ser que ocorressem mudanças significativas na lei:

Não tem como modificar a máquina, tanto é que 'cê vê: eles 'tão lá batendo cabeça. 'Tão lá batendo cabeça. Batendo cabeça, por quê? Porque eles não sabem pra que eles estão lá, qual é a missão, 'tendeu? Como eles não sabem qual é a missão, receberam a missão de alguém de enfraquecer o IBAMA. E talvez estejam no caminho certo, batendo cabeça. (entrevista A002).

Coerentemente com isso, os dados coletados na entrevista A001 (março/2019) confirmam que existe, no IBAMA, uma cultura enraizada de combate ao desmatamento – que *grosso modo* abrange 75% das operações realizadas pela instituição – e há um forte movimento de resistência dos servidores para garantir a continuidade das operações, apesar da postura do Ministério do Meio Ambiente:

Eu tenho a impressão que mesmo com o Ministro Salles, que tem tido uma postura de não cuidar no (*truncado*) do tema, eu duvido que os fiscais não estejam fazendo as operações. Pelo que eu conheço dos fiscais, elas estão ocorrendo normalmente. (*risos*) E não importa a ordem que o Ministro der, a única forma que ele vai conseguir parar é se ele cortar o dinheiro das viagens, do helicóptero, sabe, assim? (entrevista A001).

Por outro lado, segundo o depoimento dessa entrevista, a Política Nacional sobre Mudança do Clima ficou, inicialmente, acéfala com a extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas da estrutura de governo. Assim, houve um vácuo na emissão de diretrizes do MMA em relação ao tema clima, para orientar a atuação do IBAMA e ICMBio, de janeiro/2019 a agosto/2020; nesta última data, ocorreu a inclusão, no MMA, da Secretaria de Clima e Relações Internacionais, incorporando, finalmente, essa questão. Contudo, a suposição apresentada na entrevista A001, quando o governo Bolsonaro estava ainda no começo de seu mandato, foi a de que os gestores de ambas as instituições pudessem definir suas próprias diretrizes e prioridades. De fato, no primeiro trimestre de 2019, as operações contempladas no PNAPA estavam acontecendo normalmente e a instituição não tinha sofrido cortes orçamentários. Porém, como foi observado depois, devido à exoneração e troca dos membros da alta direção, as interferências políticas aumentaram de maneira progressiva e as duas autarquias, apesar de possuírem, por lei, autonomia administrativa e financeira, ficaram reféns do MMA.

O Quadro 5, reportado abaixo, apresenta a síntese dos resultados obtidos nas entrevistas com os Fiscais do IBAMA para cada um dos indicadores que compõem a dimensão institucional.

**Quadro 5 – Resultados observados nas entrevistas com os Fiscais do IBAMA – Dimensão Institucional**

Indicador	Síntese dos resultados
Regras Formais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O arcabouço legal brasileiro, de forma geral, é claro, muito bem elaborado e estruturado no tocante à proteção ambiental</li> <li>▪ A fiscalização ambiental está ancorada em um sistema legal, que, a partir da Constituição Federal, se articula nas leis (Lei de Biossegurança, Lei de Fauna, Lei de Crimes Ambientais etc.), normas infralegais, planos e programas que conformam as políticas de meio ambiente</li> <li>▪ A fiscalização está direcionada para conciliar a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico dos produtores que atuam em conformidade com a legislação e os planos de manejo</li> <li>▪ A legislação ambiental brasileira fixa parâmetros claros, estabelece uma correlação entre infração e instrumento utilizado, atende na imputação de responsabilidade e limita a discricionariedade do burocrata implementador</li> <li>▪ As mudanças introduzidas pela LCA (a Lei nº 9.605/1998), que contemplou penas mais severas para os infratores, ajudaram na organização do trabalho do IBAMA e nas suas ações realizadas em conjunto com o Ministério Público</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A Lei Complementar nº 140/2011 permitiu avançar na coordenação dos entes federativos em matéria de proteção do meio ambiente, porém, ainda existem problemas quanto à assunção das responsabilidades por parte de Estados e Municípios</li> <li>▪ A atuação dos Fiscais é amplamente regulamentada em leis e decretos, bem como em normativas infralegais que orientam os agentes no nível operacional</li> <li>▪ O Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental contém as principais diretrizes para a conduta do AAF e traz segurança jurídica para sua atuação</li> <li>▪ Existe um <i>gap</i> formulação/implementação relacionado com a interpretação de normas infralegais, sujeitas à interferência política do governo de turno (exemplo: controvérsias sobre a aplicação do Art. 111 do Decreto nº 6.514/2008)</li> <li>▪ As dificuldades na aplicação da lei não estão relacionadas com o conteúdo das normas em si, mas com outros fatores, como a possibilidade de diferentes interpretações da legislação devido às peculiaridades regionais</li> <li>▪ A emissão/alteração de normas infralegais e a interpretação de normas vigentes de forma contrária à intenção do legislador ameaçam o lastro legal em que se fundamenta a atividade de comando e controle ambiental</li> <li>▪ Recentes reformas infralegais, como no caso do Decreto nº 9.760/2019 que instituiu o Núcleo de Conciliação Ambiental, afetam a aplicação de sanções, amplificam a sensação de impunidade e enfraquecem a apuração das infrações ambientais</li> <li>▪ Foram registrados casos de regras manipuladas pelo alto escalão do IBAMA, por meio de “despachos interpretativos”, pareceres e outros atos infralegais voltados a livrar os infratores das respectivas sanções e atender à demanda de grupos do crime organizado</li> <li>▪ Há registro de casos de Fiscais pressionados e ameaçados de responder a processo administrativo disciplinar por cumprir a legislação vigente</li> <li>▪ Em contrapartida, instrumentos de políticas públicas, como o PPCDAM e o PNAPA, constituem uma garantia da continuidade de trabalho dos AAFs</li> <li>▪ O PPCDAm, que, a partir de 2004, permitiu gerenciar estrategicamente o combate ao desmatamento, possui uma forte conexão com as operações de campo do IBAMA e norteia a atuação dos BNRs da instituição</li> <li>▪ O PNAPA, cuja introdução fortaleceu a ação da instituição e a eficiência da fiscalização, garante a manutenção das operações planejadas e resguarda a atuação do AAF, mesmo tendo tentativas de influência política</li> <li>▪ Graças à implementação do PPCDAm, ao uso de Inteligência suportada pela Tecnologia (parceria com o INPE), ao fortalecimento do planejamento e à qualificação técnica dos Fiscais, ocorreu, a partir do início dos anos 2000, a transformação gradativa da fiscalização ambiental numa polícia ambiental federal</li> <li>▪ No período 2000-2018, o processo de consolidação da governança ambiental no plano legal, associado à progressiva qualificação do corpo técnico das autarquias (principalmente o IBAMA) produziram uma estruturação sólida da fiscalização</li> <li>▪ A partir de 2001, houve a consolidação progressiva do papel do Fiscal: passou-se do agente que potencialmente podia abusar de seu poder, ou prevaricar, ao perfil de um agente profissional que exerce o poder da instituição pautado nas normas</li> <li>▪ A Inteligência tornou-se essencial para suportar operações de fiscalização de grande envergadura e impacto político, voltadas a desarticular organizações do crime</li> <li>▪ A partir de 2019, ocorreu o enfraquecimento do CONAMA e a progressiva redução da articulação entre as instituições públicas envolvidas na execução do PPCDAm, devido às maiores interferências políticas</li> <li>▪ No governo Bolsonaro, com a passagem da liderança das operações de fiscalização para as Forças Armadas, capacidades técnicas, planejamento e força de trabalho dos AAFs, apoio tecnológico do INPE e outros meios da Inteligência não estão mais sendo</li> </ul>
--	---

	aproveitados plenamente no combate ao ilícito ambiental
Regras Informais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Houve, no IBAMA, a consolidação progressiva de rotinas informais – produzidas graças à agência dos Fiscais – em normas internas e/ou orientações para áreas específicas, como fauna, flora, pesca etc.</li> <li>▪ Na atualidade, existem apostilas utilizadas no curso de fiscalização, rotinas e manuais específicos que sistematizam a doutrina da fiscalização ambiental e a de combate a incêndios e, assim, orientam a ação de fiscalização</li> <li>▪ Há registro de rotinas consolidadas nos Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) que incorporam as concepções do IBAMA na prática da fiscalização e que sistematizam e padronizam condutas a serem adotadas pelos AAFs em certas situações</li> <li>▪ Porém, haveria ainda lacunas na “manualização” de procedimentos: os conhecimentos tácitos ou transmitidos verbalmente não estariam suficientemente codificados</li> <li>▪ O conjunto de rotinas – formais e informais – orienta a tomada de decisão do Fiscal, especialmente diante de urgências ou imprevistos</li> <li>▪ A disseminação de rotinas ocorre também no plano informal (redes sociais)</li> <li>▪ Na cultura organizacional do IBAMA, ocupam um lugar de destaque o espírito de equipe e o papel da liderança (especialmente na fiscalização ambiental)</li> <li>▪ Evidência do espírito de equipe é que se concebe a operação como um trabalho em grupo, a partir do levantamento das informações, passando pelo planejamento até sua execução e elaboração do relatório (assinado por todos os participantes)</li> <li>▪ Até a gestão anterior, existia uma rotina de revezamento dos Fiscais provenientes de outros estados para atuarem na região amazônica: a lista dos agentes responsáveis era elaborada informalmente pelo Diretor de Proteção Ambiental/Coordenador de Operações de Fiscalização, porém, de fato, valia como normativa interna</li> <li>▪ Foi destacada a capacidade de os líderes consolidarem o espírito e a coesão da equipe, através do seu exemplo em campo e a proximidade entre eles e os integrantes do grupo</li> <li>▪ Existem diferenças marcantes entre a forma como o comando é exercido pelos chefes presentes na gestão atual e o estilo dos líderes da gestão anterior</li> <li>▪ Concluindo, observou-se que, no cotidiano do IBAMA, mecanismos informais suprem lacunas e/ou ambiguidades presentes nas regras formais</li> </ul>
Fatores Político-institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desde a campanha eleitoral de 2018, o IBAMA foi apresentado pelo então candidato à Presidência da República como uma instituição que comete excessos na aplicação de sanções (“indústria da multa”), impedindo o acesso da comunidade à produção e renda</li> <li>▪ Após as promessas feitas por Bolsonaro na campanha de 2018, os infratores têm conseguido pressionar o governo para limitar as operações de fiscalização ambiental</li> <li>▪ As ideias disseminadas a partir da campanha induziram parte da sociedade a acreditar que esse discurso se tornaria lei, apesar de contrariar a própria Constituição Federal</li> <li>▪ Com o início do governo Bolsonaro, começou um processo de fragilização institucional cada vez mais acelerado (redução de agentes especializados em campo)</li> <li>▪ O governo atual dissemina uma visão distorcida do infrator ambiental, apresentado como um “cidadão de bem” que prioriza a economia em prol das populações locais</li> <li>▪ A estratégia midiática – desenvolvida por meio de redes sociais e setores da imprensa alinhados ao governo – leva a uma espécie de legitimação dos crimes ambientais e a um recrudescimento do conflito em campo entre Fiscais e infratores, que se sentem autorizados a atacar a instituição com ameaças e “atos de guerra”</li> <li>▪ Nos locais em que o crime organizado está enraizado no sistema socioeconômico, o IBAMA não encontra o apoio necessário do Estado brasileiro e enfrenta a oposição de agentes políticos locais que atuam em conluio com infratores ambientais (em troca de</li> </ul>

	<p>financiamento de campanhas eleitorais por meio dos recursos gerados nos ilícitos)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ As críticas dos líderes políticos e a proibição de os servidores se comunicarem com a imprensa produzem desentendimentos e alimentam a hostilidade da sociedade</li> <li>▪ A pressão política do governo voltada a inibir a aplicação de normas – como no caso do Art. 111, Decreto nº 6.514/2008 – cria ambiguidades e tensões na atuação do BNR</li> <li>▪ O clima de desconstrução da governança ambiental afeta o ânimo dos Fiscais, que se sentem desautorizados e se tornam mais receosos na aplicação das multas</li> <li>▪ Foi observada a crescente ingerência política do governo nas competências do IBAMA, com progressiva perda da autonomia e efeitos negativos da mudança de normas infralegais (exemplo: conciliação da multa, conforme Decreto nº 9.760/2019)</li> <li>▪ Em contrapartida, durante a gestão do governo Temer, não há evidências de interferências do MMA na autonomia do IBAMA</li> <li>▪ Interferência política foi observada nas escolhas de ocupantes de cargos em comissão/funções de confiança, com trocas pautadas em critérios ideológicos que comprometem as capacidades técnicas e relacionais nas funções-chave, além de afetar a adoção de critérios técnicos na tomada de decisão e as relações interinstitucionais</li> <li>▪ Uma evidência das demissões pautadas em critérios ideológicos consiste na exoneração, em um único ato, de 21 dos 27 Superintendentes Regionais do IBAMA: acontecimento sem precedentes que produziu descontinuidade na gestão</li> <li>▪ Apesar da situação descrita acima, os entrevistados relatam a firmeza do compromisso e um forte movimento de resistência dos agentes, que continuam formando uma equipe informada sobre os acontecimentos e coesa para garantir a continuidade das operações</li> <li>▪ Com a extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas do MMA, houve um vácuo na Política Nacional sobre Mudança do Clima, de janeiro/2019 a agosto/2020, na emissão de diretrizes do MMA para orientar a atuação de IBAMA e ICMBio</li> <li>▪ Em síntese: ocorreu o esvaziamento do órgão responsável pela definição das diretrizes de política ambiental e o enfraquecimento deliberado das instituições executoras, principalmente o IBAMA</li> </ul>
--	---

Fonte: resultados da pesquisa.

Com o intuito de situar, com objetividade, os resultados dos dados primários obtidos nesta pesquisa, na Tabela 2 abaixo, são reportadas as frequências percentuais dos indicadores da dimensão institucional para cada um dos casos dos Fiscais do IBAMA, em relação ao conjunto das entrevistas realizadas nas duas instituições. Vale observar que no item 5.3, no qual é apresentada a Análise Comparativa entre os casos do IBAMA e do ICMBio, os valores agregados da primeira instituição serão comparados com os respectivos valores da segunda.

**Tabela 2 – Frequência dos indicadores da Dimensão Institucional nos casos do IBAMA**

<b>Casos</b>	<b>Regras Formais</b>	<b>Regras Informais</b>	<b>Fatores Político-institucionais</b>
A001	4,5%	5,1%	9,1%
A002	7,4%	5,1%	7,8%

A003	1,0%	0,5%	1,6%
A004	1,7%	2,5%	0,6%
A005	1,0%	1,0%	0,6%
A006	2,7%	4,0%	6,5%
A007	2,1%	1,0%	4,5%
A008	2,3%	1,5%	1,3%
A009	2,3%	1,0%	4,9%
A010	5,4%	8,1%	5,2%
A011	5,6%	6,6%	7,8%
A012	2,5%	1,5%	5,2%
A013	1,9%	1,0%	1,9%
A014	6,0%	8,1%	9,1%
Total IBAMA	46,3%	47,0%	66,0%

Fonte: resultados da pesquisa.

### 5.1.2 Dimensão individual

#### Incentivos Intrínsecos e Extrínsecos

Na grande maioria dos relatos dos Fiscais entrevistados, prevalecem os incentivos intrínsecos, relacionados com a identidade desses indivíduos, como: o conhecimento da natureza, especialmente de lugares maravilhosos e inacessíveis; a construção de uma bagagem de experiências únicas (entrevista A006); o propósito de defesa do meio ambiente e a sensibilidade pela questão ambiental (entrevista A007); o sentido existencial de trabalhar no IBAMA, percebido como uma missão nobre e gratificante (entrevista A008); a consciência da importância do trabalho para a sociedade; o alinhamento da missão institucional com as crenças e os valores individuais; e o reforço do senso de responsabilidade pela continuidade da missão diante de acidentes que provocaram a morte de colegas.

A seguir, serão salientados outros aspectos significativos, apresentados pelos participantes da pesquisa, sobre o tema de incentivos e sua influência na atuação dos BNRs.

Por exemplo, no caso do entrevistado A003, filho de pequenos agricultores, a decisão de trabalhar no IBAMA está relacionada com o desejo de se manter próximo à natureza, além do interesse específico na área de formação (Biologia). Sua participação na conferência Rio 92, anos antes de ingressar na instituição, incentivou mais ainda a adesão à pauta ambiental.

Para A006, a motivação para trabalhar como agente de fiscalização nasce da sua área de formação (Biologia) e do desejo de conhecer e atuar nos diferentes biomas presentes no Brasil, estudar e viver a diversidade da natureza, o que lhe permite construir novos conhecimentos e experiências: “a oportunidade de conhecer ícones do Brasil que você não acessaria se não fosse por meio do IBAMA.” (entrevista A006).

De forma semelhante, a fala da entrevistada A011 revela que o principal incentivo para ingressar na instituição foi a proximidade da sua área de formação (Engenharia Florestal) com o único órgão público que, na época, atuava na área ambiental: “eu sempre tive o sonho de entrar pra trabalhar no IBAMA, né?” (entrevista A011). A agente relata ainda que, diante das necessidades da autarquia, principalmente devido ao seu quadro de profissionais bastante reduzido, optou por fazer o curso de fiscalização. Essa decisão permitiu qualificar mais o seu trabalho, já que a lotação no Amazonas requeria que ela lidasse, no dia a dia, com os desafios das operações em campo.

Para o agente A009, o aspecto que representa o maior incentivo para atuar nas operações de fiscalização, apesar dos riscos envolvidos, é o exercício do poder de polícia e seus efeitos visíveis em termos de *law enforcement*, isto é, aplicação da lei, no enfrentamento aos crimes ambientais: “[...] você poder parar um desmatamento, você poder apreender um maquinário, você poder embargar uma área. Você está vendo ali, naquele momento, o efeito da sua ação.” (entrevista A009).

A experiência relatada na entrevista A010 é diferente daquela da maior parte dos Fiscais que participaram desta pesquisa. Esse agente foi admitido em 1983, no IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal), como Técnico Ambiental, após a realização de uma prova – sem publicação de edital – à qual concorreram pouquíssimos candidatos. A motivação inicial de A010 foi a de conseguir um emprego que garantisse estabilidade e uma remuneração satisfatória, sem que tivesse interesse especial em atuar na área ambiental. Porém, após quase quarenta anos de atuação nessa área, o entrevistado reconhece “a grandeza de defender o meio ambiente”, que acabou se tornando seu principal

incentivo, deixando o aspecto financeiro em segundo plano. Por isso, o agente decidiu consolidar os conhecimentos desenvolvidos em campo, estudando como autodidata e, depois disso, cursando a graduação em Ciências Biológicas, que conseguiu concluir com sucesso. O entrevistado foi convidado para atuar na Amazônia, em 1998, em um momento em que a instituição precisou de reforços, já que o pessoal lotado nessa região não estava conseguindo atender à demanda. Essa experiência foi tão marcante que o agente A010 acabou interiorizando a missão de defender o meio ambiente. Na visão dele, na maior parte dos servidores do IBAMA, há um alinhamento entre essa missão institucional e o propósito individual, coerentemente com o que foi discutido no item 3.2 a propósito do conceito de trabalho institucional (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009, 2011; LAWRENCE; LECA; ZILBER, 2013).

No caso da entrevista A014, o principal incentivo para atuar na área de fiscalização ambiental, inicialmente, consistiu no interesse em trabalhar junto à natureza, fazendo patrulha, além de estar no serviço público. Esse agente, um dos servidores mais antigos, exerceu a função de Fiscal já no IBDF e continuou nesse papel após a criação do IBAMA, atraído pelo exercício de autoridade e, ao mesmo tempo, pelo respeito à vida e à natureza. Na sua avaliação, outro fator importante é a dedicação ao serviço público, no qual A014 encontra reconhecimento, vocação e satisfação pela trajetória profissional desenvolvida. Apesar da falta de vantagens financeiras adicionais, dos muitos sacrifícios feitos, o agente declara estar “sempre disposto”, “sempre pronto a cooperar”, apesar das limitações atuais.

No depoimento da entrevista A001, como principais incentivos por estar trabalhando no IBAMA foi destacada a ligação especial com a Amazônia – sendo essa região sua terra de origem –, além da preocupação com a degradação do bioma e o necessário enfrentamento às ilegalidades, numa região, definida pela própria entrevistada, como “uma terra meio sem lei”.

Na entrevista A002, o principal incentivo colocado é “o ambientalismo”, a ser entendido não como ativismo social, mas como a consciência de que a ação do Fiscal gera uma resposta imediata de proteção à natureza. Isso traz uma sensação gratificante pelos benefícios que a atuação produz; uma motivação interior contagiante, que não pode ser explicada racionalmente; e uma forte identificação com a missão institucional e o trabalho em equipe. O agente A002 lembra que, na gestão anterior, esses incentivos eram tão fortes que tinha um “movimento migratório” de servidores que queriam trabalhar na Diretoria de Proteção Ambiental, e acabavam se integrando na equipe e não queriam mais sair.



A002 representa o exemplo de servidor que, apesar da sua longa trajetória, idade e frágeis condições de saúde, escolhe atuar em campo:

[...] quando eu chego no mato e eu vejo os bichos, vejo a floresta aí, sabe? 'Cê vai fazer uma ação lá que vai evitar com que o incêndio ocorra e tal. Gente, não tem nada mais gratificante que isso. Porque a tua ação, ela te dá (*truncado*) ela dá é a resposta imediata, entendeu, de proteção. Quando você estoura um acampamento de madeireiro, aí 'cê imagina quantas árvores deixaram de cair, quantos ninhos, abrigos de espécies, deixaram de ser destruídos, né? É algo, assim, que não dá pra explicar, 'tendeu? É um vírus. [...] esse verde que corre nas veias dos caras, assim, é inexplicável, sabe? É inexplicável. [...] É amor à camisa! Sangue verde. (entrevista A002).

O depoimento de A006 traz um evento trágico e suas consequências: “Uma equipe perdeu a vida. Os outros fiscais, todos, que voltam, que eram amigos, que conheciam, nesse caso concreto de acidente, se sentem responsáveis por continuar a missão deles que era de proteger os índios lá, os Yanomami em Roraima [...]”. Como consequência, esses incentivos intrínsecos levam os fiscais a cumprirem longas jornadas de trabalho, a virarem a noite em campo, acordados.

De acordo com a entrevista A010, para o Fiscal do IBAMA, apesar de correr o risco de não voltar vivo das operações, de não receber diária e de trabalhar em equipes reduzidas, prevalecem o propósito de defender o meio ambiente, a grandiosidade da causa e o orgulho de fazer parte da equipe: “Eu entrei pra ganhar o dinheiro e fui vendo a importância, a grandiosidade. Isso me orgulha muito de defender o meio ambiente e é por isso que eu vou pras áreas de risco e, confesso pro senhor, que eu não tenho medo de ir.” (entrevista A010).

Segundo os depoimentos coletados nas entrevistas A007, A010 e A011, o alinhamento do agente à missão institucional de defesa do meio ambiente não deve ser confundido com o conceito de ambientalismo, no sentido de vínculo a um movimento social propriamente dito, pois este pode levar o agente a defender as pautas ecologistas além do princípio da legalidade, ao qual ele está submetido, com a consequência de cometer excessos.

Conforme a fala da entrevistada A001, na escolha de um agente tornar-se Fiscal, o propósito ambiental prevalece sobre o social, por exemplo, os AAFs que se preocupam com as questões indígena e quilombola não seriam a maioria. Assim, o principal incentivo consiste no seguinte: “a preocupação muito forte com a proteção ambiental” (entrevista A001).

Na entrevista mantida com o agente A003, entre os principais fatores são destacados tanto os incentivos intrínsecos, como, por exemplo, o contato com a natureza – especialmente para aqueles agentes com formação em Biologia, Engenharia Florestal e áreas afins –, quanto os incentivos extrínsecos, principalmente de caráter financeiro, que estão associados à situação de cada fiscal. Um estudo realizado pelo próprio entrevistado, nos anos 2010 e 2011,

mostrou como o fardamento (mais especificamente, estilo do uniforme) e o equipamento representam, também, incentivos positivos para a atuação do Fiscal.

Analogamente, as informações colhidas na entrevista A010 destacam que os avanços no tocante aos equipamentos e à tecnologia disponibilizados representam incentivos para o AAF no enfrentamento aos desafios encontrados em campo, tais como ameaças e hostilidade da população local, exposição a insetos e agentes atmosféricos, impossibilidade de alimentar-se corretamente, deslocamentos longos e repletos de obstáculos, entre outros. A fala de A010 destaca como, ao longo dos anos, tem havido uma evolução importante na qualidade dos equipamentos disponibilizados pelo IBAMA aos seus agentes, graças também às lutas dos próprios servidores, como, por exemplo, frota nova de veículos com serviços de assistência e manutenção, aeronaves não tripuladas, equipamentos de segurança (coletes balísticos e armas novas), fardamento, dispositivo para atuação eletrônica com acesso à base de dados da Receita Federal, sistema para localização do infrator, cursos de tiro e geoprocessamento.

Na entrevista A012, por um lado, como principal incentivo para o Fiscal do IBAMA é destacada a afinidade com o combate aos crimes ambientais, a partir de uma forte identificação com a missão institucional, que coincide com o seu conjunto de valores, na mesma linha do que foi apontado sobre trabalho institucional (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009, 2011; LAWRENCE; LECA; ZILBER, 2013). Por outro lado, em alguns Fiscais, a falta de incentivos se relaciona com o não reconhecimento legal da carreira de AAF. Em particular, foi evidenciado que não existe uma legislação própria que transforme a carreira do Fiscal em carreira de Estado. Com efeito, o exercício da fiscalização é autorizado por uma Portaria que pode ser retirada unilateralmente pela Diretoria de Proteção Ambiental (DIPRO) do IBAMA. De acordo com os entrevistados A004, A009 e A012, essa situação fragilizaria a carreira do AAF e a própria instituição.

Segundo A014, os Fiscais compõem um quadro de profissionais qualificados, entusiasmados pela atividade de fiscalização, com senso de missão e responsabilidade, independentemente de crenças e ideologias particulares. Por outro lado, os agentes, na atualidade, estão receosos de sofrer retaliações e punições por respeitar e querer cumprir seu dever. Apesar dessas pressões externas, riscos de todo gênero inerentes à profissão, como acidentes, doenças, ataques de animais peçonhentos, hostilidade dos infratores, entre outros, o AAF do IBAMA se mantém firme no seu propósito, agindo de forma coerente com seu papel institucional (WISE, 2004). Assim, o principal incentivo não reside na remuneração – que não é proporcional à complexidade do trabalho –, mas no compromisso com a defesa de um

interesse difuso do Estado brasileiro e da sociedade. Outro fator determinante é o profissionalismo como conceito que aglutina os valores e as competências do AAF, alinhado ao respeito do princípio de legalidade. Durante o curso de capacitação para o exercício da fiscalização ambiental, são identificados, corrigidos ou afastados aqueles indivíduos que sonham em se tornar policial ambiental com predisposição para abusar da sua autoridade, tipo *Rambo*: “O que motiva é exatamente isso: o profissionalismo. As pessoas bem qualificadas nessas ações exigidas pela fiscalização, elas absorvem esse compromisso.” (entrevista A014). O entrevistado ainda destaca que, apesar do sentimento de desânimo que predomina entre os Fiscais, devido às pressões recebidas internamente ao IBAMA, o compromisso com o dever institucional é mantido e o êxito no desmantelamento do crime anima os agentes a seguir no cumprimento das normas. Assim, possíveis iniciativas disseminadas entre agentes de fiscalização, como a de um movimento interno para a “devolução das portarias” que designam a função de AAF, encontraram a oposição da associação de servidores, pois iriam contradizer os valores de profissionalismo e responsabilidade próprios dos Fiscais. Por outro lado, o orgulho de atuar na fiscalização ambiental e o senso de pertencimento à instituição e ao grupo de Fiscais produzem um movimento de resistência entre os agentes, para que sejam valorizadas suas capacidades, garantida a meritocracia para a designação das lideranças, e mantidos critérios técnicos, normas e procedimentos já consolidados no IBAMA. Porém, ainda segundo o entrevistado, no contexto atual, não há indícios de que o governo esteja disposto a ouvir essas propostas.

Apesar da predominância dos incentivos intrínsecos, como os já citados reputação, autonomia e satisfação no trabalho, no tocante à escolha de um agente atuar em campo (DONALDSON; DAVIS, 1991; DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997; VAN SLYKE, 2006; KLUVERS; TIPPETT, 2011), existem fatores externos que desincentivam o Fiscal, como o comportamento dos atuais gestores e chefes da instituição. Neste sentido, em vários depoimentos, foi criticada a atitude passiva do presidente Eduardo Fortunato Bim, considerado incapaz de defender os interesses do IBAMA perante o MMA e, por isso, foi avaliado que sua falta de liderança produzia desânimo nos agentes do IBAMA:

Ele não tem conhecimento de toda a sistemática, toda a normatização, toda a regulamentação, nem como funciona cada e ele trabalhava lá dentro como procurador! 'Tá certo? [...] Servidor nenhum, que eu conheço, jamais ficaria tão assim... dentro de uma carcaça como uma lagosta escondida! O fogo está pegando e o cara não aparece, ele não parece ser presidente de um órgão tão importante! Isso fere o orgulho de qualquer um de nós! (entrevista A014).

Da mesma forma, de acordo com A012, dois aspectos que afetam, negativamente, o ânimo dos Fiscais é a limitação de sua autonomia na fiscalização e o risco de sofrerem perseguições pelos gestores alinhados politicamente ao governo de turno. Essa influência política chega a desviar o comportamento de alguns chefes, atraídos pelo poder, e impedir que as atividades sejam executadas conforme o que está previsto em legislação.

Em contrapartida, a maioria dos agentes do IBAMA concorda que os incentivos financeiros não têm muita influência na atuação do servidor, por exemplo, o vencimento é o mesmo para quem vai a campo e para quem trabalha no escritório: “quem 'tá no ar-condicionado ganha o mesmo de quem arrisca a vida, 'tendeu? Arrisca a vida ou no combate ao crime organizado, por tiro, ou por su... (*truncado*) pela exposição a substâncias perigosas, entendeu?” (entrevista A002). Só em dezembro de 2018, foi concedido o adicional de periculosidade de 10% para quem vai a campo. Por outro lado, não há seguro de vida nem plano de saúde, ou seja, caso seja vítima de um acidente, a família do agente não estará garantida. Outro aspecto que representa um incentivo negativo para os AAFs é o impacto que viagens mais frequentes e menos espaçadas a outros estados – principalmente aqueles da região amazônica – exercem na vida íntima e no convívio familiar, devido à redução do quadro de Fiscais e à consequente sobrecarga de trabalho. De acordo com o depoimento colhido na entrevista A008, existiria um conflito interior no agente: “preciso estar aqui, mas tenho que ir...” (entrevista A008).

Os dados da pesquisa de campo mostram que, apesar de os incentivos intrínsecos prevalecerem sobre os incentivos extrínsecos, há uma preocupação para os agentes do IBAMA com suas condições de trabalho, especialmente no tocante à segurança:

Em 2017, nós tivemos um fato muito marcante que foi o acidente que vitimou três colegas lá em Boa Vista – o acidente aéreo. Isso trouxe um grande impacto dentro do IBAMA. É uma necessidade um tanto quanto urgente de reavaliar os procedimentos, de buscar melhores condições pros servidores. Talvez por esse perfil mesmo de ter muita gente dentro do IBAMA que ama o que faz, que gosta do que faz, não vê o IBAMA como um mero trabalho ou um mero ganha-pão e sim como uma causa mesmo. Isso acaba que é um pouco diferente de outras instituições mais antigas, mais consolidadas e tal. E quando teve esse acidente causou uma grande comoção interna, uma necessidade por melhores condições de atuação dos servidores. (entrevista A007).

Além disso, não há gratificação específica para quem atua na Amazônia, e a diária para um servidor do executivo é relativamente baixa (aproximadamente R\$ 177,00), isto é, o valor não compensa, já que as despesas são muito maiores, como a de hospedagem. Foi acrescentado, ainda, que o agente costuma viajar para a Amazônia sem receber a diária previamente. A cultura organizacional prevê que a chefia avise e o Fiscal aceite essas

condições, com a exceção do agente de nível médio, para quem a diária representa uma complementação importante da sua remuneração. Porém, no geral, “[...] o emocional do compromisso dos fiscais dos 90... 90 e tantos por cento é amor à profissão mesmo. Ele vai no cumprimento do dever.” (entrevista A014). Em resumo, o incentivo para atuar em campo não parece ser afetado pela remuneração (relativamente baixa), pela ausência do adicional de periculosidade (instituído recentemente) e pela falta de segurança durante as operações de fiscalização.

Quanto à importância limitada dos incentivos financeiros, cuja relevância está destacada em estudos clássicos como os de Alchian e Demsetz (1972) e de Bolton e Dewatripont (2005), não todos os entrevistados concordam. Segundo alguns, apesar de o vencimento do servidor estar congelado desde o governo Lula, o aspecto positivo é que o agente ambiental, em relação a outras categorias de funcionários públicos, pode trilhar uma carreira de especialista em meio ambiente. Adicionalmente, segundo A014, o tema não estaria na pauta das discussões entre os servidores, sendo que eles estariam muito mais preocupados com outras questões relevantes que afetam o trabalho na região amazônica. Em contrapartida, nas entrevistas A003 e A013, foi observado que, já que o vencimento básico não foi reajustado, o adicional de periculosidade de 10% sobre a remuneração funciona como incentivo para parte dos AAFs. Porém, existem algumas limitações na sua operacionalização, como fato de o adicional estar condicionado a participações mínimas de trinta dias de operação de campo por semestre, dos quais pelo menos dez na Amazônia. Sendo assim, boa parte dos agentes, devido ao acúmulo de atribuições, não conseguem cumprir esses requisitos e acabam não recebendo o adicional.

De acordo com as falas coletadas nas entrevistas A012 e A014, foi destacado que incentivos e adicionais financeiros teriam um impacto mais significativo – especialmente no tocante à disponibilidade para ir a campo – para os agentes ocupantes do cargo de Técnico que recebem um vencimento menor em comparação com os Analistas.

É importante ressaltar que para o Fiscal está previsto ainda um incentivo financeiro atrelado à realização de 70% da fiscalização planejada. Porém, tendo em vista que a obtenção dessa meta depende de um conjunto de fatores fora do alcance do agente, o recebimento do incentivo pode ficar prejudicado, gerando assim um efeito negativo.

### **Valores**

Os valores dos Fiscais são apresentados pela quase totalidade dos entrevistados como alinhados à missão institucional. No geral, segundo os relatos dos participantes, a

identificação do AAF com a missão do IBAMA coloca o espírito de equipe em primeiro lugar e a vaidade pessoal em segundo plano: “Então, como os Fiscais do IBAMA em grande parte têm propósito próprio de realmente proteger a natureza, eles abrem mão da própria vaidade pessoal, eles abrem mão da questão de imagem própria, para atuar à frente do órgão para proteger a natureza.” (entrevista A006). Apesar da exposição ao risco, da insegurança, da hostilidade da maior parte das populações locais, das ameaças, dos ataques etc., os Fiscais resistem no propósito de manter a floresta em pé, pois reconhecem e valorizam a importância do seu trabalho.

De acordo com o relato de A014, o perfil do Fiscal se caracteriza pela sua identificação com a proposta e missão institucional (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009, 2011; LAWRENCE; LECA; ZILBER, 2013), com o cumprimento das obrigações e o conceito de compatibilização de preservação ambiental e desenvolvimento, o que representa uma identificação comum para todo profissional da carreira de especialista em meio ambiente, incluindo o agente do IBAMA, ICMBio e MMA. Essa identidade traz autovalorização e ânimo para trabalhar. O perfil do Fiscal não é somente sancionador, é também orientador, isto é, direcionado para que o cidadão – usuário direto dos recursos naturais – se torne mais consciente, mais cumpridor do que está previsto na lei. Esse aspecto é sintetizado por A014 da seguinte forma: o agente de fiscalização do IBAMA precisa “orientar o responsável, corrigir o irresponsável e prender o incorrigível”. A solidez desses valores é determinante para manter elevado o nível dos fatores que incentivam intimamente o AAF, tanto do IBAMA quanto do ICMBio.

Na fala do entrevistado A010, é delineado o perfil do Fiscal do IBAMA. Haveria algumas características inatas do AAF, que depois seriam desenvolvidas ao longo do tempo, similarmente ao que acontece com o policial:

Eu acho que o cidadão nasce com aquele perfil ‘X’. Ele só desenvolve. Isso é bem visível na questão policial. Tem cidadão que é policial fardado ou não (*risos*). E agente do IBAMA é da mesma forma, ele é agente do IBAMA fardado ou não. O perfil nasce com o cidadão, ele desenvolve. (entrevistado A010).

O depoimento colhido na entrevista A002 reforça a importância dos valores para sustentar e qualificar a atuação do AAF, inclusive em um contexto político-institucional desafiador como o atual. Segundo esse agente, o IBAMA tem uma doutrina muito forte, pautada em valores sólidos, como conservação; defesa e proteção do meio ambiente; combate; planejamento; respeito ao ser humano e ao cidadão, definido como “a doutrina de olhar o ser humano” (entrevista A002). Em síntese, dito em poucas e emocionadas palavras que

demonstraram um sentimento autêntico de pertencimento: “Essa é a ideologia nossa, da conservação ambiental, da natureza, do equilíbrio.” (entrevista A002).

Segundo as informações coletadas na entrevista A004, embora se reconheça a importância de os Fiscais se identificarem com o ideal de proteção do meio ambiente, afirma-se a necessidade de uma política de gestão de pessoal que valorize os servidores também do ponto de vista financeiro, reconhecendo remuneração e gratificações adequadas ao conjunto de atribuições conferidas aos servidores que atuam como AAFs:

[...] é muito bonito a questão do ideal, as pessoas trabalhando e lutando pelo seu ideal, mas, como política pública, não posso contar com o ideal das pessoas, eu tenho que realmente dar um salário digno, um salário atrativo, uma gratificação para elas, dado que eu tenho que cobrar resultado dessas pessoas, eu tenho que agir de uma forma profissional e institucional na maneira como eu trato os recursos humanos na instituição e não esperar que essas pessoas façam dos afazeres que elas estão desempenhando uma cruzada pessoal. (entrevista A004).

A entrevista A003 trouxe um aprofundamento interessante sobre a caracterização dos diferentes perfis do AAF. De acordo com esse relato, seria possível identificar duas linhas comportamentais principais: a da racionalidade – defendida pelo entrevistado – e a da paixão, que produz o risco de cair na irracionalidade. O primeiro perfil é o do Fiscal moderado, equilibrado, racionalista, enquanto o segundo perfil, em contrapartida, estaria associado ao conceito de “Fiscal justiceiro”, o que não é coerente com o conjunto de atributos do servidor público. Neste caso, se trata de um agente que não deixa de defender o interesse difuso, mas pode cair no risco de fazer injustiças, tornar-se irrazoável, já que age em função de seus valores. De acordo com A003, além das duas linhas principais, também existe o perfil de Fiscal “não dedicado”, conhecido popularmente como o burocrata que “empurra com a barriga” (mais comum entre os agentes mais antigos, de nível médio). Esse agente não gosta do que faz, não está bem capacitado e, durante o expediente, realiza tarefas paralelas de ordem pessoal.

Não obstante seja reconhecida a importância dos valores para a atuação do AAF, na maioria dos casos, não há interferência da ideologia nas suas escolhas, pois ele precisa dialogar com todos os atores sociais (outros AAFs, movimentos sociais, empresários, índios etc.). Todos os entrevistados defendem, firmemente, que a questão política não deve ter interferência com a atuação do agente no campo. Os valores estão mais relacionados com a identificação do Fiscal com a missão institucional e o cumprimento do seu papel, que deve ser pautado nas regras, tratando todos os infratores indistintamente, de modo independente de sua classe social, renda, raça etc. Dito de outra forma, o AAF, enquanto servidor do Estado, deve garantir ao cidadão um tratamento isonômico no cumprimento da missão institucional.

Assim, a totalidade dos entrevistados deixa claro que, se, por um lado, é necessário que o AAF dialogue com todos os *stakeholders*, seu propósito de proteção ambiental deve ser pautado em profissionalismo e critérios técnico-científicos, longe de ideologias ambientalistas e influências político-partidárias:

[...] nos assusta, muitas vezes, nós sermos acusados de ideologia, que a questão ambiental tem associação com questões ideológicas, entendeu? Para o IBAMA, para a gente, é uma questão mais de ciência! A necessidade de proteção ambiental é mais científica do que ideológica ou partidária. (entrevista A006).

### **Discricionariedade**

Segundo o relato coletado na entrevista A002, a discricionariedade do Fiscal é mínima, pois se limita ao entendimento do ilícito, à identificação da materialidade de autoria, à definição do grau de penalização prevista na norma diante de dado ilícito, “que depois poderá ser reformado [...] pela atuação da autoridade julgadora”. No tocante à fixação do valor da multa, a discricionariedade do agente é limitada pela lei, que define determinados parâmetros. Assim, no caso de aplicar um valor maior dentro do intervalo da multa (dosimetria), é preciso citar, como justificativa, os respectivos agravantes no relatório de fiscalização.

Nessa mesma linha, se situam os depoimentos coletados nas entrevistas A001, A003, A006 e A011. Na primeira entrevista, destaca-se que a discricionariedade do agente da linha de frente é pautada em parâmetros técnicos presentes na legislação, a exemplo dos indicadores definidos para o dimensionamento da multa, com base no impacto ambiental do ilícito. É salientado, ainda, que uma maior margem de discricionariedade existe somente no alto escalão, isto é, no nível em que são tomadas as decisões estratégicas e estabelecidas as prioridades na implementação de políticas e programas, como ocorre, por exemplo, na definição das diretrizes para o planejamento anual da fiscalização pela Coordenação da Fiscalização Ambiental. Porém, foi relatado que não existe margem para que a decisão do Fiscal quanto à aplicação da multa possa ser influenciada pela sua chefia, o que poderia representar um risco para o processo de fiscalização.

O relato da entrevista A006 mostra que a discricionariedade do Fiscal do IBAMA é entendida como a margem de autonomia que ele possui para identificar o artigo a ser aplicado e elaborar sua justificativa no processo de autuação, “principalmente quando existem multas abertas, onde existe avaliação de números de processo”. Fora desses limites, a conduta do agente público que não for pautada na legislação e que não apresentar uma motivação coerente com os critérios de conveniência e oportunidade pode configurar abuso de poder.



Assim, diante de uma situação imprevista ou incomum, o Fiscal, enquanto agente público, tem a palavra final para tomar a decisão, mas precisa justificar seu ato em relatório. Nestes casos, o Fiscal, após o preenchimento do relatório, solicita um parecer jurídico, consultando as instâncias do próprio IBAMA ou os procuradores federais. No caso de julgamento realizado na própria instituição, a decisão vai ser submetida ao superior hierárquico ou ao órgão que instrui os processos, o Núcleo Técnico Setorial de Instrução Processual de Autos de Infração (NUIP): “Se o procedimento tiver em desconformidade, [...] aquilo vai ser revogado e, aí, a gente vai acabar chegando exatamente nesses pareceres jurídicos.” (entrevistado A010). Desta forma, o parecer jurídico dá um norte ao Fiscal e se torna uma complementação à legislação, produzindo um novo entendimento daquela situação. Vale observar, ainda, que o relatório elaborado pelo Fiscal é submetido à avaliação do Coordenador, que o aprova ou o devolve para eventuais ajustes.

De acordo com as informações coletadas na entrevista A001, embora o Fiscal do IBAMA aplique o que está previsto em norma de forma bastante rígida, existe também margem de discricionariedade sobre “o como” efetuar a fiscalização, especialmente diante de situações extremas, imprevistos etc. Nesta entrevista, foi citado um caso significativo: no final de 2017, um AAF embargou todos os postos de gasolina da estrada, para impedir a circulação de caminhões que carregavam toras cortadas ilegalmente. Neste caso, foi feito algo completamente fora do esperado e, inclusive, além das atribuições do agente para conseguir cumprir a missão institucional, já que a fiscalização dos postos de gasolina é competência do município. Na fala da entrevistada, fica esclarecido que uma decisão deste tipo, embora mais rigorosa, não contraria a lei: “Ele não chega a fazer ilegalidade, nada disso. É uma forma de atuar mais forte, mais rigorosa. Se você olhar na lei, ele tem margem pra fazer tudo isso, 'tá? Inclusive pra destruir, inclusive.” (entrevista A001). Assim, neste caso, a ação discricionária do Fiscal pode ser entendida, nos moldes do que é defendido por Pires (2009), como a capacidade de o agente adotar um procedimento mais inovador que permita alcançar os resultados almejados, mesmo permanecendo dentro dos limites da legislação.

Por outro lado, admite-se que existem fiscais com perfis diferentes na aplicação da multa: “Então, tem fiscais que são mais mão pesada e tem fiscais que são mais *light*, na hora de definir a sanção, tá? Dentro da legalidade, né?” (entrevista A001). Dito de outro modo, na determinação da multa, há certo grau de discricionariedade do Fiscal. Porém, na referida entrevista foram colocadas duas importantes ressalvas: a) geralmente, existe um lapso de tempo entre a constatação da ilegalidade e a lavratura do auto com o respectivo relatório, que

pode ser elaborado depois, no escritório, contando com o auxílio de toda a equipe para que a decisão não seja tomada somente pelos agentes presentes na operação; b) as normas vigentes – tanto a Lei de Crimes Ambientais, a nº 9.605/1998, quanto o Decreto nº 6.514/2008 sobre o processo de apuração das infrações ambientais (BRASIL, 1998, 2008) – são bastante específicas e bem auxiliam na tomada de decisão do Fiscal. Em particular, o decreto fixa parâmetros para determinar a dosimetria da multa, em contrapartida, vale ressaltar que, com base na legislação, o AAF que deveria ter autuado, havendo uma infração, e não autua, responde por prevaricação.

Já o depoimento de A003 esclarece que as normas ambientais possuem um caráter autoexecutório, isto é, são dotadas de força coercitiva. Destarte, sua execução segue dois possíveis caminhos: o primeiro é o da orientação técnica, que prevê uma parametrização; o segundo é o da orientação jurídica, que contempla a possibilidade de dirigir questionamentos à Advocacia Geral da União. Isso reforça, ainda, o entendimento sobre a relevância dos limites que constroem a discricionariedade dos agentes implementadores da área ambiental, na linha do que é apontado por autores como Lupia e McCubbins (1994), Oliveira (2012) e Coêlho e Fernandes (2017).

De acordo com os dados levantados na entrevista A011, na atualidade, desconsiderando os atos infralegais emitidos deliberadamente por gestores designados pelo governo Bolsonaro, há pouquíssima margem para entendimentos diferenciados da legislação ambiental (exemplo disso são a clareza e o detalhamento da LCA e das normas que regulamentam a destruição de bens apreendidos nas operações de fiscalização). Efetivamente, existe uma maior segurança normativa que respalda o trabalho de fiscalização e produz maior uniformidade na atuação dos agentes do IBAMA:

[...] em relação à questão de destruição de bens, talvez no passado isso, né, ficasse ainda de acordo com o entendimento de quem 'tava ali, à frente, mas até isso hoje eles procuraram, né, normatizar pra evitar, né, que o agente tenha que agir de uma forma diferente de outro. Então, eu acho que hoje, assim, nessa questão de segurança, né?, e de pouca abertura pra você decidir 'Ah, vou decidir da minha cabeça, o que eu vou fazer ou...'. Não. 'Cê tem que seguir o que 'tá ali, na norma, né? E é isso (*truncado*) é aquilo ali que vai te resguardar e evitar achismo, né, ou entendimentos diferenciados. (entrevista A011).

Outro aspecto interessante mencionado pela maioria dos entrevistados é que existe uma relação entre a experiência desenvolvida em campo e o exercício da discricionariedade, entendida como a capacidade de tomar decisões durante uma operação, especialmente diante da variedade de situações que podem se apresentar nos diferentes biomas. Assim, como fica

evidenciado no depoimento do entrevistado A007, há a necessidade de adaptar o procedimento utilizado na generalidade dos casos à necessidade local:

Então, a atuação no combate em Rondônia é bem diferente do da região de Sinop no Mato Grosso, que é diferente da região de Alta Floresta, que é diferente da região de Altamira. Quer dizer, você tem algumas características ali. Há um padrão, mas, em virtude do próprio ilícito ter a característica distinta, você tem que se adaptar. O Fiscal acaba se adaptando para aquilo, para ter uma abordagem diferente. Às vezes não é um grileiro, é um pequeno produtor, sabe? Você tem, obviamente, locais que são mais agressivos, outros menos agressivos. Você acaba dosando numa análise de risco empírica, muitas vezes você acaba fazendo, você acaba dosando a sua reação ali também. Isso é comum. (entrevista A007).

Desta forma, há uma relação direta entre o conjunto de capacidades desenvolvidas e o exercício da discricionariedade que se reflete no discernimento do burocrata de nível de rua para determinar a aplicação da norma: “O Fiscal que tem o discernimento para avaliar situações, inclusive riscos, ele tem discernimento para determinar que tipo de disciplina queria sobre aquele assunto que ele ’tá observando, inclusive determinar a reação e a aplicação das sanções, caso seja necessário [...]” (entrevista A014). De forma semelhante, as evidências coletadas na entrevista A010 mostram que o Fiscal precisa avaliar a situação em campo e decidir se existem as condições para realizar uma dada operação, ponderando se sua decisão de agir ou recuar está respaldada do ponto de vista legal.

Porém, com base nas informações coletadas nas entrevistas, é evidente que a decisão do AAF é sempre pautada em critérios técnicos e dentro dos limites da lei. A002, por exemplo, desmente, categoricamente, que os fiscais orientem sua atuação com base em princípios ideológicos. Eles não deixam desmatar, porque seguem as disposições legais e as metas fixadas nos programas de políticas ambientais: “a gente abre o livro da lei, então se ’tá lá que não pode desmatar, nós não vamos deixar. Se disser que pode, vai poder [...]” (entrevista A002). Portanto, para o agente do IBAMA, enquanto fiel executor da lei que se identifica com a missão institucional de proteger o meio ambiente, é penoso se deparar com interferências indevidas de dirigentes escolhidos a partir de indicação política:

Agora, é impossível a gente ficar aqui assistindo, assim, dirigentes ambientais que foram colocados dançando de tanguinha em áreas embargadas pelo IBAMA, né?, onde o homem branco aliciou os índios, entrou dentro da terra indígena, mecanizou a soja, explorou a soja lá dentro, contra a Constituição, contra o Estatuto do Índio, contra Lei de Biossegurança, totalmente fora da lei e ainda internalizou no mercado essa produção. E dirigentes de hoje ’tão lá, né?, assim, aviltando a legislação. É assim, é de entristecer, né? Mas... (entrevista A002).

Olhando para a questão da discricionariedade de forma mais ampla, é necessário compreender que a atividade de fiscalização está pautada no poder de polícia, nas políticas, nos planejamentos e nas prioridades – elementos definidos pelo governo, dada a

impossibilidade de executar sempre o 100% das ações –, mas não pode haver interferência política nas decisões técnicas: “[...] então, você não acha ninguém fiscalizando a esmo, né? 'Cê acha o pessoal sempre procurando cumprir os planejamentos e as prioridades, né?, definidos pelo governo.” (entrevista A002). Normalmente, tendo em vista os compromissos internacionais estipulados pelo Brasil no que diz respeito à questão ambiental, a Amazônia é uma grande prioridade, por isso grande parte do esforço das instituições executoras da política ambiental brasileira é direcionada à Amazônia.

Os diferentes depoimentos colhidos nas entrevistas pontuam que não pode haver interferência política na lavratura do auto de infração. O auto não é anulável por um superior, mas somente pela autoridade julgadora competente ou por um ato do judiciário, pois consiste em um processo aberto que “vai até o fim”, apesar de existirem tentativas de anulamento por parte de agentes políticos:

"Ele [o auto] não é anulável pelo chefe, ele não é anulável pelo Ministro, ele não é anulável – entendeu? – pelo presidente do IBAMA. O presidente do IBAMA pode julgá-lo como segunda instância, mas não é anulável. E não pode simplesmente rasgar, 'Isso aqui não vale, 'tá rasgado'. Não existe.” (entrevista A002).

Quanto ao processo sancionador, vale destacar, como foi apontado na entrevista A005, que o auto de infração emitido pelo Fiscal não é um veredito final da culpabilidade do infrator, já que a infração passa por um processo de julgamento, em duas instâncias. Com efeito, o auto de infração é o início do processo sancionador, no qual o AAF constata, em campo, uma infração; ele aplica as sanções previstas e, após o ato administrativo, o autuado vai apresentar sua defesa. Em ocasião do julgamento da defesa, o autuado apresenta as alegações finais. Isso mostra que existe todo um rito do processo administrativo, previsto em legislação, que é muito mais amplo do que o ato do Fiscal em campo.

Segundo A001, A002, A014 e outros Fiscais, a criação de uma legislação ambiental mais precisa no que se refere à determinação de sanções para punir os ilícitos, como no caso da já citada LCA, auxiliou o processo decisório do Fiscal, reduzindo sua margem de discricionariedade, mas, ao mesmo tempo, minimizando a incerteza que podia chegar a paralisar a ação do agente em dadas circunstâncias. Antes disso, o Fiscal podia se deparar com um dilema diante das decisões a serem tomadas rapidamente em campo:

'pô... eu estou num lugar que flagro o cara, eu tenho uma delegacia a 300 Km de distância. Se eu não levar o cara, estou prevaricando; se eu soltar o cara, eu estou deixando ele à vontade para ele continuar a caça. Se eu levar ele a 300 Km para prender ele lá, eu paro de fazer o serviço.' Sabe, esse tipo de distúrbio mental que o cara tem?" (entrevista A014).

Segundo evidenciado na entrevista A008, apesar do aprimoramento da legislação ambiental e de outros atos normativos, dos quais o Regulamento Interno de Fiscalização (IBAMA, 2016b) é um exemplo, o trabalho de fiscalização em campo apresenta situações inusitadas que não são previstas nas normas e oferecem uma margem maior para a discricionariedade dos AAFs. Vale observar que, apesar da ambivalência do poder discricionário, conforme evidenciado por Oliveira (2012), a existência de uma margem para a atuação do Fiscal pode representar uma oportunidade para alcançar uma melhor adaptação da implementação da política à situação fática e/ou ao contexto local (HUISING; SILBEY, 2011), o que potencialmente beneficia a execução da política (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2000; PIRES, 2009), desde que a ação do BNR não entre em contradição com o princípio de legalidade. Nessa entrevista, foi destacado que tais situações requerem capacitações específicas para os Fiscais que vão a campo – tais como mediação de conflito, uso progressivo da força etc. – e orientações por parte da Coordenação, de maneira que as decisões tomadas pelos agentes responsáveis sejam pautadas em critérios compartilhados.

### **Capacidades**

A014 defende que o IBAMA, na atualidade, possui um quadro muito bem qualificado de concursados desde 2002, treinado graças a processos contínuos de capacitação. O concurso não distinguiu a especificidade da formação acadêmica, assim há uma variedade de perfis de diferente formação na instituição, inclusive com pós-graduação, que integram, de forma multidisciplinar, as diferentes áreas de conhecimento (geografia, agronomia, biologia, veterinária, psicologia e, até, música e cinematografia) e que se contagiam pelo entusiasmo do serviço e compromisso, permitindo uma aprendizagem recíproca, especialmente entre AAFs.

Os relatos coletados nas entrevistas A002 e A008 confirmam a existência no IBAMA de uma mescla de capacidades interdisciplinares que se complementam (CAVALCANTE, 2017), já que o processo seletivo previsto em concurso não direciona para uma formação específica. Exemplo disso é o elevado nível de qualificação e a expertise altamente diferenciada que precisa possuir um Fiscal que autua as grandes empresas, pois ele tem que ser capaz de elaborar um auto rebuscado e muito bem fundamentado. Por outro lado, um agente pode ser muito bem qualificado, possuir pós-graduação, mas não ter o perfil para atuar na Amazônia: “[...] isso não quer dizer que o meu cara que ’tá em Brasília, que tem mestrado e doutorado, ele ’tá pronto pra botar uma farda verde, uma pistola na cintura e ir lá na Amazônia.” (entrevista A002). Por isso, ir a campo não é obrigatório: “Se o cara não se acha à vontade com aquilo, ele pode continuar com a (*truncado*) usar a sua caneta bem usada, né?”

(entrevista A002). Dito de outro modo, a instituição valoriza e potencializa as capacidades dos seus servidores, porém, respeitando atitudes, inclinações profissionais e personalidade de cada indivíduo.

Com base nas evidências coletadas na entrevista A010, depreende-se que a formação orienta o Fiscal no processo de tomada de decisão. *A priori*, cada agente sente-se mais capacitado para fazer uma escolha relacionada a um tema no campo de seus conhecimentos. Além disso, tendo em vista que o IBAMA não exige uma formação específica para o servidor tornar-se AAF, existe um conjunto de fatores individuais, isto é, que variam em função de cada servidor, que contribuem para que o Fiscal tenha mais segurança na tomada de decisão, a saber: o grau de capacitação conseguido no curso, o nível de experiência, a capacidade para interpretar a legislação, a iniciativa e a disposição para adquirir novos conhecimentos, entre outros.

Se é uma decisão na área de pesca, se o cidadão for um engenheiro de pesca, ele vai ter mais condição de que um engenheiro agrônomo pra tomar aquela decisão, mas – ao longo dos anos, como o IBAMA não exige, não estabelece formação pra ser agente ambiental federal – ele, depois de tornar-se agente, ele vai pro curso, então a experiência, a curiosidade do fiscal em ler as matérias, mesmo não sendo da sua área de formação, vai fazer com que ele tenha condição boa pra tomar a decisão. Isso aí é um fator importante. Isso vai de fiscal pra fiscal [...]. (entrevista A010).

Assim, A010 aponta que existem colegas mais propensos a trocar informações e outros não tão propensos e que alguns agentes, inclusive, não têm plena consciência dos riscos. Segundo o entrevistado, os incentivos que levam um AAF a adquirir novos conhecimentos precisam estar no interior dele (intrínsecos), pois a instituição não obriga a trocar informações com os colegas, mas deixa essa atitude à iniciativa de cada um.

Em contrapartida, os incentivos à capacitação do Fiscal, como no caso da concessão de afastamento para curso de pós-graduação, permitiram superar as fragilidades do passado, quando o auto não estava bem redigido ou apresentava erros grosseiros nas coordenadas geográficas etc.: “Tinha gente autuando desmatamento na Groenlândia, né? Só que hoje não tem, né? Hoje não tem.” (entrevista A002). Em síntese, o resultado desse processo de construção de capacidades individuais e institucionais é atingir um auto bem-feito.

De acordo com as informações colhidas na entrevista A003, ainda permanece um choque cultural entre servidores mais novos e mais antigos. Os primeiros, que ingressaram por meio de concurso público, e que, em sua maioria, possuem nível superior, adotariam uma abordagem proativa, voltada ao planejamento; por outro lado, os segundos, que, predominantemente, chegaram à instituição vindo dos quatro diferentes órgãos dos quais nasceu o IBAMA e que possuem nível médio, assumiriam uma abordagem mais reativa,

menos fundamentada nos conhecimentos técnicos. Assim, a diferente formação e origem das duas categorias de servidores se refletiriam em dois estilos de atuação completamente distintos.

Do ponto de vista do entrevistado A014, após uma desconfiança inicial entre o quadro de servidores antigos e o de concursados que ingressaram no IBAMA a partir de 2002, houve uma integração da equipe, uma transferência recíproca de experiências e conhecimentos, na linha do que foi discutido em trabalhos como os de Pires (2009), Huising e Silbey (2011) e Lima e D’Ascenzi (2013). Então, hoje, o IBAMA pode contar com um quadro de servidores – especialmente na fiscalização – unido, altamente profissional, qualificado e motivado pelo gosto da profissão:

[...] houve um reconhecimento da experiência, da argúcia, da vivacidade dos antigos [...] e os antigos, mas carentes de conhecimento – vamos dizer assim – eles lucraram com isso também, porque absorveram muito dos conhecimentos dos novos. Houve uma troca! Houve uma troca de conhecimentos, de experiências e evoluiu. E quem está na fiscalização hoje, gosta! Está, porque gosta mesmo." (entrevista A014).

Antes do concurso realizado em 2002, precisava-se, ainda, construir o perfil de Fiscal do IBAMA, pois cada agente vinha de órgãos distintos (IBDF, SEMA, SUDEPE e SUDHEVEA), com sua experiência específica e um nível de tecnologia muito baixa. Adicionalmente, a maior parte dos agentes era de nível médio e não possuía formação acadêmica. A experiência em temas como gestão e planejamento era muito incipiente.

Portanto, conforme o relato do agente A002, até 2001, as operações na Amazônia eram improvisadas, realizadas sem planejamento prévio e anunciadas antecipadamente nos jornais: “[...] os fiscais se reuniam em Brasília, traziam vários carros do Brasil inteiro e se anunciava no jornal que eles iriam fiscalizar o desmatamento da Amazônia. [...] aquele que ’tava desmatando já era só ler o jornal que ele saberia que as operações estariam chegando, né?” (entrevista A002). Além disso, a fiscalização, sendo desprovida de tecnologia, já que não havia, por exemplo, GPS nem monitoramento da área florestal por satélite etc., não conseguia trazer resultados tangíveis para o cumprimento das políticas ambientais brasileiras.

Conforme evidenciado nos depoimentos dos agentes A003 e A006, no IBAMA, houve um processo gradativo de qualificação dos Fiscais, que se acelerou a partir da admissão dos novos servidores concursados em 2002, o que permitiu a adoção de uma metodologia mais específica na fiscalização. Assim, a atuação dos burocratas de nível de rua do IBAMA evoluiu, especialmente, nos seguintes aspectos: “tanto em abordagem como descoberta de fraude, acompanhamento, utilizando atividade de inteligência, formação com o uso de armamento próprio [...]”, análise de dados no computador, atuação com armamento forte

dentro de garimpo etc. O nível de qualificação dos AAFs progrediu ao ponto de, na atualidade, os Fiscais do IBAMA serem os melhores no combate ao desmatamento na Amazônia: “Temos grupos especializados que só atuam em área de risco, como área de garimpo, áreas pontuais que têm um risco altíssimo [...]” (entrevista A006). Assim, o Fiscal do IBAMA tem conseguido alcançar, ao longo dos anos, um elevado grau de profissionalismo, que lhe permite assumir diferentes responsabilidades que abrangem o planejamento, o controle dos ilícitos, o oferecimento de orientações para o cidadão (potencial infrator), o combate ao crime e, se necessário, a aplicação de sanções, garantindo a formação de um perfil profissional alinhado às necessidades institucionais. Para isso, conforme apontado na entrevista A012, hoje, o AAF precisa saber atender plenamente a legislação, estar disposto a enfrentar as tentativas de assédio das organizações que financiam os crimes ambientais e ter coragem para lidar, no dia a dia, com o perigo. Além disso, especialmente para o agente do IBAMA que trabalha nas atividades de Inteligência, é imprescindível a apropriação constante de novas tecnologias, com seus respectivos métodos e práticas. Por outro lado, para o agente que trabalha mais em campo, faz-se necessário o uso de uma bagagem de experiências, conhecimentos da legislação e capacidades práticas para o processo de tomada de decisão diante de imprevistos. Nesse aspecto, requer-se, também, a capacidade de saber usar da discricionariedade dentro dos limites colocados pela legislação.

A transformação progressiva do IBAMA em uma força policial ambiental profissional e qualificada se deve justamente a este processo de consolidação de capacidades, tanto técnicas quanto político-relacionais, conforme foi mostrado em trabalhos sobre capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; CAVALCANTE; PIRES, 2018). De acordo com o relato coletado na entrevista A002, tudo isso foi possível juntando as competências de dois diferentes perfis de Fiscal: o servidor mais antigo que veio da experiência de campo (proveniente, por exemplo, do IBDF) com o que servidor concursado que ingressou após ter se formado na universidade, ou seja, “a mistura do conhecimento de campo dos agentes da antiga, né – os que vieram dos quatro órgãos – com a bagagem tecnológica, a bagagem teórica do pessoal que veio da academia”. Ambos os perfis foram submetidos a treinamentos, associados a um programa de combate à corrupção, após o qual mais de cem servidores foram demitidos, conforme apontado pelo agente A002.

Segundo A006, os principais fatores que contribuem para o desenvolvimento das capacidades do AAF são o treinamento e os cursos institucionais, a acumulação de experiências em campo, a partir de uma formação variada e proveniência de diversos locais:



Tem desde o Fiscal de nível médio que não tem nível superior, o Fiscal que tem doutorado em borboleta, por exemplo, ou em área como música, por exemplo. Então, assim, é uma área tão diversa que eu tenho colegas que são, por exemplo, excelentes fiscais e é dentista, mas atua porque a diversidade é que nos ajuda a trazer, muitas vezes, soluções para problemas encontrados ali. (entrevista A006).

Ainda sobre o processo de capacitação de Fiscais, de acordo com as informações colhidas nas entrevistas A002 e A010, o curso de fiscalização, que foi se aprimorando e aumentando sua duração ao longo do tempo, passando de tão somente uma semana para até quatro meses (mas que hoje enfrenta cortes devido a problemas orçamentários), prepara os agentes ambientais federais para ampliar seus conhecimentos e habilidades, de forma que saibam agir nas duas vertentes – a de “infantaria” e a de “tecnologia” (citadas especificamente nas entrevistas A001 e A003). Nos moldes atuais, o curso prevê aulas de tiro e de todas as áreas de atuação do IBAMA, tratadas em módulos separados, como pesca, flora, geoprocessamento, entre outras. Normalmente, é direcionado para os servidores aprovados para cargos da área ambiental (Analista/Técnico Ambiental). Caso o servidor não atinja a pontuação mínima, ele não pode ser designado como AAF e é encaminhado para outras áreas de atuação.

Segundo a fala do entrevistado A004, o fato de não haver uma carreira específica para Agente Ambiental Federal e um concurso direcionado para isso não permitem selecionar *a priori* um perfil adequado para as atividades de fiscalização em campo: “[...] sempre contamos com a sorte de que, no meio dos analistas ambientais que passaram no concurso, tomara [...] que existam pessoas que tenham o perfil de Fiscal e que essas pessoas se disponham a fazer o curso de fiscalização e concluam o curso de fiscalização.” (entrevista A004). São apontadas, entre as características necessárias do AAF, a habilidade para lidar com conflitos e condições físicas e de saúde suficientes para se submeter a um trabalho extenuante. O problema é que o processo seletivo previsto no concurso para Analista Ambiental não está desenhado para avaliar as características supramencionadas, o que representa um gargalo para a identificação dos perfis condizentes ao exercício da profissão de Fiscal de meio ambiente.

Adicionalmente, conforme foi evidenciado no depoimento produzido ao longo da entrevista A005, o AAF desenvolve uma parte do seu trabalho no escritório:

A outra parte do trabalho é que, após a operação, são lavrados os autos de infração e o Fiscal fica responsável por aqueles processos que ele gerou. Então, ele é responsável por abrir o processo, responder a uma eventual contradita da autoridade julgadora que está julgando o auto de infração, realizar análises que sejam necessárias, além daquelas que já foram feitas, ou novas análises. (entrevista A005).

Vale ressaltar que as capacidades técnicas dos Fiscais devem incluir o conhecimento da legislação local, além da federal, sendo que a primeira pode ser mais restrita, mas nunca mais branda do que a segunda: “Agora, o Fiscal se preocupa como ele atua em qualquer região do país, ele se preocupa muito – e a gente alerta muito para isso – de ele conhecer a legislação local, a legislação do estado e a legislação do município [...]” (entrevista A014). Analogamente, na entrevista A010, foi evidenciado que, devido à amplitude da legislação ambiental e às diferenças regionais, a troca de informações e experiências entre AAFs de diferentes estados do país é fundamental para agregar novos conhecimentos e aplicá-los na atuação em campo:

[...] por ser uma legislação muito ampla, por mais que você lê, você nunca lê tudo e, como você trabalha com colegas de outras regiões, o que é muito comum aqui na Bahia, não é muito comum no Rio Grande do Norte, não é muito comum no Piauí, não é muito comum em algum estado da Amazônia. E essa troca de informação nos permite que (*truncado*) o colega já leu aquela legislação lá [...] Ele 'tá com aquilo no dia a dia e essas informações vão sendo agregadas como conhecimento pra gente. (entrevista A010).

O depoimento coletado na entrevista A003 mostra que existem duas vertentes da atuação dos Fiscais do IBAMA – “infantaria” e “tecnologia” – como abordagens ou estratégias alternativas adotadas no combate ao crime ambiental, ao ponto de produzirem um aceso debate na instituição. Segundo A003, quando é escolhida a “infantaria”, que prioriza o combate em campo, tem-se um custo operacional muito alto, pois se trata de um trabalho de baixa inteligência; em contrapartida, a “tecnologia”, que utiliza intensivamente um grande volume de dados cruzados com mapas públicos e imagens de satélite, permite realizar a autuação eletrônica e georreferenciada e prioriza o aspecto preventivo, uma vez que é capaz de promover a dissuasão de cometer o ilícito ambiental com a ameaça do castigo (SCHMITT, 2015). De acordo com o agente A003, a adoção da estratégia da “tecnologia”, apesar de ser mais efetiva em comparação com a “infantaria”, requer investimentos maiores e enfrenta a oposição de alguns gestores que acreditam que ela possa afetar seu poder na gestão de pessoas. Por outro lado, na visão de A001, apesar de existirem entendimentos diferentes entre as lideranças do IBAMA, a infantaria e a tecnologia podem ser consideradas estratégias complementares.

Uma vantagem relevante do curso de fiscalização é a identificação e a criação de especialistas que são convocados em função de necessidades específicas, por exemplo, no campo da biossegurança, biopirataria, agrotóxicos, fauna, entre outras. A002 destaca, ainda, que boa parte do investimento na fiscalização é destinada para a capacitação. Assim, novos cursos são realizados em função das várias problemáticas enfrentadas pelo IBAMA, nos

diferentes biomas e regiões do Brasil: “Todos devem fazer tudo, mas você tem os especialistas. Na hora que o bicho pega, você lança mão dos especialistas.” (entrevista A002). Parcerias são desenvolvidas entre AAFs com diferentes especializações e entre agentes autuantes em campo e técnicos com experiência no licenciamento ambiental. Isso permitiu constituir uma fiscalização do licenciamento, isto é, a fiscalização de possíveis descumprimentos da licença.

Outra vertente muito importante na capacitação do AAF é a instituição de cursos voltados para armamento e tiro. Segundo o relato do entrevistado A009, a instituição identificou a necessidade de capacitar seus próprios agentes de forma que não continuasse dependendo de outras instituições. Assim, o IBAMA criou seu próprio grupo de instrutores.

Um aspecto interessante, apontado pelo entrevistado A010, é o fato de que as experiências mais relevantes acumuladas pelos agentes nas operações em campo (BROWN; POTOSKI, 2003) – especialmente as de alto risco – formam um conjunto de conhecimentos e rotinas testadas na prática a ser compartilhado no curso de fiscalização. Merece destaque, também, a aprendizagem desenvolvida pelo AAF graças à experiência direta nas operações de fiscalização na Amazônia. Os desafios encontrados no cotidiano demandaram uma maior adaptação, o uso de novas ferramentas (motosserra para cortar as toras que bloqueavam a estrada, uso de redinha para dormir no interior da floresta etc.) e aplicação de técnicas para proteger-se de situações ameaçadoras (ataques de animais peçonhentos, como serpentes, ou confrontos com os infratores). Na opinião do entrevistado, tudo isso contribui para o desenvolvimento de novas capacidades e mais autoconfiança para a atuação em campo.

Com efeito, as demandas das diferentes operações a serem realizadas no bioma amazônico requerem a aquisição de capacidades técnicas muito abrangentes e diversificadas, um aspecto que é coerente com a visão de Cavalcante (2017). A partir dessas experiências, o entrevistado A010 se define como “um faz-tudo”, com atuação nas áreas de flora, fauna, pesca e trabalho aéreo (com inúmeras horas de voo de helicóptero).

Em síntese, com base nos depoimentos coletados, entende-se que a aprendizagem no IBAMA é adquirida tanto no plano formal, principalmente através do curso de fiscalização, quanto no plano informal, pelas interações que se reproduzem com os colegas. Estas são fundamentais, pois, segundo A010, haveria uma “dissociação” entre o que se estuda na teoria e como isso se aplica na prática. Assim, há necessidade de aplicar em campo os conhecimentos adquiridos no curso. Certas rotinas aprendidas no curso, que funcionam no plano teórico, por exemplo, como fazer a “triangulação numa abordagem”, para evitar de

atirar em um colega, ou “como abordar um caminhão” mantendo distância, precisam ser exercitadas e, eventualmente, adaptadas quando utilizadas numa operação, conjuntamente com outros agentes e diante de acidentes, imprevistos, ataques por parte de infratores, por exemplo. A seguinte fala do entrevistado mostra como a aprendizagem desenvolvida a partir de situações específicas em campo favorece a consolidação de rotinas que, por sua vez, precisam ser transferidas para a ação dos agentes, com o intuito de aumentar a segurança e prevenir acidentes:

Eu 'tô com a arma aqui, no coldre, sem ter sacado arma, tem um cidadão aqui e um colega 'tá bem ao fundo dele. Se ele reage abruptamente e eu saco a arma, eu posso errar o infrator e acertar ele no fundo. Se eu tiver nesse padrão, essa possibilidade é bem... diminui. Quase nula, ela é quase nula. (entrevista A010).

O nível de desenvolvimento das capacidades individuais e institucionais está demonstrado, também, pela montagem da atividade de inteligência dentro do IBAMA, que foi a primeira instituição da área ambiental atuante nesse campo e integrante do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). No IBAMA, o desenvolvimento da atividade de inteligência foi possível graças à atuação capilar dos agentes em campo que, segundo A014, é superior a qualquer outra força policial, pois os AAFs coletam informações nos vários biomas, no mar territorial, em todas as regiões do país, incluindo áreas fronteiriças e TIs.

De acordo com A006 e A010, merecem destaque, ainda, as habilidades relacionais e de negociação do Fiscal, amplamente destacadas em estudos sobre as capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; GOMIDE, 2016; CAVALCANTE; PIRES, 2018). Algumas experiências vivenciadas por A010 mostram a importância de que o AAF seja um bom mediador e saiba manter o controle das suas emoções, especialmente nas situações de risco. Durante uma abordagem, por exemplo, é necessário se explicar e manter a calma, desmontando as argumentações da outra parte.

Um deles não tirou o facão. Eu continuei argumentando pra ele tirar o facão, ele perguntou: 'O senhor, com uma pistola dessa, 'tá com medo do meu facãozinho?'. Eu falei: 'Não, eu não 'to com medo de seu facão, eu 'to com medo de ter que usar a pistola e é o que eu não quero. Não vejo necessidade disso'. (entrevista A010).

Segundo o entrevistado, é preciso estabelecer um diálogo com o infrator, mantendo sempre a paciência e urbanidade, “sem levantar o tom” e demonstrando possuir o perfil de mediador, para que a outra parte entenda que o agente do IBAMA está fazendo seu dever, em qualidade de representante do Estado, no cumprimento da lei, e que ele, em contrapartida, está infringindo as normas e vai ser autuado por isso:

'Você é baiano?', eu falei 'Sou'. 'E quanto é essa multa?'. Aí, eu falei: '1.150.000 (*um milhão cento e cinquenta mil*)'. 'Esse baiano! O hotel que você 'tá é meu.' [...]. 'Ao lado de você, onde revela filme é meu, onde você abastece o carro é meu. Baiano,

essa multa é pequena, eu sou rico', assim ele. 'Não dá pra aumentar?', eu falei: 'Não, o senhor sabe que isso aqui...' (*truncado*). Aí, eu reproduzia tudo que a norma manda. 'O senhor sabe que aqui a multa é estabelecida por lei'. [...] 'A multa aqui é 5.000 por hectare, eu só faço quantificar os hectares e multiplicar'. Toda vez que ele perguntava, eu repetia. Fui cansando ele. Eu repetia tudo a mesma coisa, tudo dentro da legalidade. [...] Sem sair, sem levantar o tom. (entrevista A010).

Em síntese, as capacidades relacionais do Fiscal devem ser direcionadas para estabelecer um diálogo com o infrator, com o intuito de gerar um melhor entendimento entre as duas partes e, assim, fazer com que, gradativamente, o potencial inimigo possa tornar-se “um aliado” ou, no mínimo, receber a multa.

Conforme o depoimento coletado na entrevista A006, essas habilidades específicas são necessárias para o Fiscal devido à hostilidade das populações da região amazônica envolvidas em atividades ilegais, que, na maioria dos casos, não percebem o papel do IBAMA para a proteção da floresta, diferentemente do que ocorre com os cidadãos de outras regiões do Brasil, como o Sudeste e o Nordeste, por exemplo. Mesmo assim, o Fiscal do IBAMA constitui uma referência para os cidadãos, enquanto representante do Estado em locais pouco assistidos, tanto na área do meio ambiente quanto em outras áreas.

O Quadro 6, a seguir, mostra a síntese dos resultados obtidos nas entrevistas com os Fiscais do IBAMA, para cada um dos indicadores que compõem a dimensão individual.

**Quadro 6 – Resultados observados nas entrevistas com os Fiscais do IBAMA – Dimensão Individual**

Indicador	Síntese dos resultados
Incentivos Intrínsecos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os agentes contam com diferentes incentivos internos que os levam a trabalhar no IBAMA e a correr riscos atuando na qualidade de AAF</li> <li>▪ Entre os fatores intrínsecos que incentivam os Fiscais do IBAMA – alguns dos quais não podem ser explicados racionalmente –, merecem destaque os seguintes: trabalhar em contato com a natureza; experimentar a biodiversidade e as belezas naturais dos diferentes biomas do Brasil; cultivar o interesse específico na área de formação; realizar a própria vocação, trabalhando em prol de uma missão nobre e gratificante; encontrar reconhecimento e satisfação profissional; identificar-se com o propósito institucional de defender o meio ambiente; contribuir para a realização de um propósito que beneficia a sociedade; sentir-se parte de uma equipe coesa e firme na realização da missão, dando continuidade ao trabalho dos colegas falecidos em consequência de acidentes em serviço; exercer o poder de polícia para garantir a aplicação da lei, no enfrentamento aos crimes ambientais; sacrificar-se por uma causa que promove o respeito pela vida e pela natureza</li> <li>▪ A natureza intrínseca desses incentivos leva os Fiscais a suportarem situações indesejadas (hostilidade da população local, risco de sofrer acidentes fatais em serviço, exposição a insetos, doenças e agentes atmosféricos, impossibilidade de alimentar-se corretamente, longas jornadas de trabalho, deslocamentos para regiões distantes, ausência de diária ou diária insuficiente para cobrir a hospedagem etc.)</li> <li>▪ Segundo a grande maioria dos entrevistados, o alinhamento do agente à missão institucional não se confunde com o ambientalismo, no sentido de comprometimento com a agenda de um dado movimento social. Assim, o propósito de defender a natureza é ancorado no princípio de legalidade e não nas pautas ecologistas</li> </ul>

Incentivos Extrínsecos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A remuneração do Fiscal, embora não tenha recebido reajustes e não seja considerada proporcional à complexidade do trabalho e aos riscos assumidos, não constitui o principal incentivo para os AAFs, com exceção dos agentes que exercem o cargo de Técnico, os quais recebem um vencimento menor</li> <li>▪ Embora sejam menos frequentes, foram citados fatores externos – não somente financeiros – que incentivam o Fiscal a realizar seu trabalho e aceitar os respectivos riscos, a saber: estabilidade no cargo; bom nível de remuneração; adicional de periculosidade de 10%; preferência por trabalhar no serviço público; progressos na qualidade de uniforme, armamento, demais equipamentos e veículos disponibilizados; amplo acesso à tecnologia de ponta; melhorias nas condições de segurança; disponibilidade de treinamentos e cursos</li> <li>▪ Por outro lado, existem fatores que desincentivam o Fiscal, entre os quais ocupam destaque os seguintes: a falta de reconhecimento legal da carreira de AAF como carreira de Estado (a Portaria que designa o AAF pode ser retirada unilateralmente); o receio de sofrer retaliações por cumprir a legislação. Mais recentemente, foram adicionados os seguintes fatores: a redução do quadro de Fiscais e a sobrecarga de trabalho; a falta de liderança demonstrada pelos atuais gestores da instituição; e a limitação da autonomia dos BNRs na execução das atividades de fiscalização</li> </ul>
Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os valores dos Fiscais são apresentados pela quase totalidade dos entrevistados como alinhados à missão institucional</li> <li>▪ A identificação do AAF com a missão do IBAMA coloca o espírito de equipe e o senso de pertencimento em primeiro lugar e a vaidade pessoal em segundo plano</li> <li>▪ O profissionalismo é percebido como conceito que aglutina os valores e as competências do AAF, porém, sempre alinhado aos princípios de legalidade e de impessoalidade e pautado nas regras e na adoção de critérios técnico-científicos</li> <li>▪ Embora seja reconhecida a importância dos valores para a atuação dos Fiscais, não se registram casos de interferência de ideologias ou questões político-partidárias no processo de tomada de decisão e nas ações realizadas em campo</li> <li>▪ Apesar do desânimo que predomina entre os Fiscais devido às pressões políticas recebidas atualmente, o compromisso com o dever institucional e a consciência da importância do trabalho são mantidos</li> <li>▪ A caracterização do perfil do Fiscal compreende os seguintes aspectos: a identificação com a missão institucional e com o cumprimento das obrigações; o conceito de compatibilização de preservação ambiental e desenvolvimento econômico; a atuação direcionada não somente para sancionar, mas também para orientar, de forma que o cidadão se torne mais cumpridor do que está previsto na lei</li> <li>▪ Foram trazidas três diferentes linhas comportamentais que estariam presentes nos AAFs: a) a da racionalidade, relacionada com o tipo de Fiscal equilibrado; b) a da paixão, associada ao “Fiscal justiceiro” ou “fundamentalista”, que age em função de seus valores, com o risco de cometer injustiças; e c) a da ausência de compromisso, do Fiscal “não dedicado”, que realiza tarefas pessoais no expediente</li> </ul>
Discrecionabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O processo de tomada de decisão do Fiscal está baseado em critérios técnicos definidos em leis e normas específicas de fauna, flora, pesca, qualidade ambiental etc.</li> <li>▪ Por isso, a discrecionabilidade do Fiscal é mínima, pois se limita ao entendimento do ilícito, à escolha do artigo da lei a ser aplicado, à identificação da materialidade de autoria e à definição do grau de penalização prevista na norma</li> <li>▪ Quanto à aplicação das penalidades, a discrecionabilidade do agente é limitada pela norma, que define as sanções e os parâmetros para determinar o valor da multa (especialmente, a LCA, a Lei nº 9.605/1998, e o Decreto nº 6.514/2008). No caso de aplicar um valor maior dentro do intervalo da multa (dosimetria), é preciso citar os respectivos agravantes, a título de justificativa, no relatório de fiscalização</li> <li>▪ A evolução do arcabouço legal brasileiro na área ambiental produziu maior segurança</li> </ul>

	<p>normativa e maior uniformidade na atuação dos agentes, porém, as tentativas de desregulamentação do governo atual estão ameaçando esse quadro</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A conduta do agente que não for pautada na legislação e que não respeitar os critérios de conveniência e oportunidade configura abuso de poder</li> <li>▪ Por outro lado, o AAF que, existindo uma infração, deveria ter atuado com base na legislação e não atua, responde por prevaricação</li> <li>▪ Quanto ao auto de infração, foi destacado que não pode haver interferência política na sua lavratura e que o auto não é anulável por um superior, mas somente pela autoridade julgadora competente ou por um ato do judiciário</li> <li>▪ O auto de infração emitido pelo Fiscal não é um veredito final da culpabilidade do infrator, mas só o início do processo sancionador que prevê o julgamento em duas instâncias, em que a autoridade julgadora é diferente da autoridade sancionadora. Após o ato administrativo, o atuado tem direito de apresentar sua defesa. Após a primeira instância, o atuado pode recorrer ao julgamento em segunda instância, no qual a autoridade julgadora ocupa um nível hierárquico superior</li> <li>▪ Existe certa margem de discricionariedade sobre “o como” efetuar a fiscalização, especialmente diante de situações extremas, imprevistos etc., desde que a decisão tomada pelo BNR não contrarie a lei</li> <li>▪ A adaptação da atuação do agente ao contexto local é o resultado das experiências adquiridas em campo. Assim, o exercício da discricionariedade pode estar relacionado com a capacidade de o BNR tomar decisões complexas, especialmente diante de emergências e situações inusitadas (por exemplo: avaliar se existem as condições para realizar uma dada operação; determinar a reação e a aplicação das sanções, se couber)</li> <li>▪ Tais situações requerem capacitações específicas para os Fiscais que atuam em campo (mediação de conflito, uso progressivo da força etc.) e orientações por parte da Coordenação, de maneira que as decisões sejam pautadas em critérios compartilhados</li> <li>▪ Maior margem de discricionariedade existe no alto escalão para a tomada de decisões estratégicas e definição de prioridades na implementação de políticas e programas. Em contrapartida, não é admissível que haja interferência política nas decisões técnicas</li> </ul>
Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O IBAMA possui um quadro muito bem qualificado de concursados desde 2002. Já que o concurso não distinguiu a especificidade da formação acadêmica, o pessoal é composto por agentes formados em diferentes áreas (multidisciplinaridade). Além disso, o corpo de servidores é integrado por pessoas provenientes de diversos locais</li> <li>▪ A instituição valoriza e potencializa as capacidades diversificadas dos seus servidores, respeitando atitudes, inclinações profissionais e personalidade de cada indivíduo. Especialistas são convocados em função de necessidades específicas, por exemplo, no campo da biossegurança, biopirataria, agrotóxicos, fauna etc.</li> <li>▪ Inicialmente, houve choque cultural entre os servidores mais novos (de nível superior, concursados, mais proativos) e os mais antigos (de nível médio, admitidos sem concurso, com mais experiência de campo, mas tecnicamente menos capacitados)</li> <li>▪ A partir de 2002, ocorreu uma maior integração da equipe, com transferência recíproca de experiências e conhecimentos, assim que, hoje, o quadro de servidores resulta unido, altamente profissional, qualificado e motivado</li> <li>▪ A partir do início da década de 2000, começou um processo de consolidação das capacidades institucionais, que permitiu a transformação do IBAMA em uma força policial ambiental profissional e qualificada. O nível de qualificação dos AAFs se acelerou graças à admissão e capacitação de novos servidores, apropriação de tecnologias e adoção da atividade de inteligência. Para melhorar a tomada de decisão em campo, foi determinante a disseminação de experiências e conhecimentos técnicos, por meio de cursos e interações mais frequentes com os colegas mais capacitados</li> <li>▪ Além dos conhecimentos adquiridos na formação, fatores individuais contribuem para o desenvolvimento das capacidades do Fiscal, a saber: o nível de capacitação obtido no</li> </ul>

	<p>curso de fiscalização, a experiência acumulada, a capacidade para interpretar e aplicar as leis, a disposição para adquirir novos conhecimentos etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Há duas vertentes na abordagem adotada pelos Fiscais no combate ao crime: a da “infantaria” e a da “tecnologia”: a primeira prioriza o combate em campo, é necessária para certas operações, mas possui custo operacional muito alto; em contrapartida, a “tecnologia” prevê o uso intensivo de meios tecnológicos sofisticados, com altos investimentos iniciais; prioriza o aspecto preventivo para promover a dissuasão do crime. Apesar de entendimentos diferentes, as duas vertentes são complementares</li> <li>▪ Foi comprovada a existência de duas distintas dimensões no âmbito das capacidades estatais dos Fiscais, a saber: as capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais. As primeiras incluem: conhecimento da legislação; conhecimentos técnicos nas áreas de flora, fauna, pesca, trabalho aéreo etc.; domínio no uso de novas tecnologias; técnicas desenvolvidas na atuação em campo; habilidades específicas em armamento e tiro. As segundas incluem: capacidades de mediação, especialmente em situações de risco; habilidades para lidar com conflitos (inteligência emocional e boa comunicação); habilidades lógicas e emocionais para compreender o ponto de vista da outra parte e argumentar; ética; consciência do papel de Fiscal</li> <li>▪ O processo seletivo previsto em concurso não está desenhado para avaliar as capacidades político-relacionais e as condições físicas adequadas para um trabalho tão extenuante, o que é um gargalo para a identificação dos perfis mais condizentes</li> <li>▪ Foi evidenciada a necessidade de adaptação dos conhecimentos adquiridos no plano formal (formação, cursos etc.) para seu emprego em campo, por meio de exercitações práticas junto com outros agentes. A aprendizagem desenvolvida em campo favorece a atualização, a consolidação e a disseminação de rotinas previamente sistematizadas</li> </ul>
--	--

Fonte: resultados da pesquisa.

Na Tabela 3 abaixo, são reportadas as frequências percentuais dos indicadores da dimensão individual baseadas nos dados primários coletados nas entrevistas com os Fiscais do IBAMA, em relação ao conjunto dos casos observados nas duas instituições.

**Tabela 3 – Frequência dos indicadores da Dimensão Individual nos casos do IBAMA**

<b>Casos</b>	<b>Incentivos Intrínsecos</b>	<b>Incentivos Extrínsecos</b>	<b>Valores</b>	<b>Discricionar.</b>	<b>Capacidades</b>
A001	4,6%	1,5%	4,9%	9,3%	4,9%
A002	3,4%	2,5%	4,9%	6,8%	8,0%
A003	1,7%	1,5%	1,8%	1,7%	0,8%
A004	1,7%	4,0%	1,8%	1,7%	1,3%
A005	1,1%	1,0%	1,8%	1,7%	1,3%
A006	5,1%	2,5%	4,9%	3,4%	4,1%
A007	6,9%	4,0%	4,3%	3,4%	1,0%



A008	4,0%	2,0%	1,8%	3,4%	1,8%
A009	2,9%	4,0%	5,5%	2,5%	2,6%
A010	6,9%	9,4%	5,5%	5,1%	13,7%
A011	3,4%	7,4%	1,8%	1,7%	5,2%
A012	2,3%	2,0%	1,8%	1,7%	2,8%
A013	1,7%	4,5%	1,2%	1,7%	2,6%
A014	6,3%	5,4%	12,9%	3,4%	7,2%
Total IBAMA	52,0%	51,5%	55,2%	47,5%	57,4%

Fonte: resultados da pesquisa.

### 5.1.3 Dimensão relacional

#### **Relações Institucionais e Interinstitucionais**

Para entender a necessidade da articulação das relações do IBAMA com outros atores sociais na implementação da política ambiental, é preciso compreender o desmatamento ilegal como “uma ação do crime organizado [...] uma indústria organizada da grilagem da terra” (entrevista A002). De fato, trata-se de uma ação sistêmica que atravessa toda a cadeia produtiva, em que o grileiro derruba as madeiras de maior valor econômico, sucessivamente, entrega para o madeireiro que vende as toras, “ateia o fogo e, aí, ele vende aquilo como uma fazenda na internet e tal, e tal, tal, 'tendeu? Então é o crime organizado. O garimpo é a mesma coisa [...]” (entrevista A002). De acordo com vários relatos dos agentes do IBAMA entrevistados nesta pesquisa, esses criminosos contam, também, com servidores públicos corruptos atuantes nas Secretarias Estaduais de Meio Ambiente, por exemplo, em estados como Mato Grosso, Rondônia e Pará. Esses funcionários corruptos facilitam a ação ilícita por meio da regularização posterior da área ilegal, fraudando o Cadastro Ambiental Rural (CAR): “Eu já vi o cara pintar de verde com... (*truncado*) pintar de verde o (*truncado*) a área desmatada na imagem do Cadastro Ambiental Rural e o outro aceitar e pronto, né?” (entrevista A002).

Segundo A002, essa situação vem piorando, devido, também, ao fato de o IBAMA estar “amordaçado”, isto é, os servidores da instituição estão impedidos de divulgar as

operações na mídia, pois, a partir de março de 2019, em virtude de orientação do MMA, as demandas de imprensa relacionadas à atuação da instituição devem ser direcionadas à Assessoria de Comunicação do próprio ministério (ASSOCIAÇÃO O ECO, 2019). Com efeito, isso impede que haja a necessária repercussão midiática contra o infrator e que se amplifique o efeito de dissuasão da realização de ilícitos ambientais, conforme apontado por Schmitt (2015): “Então, vai ser difícil você dissuadir, porque quando eu dou uma pancada no desmatamento na BR-163 e sai no Jornal Nacional, trava todo mundo. Se eu não puder mostrar, aí, né? aí vai ficar difícil.” (entrevista A002). Em contrapartida, nas entrevistas realizadas com os agentes A010 e A012, defende-se que a vedação do contato dos servidores do IBAMA com a imprensa não impede que a informação circule entre os próprios agentes pelas redes sociais e, eventualmente, chegue à mídia. Prova disso é a mobilização de agentes – bem-informados sobre os fatos – que disseminam notícias verdadeiras através de Twitter e WhatsApp.

A partir desse contexto, entende-se por que todos os relatos dos AAFs entrevistados defendem que as operações de fiscalização – especialmente na Amazônia – precisam contar, em primeiro lugar, com a colaboração de Fiscais do IBAMA provenientes das demais regiões do Brasil e, de forma complementar, com uma rede de apoio operacional confiável e atuante por parte das autoridades locais. A situação descrita como ideal seria a de poder recorrer a parceiros, internos e externos à instituição, capazes de estar em campo e dividir as tarefas, independentemente da hierarquia. Porém, as informações disponibilizadas nas entrevistas apontam uma tendência à redução das relações, especialmente aquelas interinstitucionais, devido à mudança das prioridades definidas pelo MMA quanto à fiscalização na Amazônia e, especialmente, devido à fragilização do próprio IBAMA e das demais instituições parceiras.

De acordo com a entrevista A001, o motivo pelo qual as operações necessitam ser conduzidas contando com a colaboração de outras entidades reside, também, no fato de que todas as instituições envolvidas (entre elas o IBAMA e o ICMBio) apresentam problemas na composição do quadro de pessoal. Além disso, o IBAMA precisa limitar sua exposição midiática, especialmente em um contexto político-institucional adverso como o atual: “Se a Polícia Federal 'tiver na operação junto, é mais difícil os políticos ligados a essas (*truncado*) setores que 'tão fazendo irregularidade, é mais difícil eles reclamarem. [...] A gente botava a Polícia Federal antes no jornal, sabe?” (entrevista A001).

No relato colhido na entrevista A003, foi colocado que, no geral, são necessários um ambiente institucional colaborativo e parcerias em diversas áreas, como tecnologia de

informação, logística, segurança, entre outras, a depender do contexto local, desde que as relações interinstitucionais não produzam situações de dependência ou subserviência.

Para A006, as relações com outras instituições se beneficiam, principalmente, da elevada capilaridade e do trabalho em rede dos Fiscais, ou seja, da cooperação entre eles:

Para trabalhar na área de combate ao crime ambiental, se você não trabalha em rede, você se isola, você não consegue guardar tudo dentro de um único processo, dentro de um único inquérito, não é? O resultado se dá pela diversidade e pela união nossa. (entrevista A006).

A partir da análise do conjunto das entrevistas realizadas, verifica-se que o IBAMA recebe colaboração e informações, especialmente, da Polícia Federal, Receita Federal e Polícia Militar. Essas parcerias, com frequência são baseadas em relações informais entre servidores, como apontado em trabalhos que evidenciam a relevância das interações sociais entre os diferentes atores envolvidos no processo de implementação de políticas públicas (PIRES, 2009; HUISING; SILBEY, 2011; LIMA; D'ASCENZI, 2013): “A relação de confiança de rede é mais individual do que institucional” (A006), ao ponto que, em geral, as informações são transmitidas pelas redes sociais, como o WhatsApp.

O relato da entrevista A007 confirma que há fortes relações de confiança estabelecidas, formal e informalmente, com agentes de outras instituições, na maioria dos casos com forças policiais: “[...] o colega da inteligência tem contato direto com alguém do Exército, da Inteligência do Exército, da Marinha, da Força Aérea, da Polícia Federal, tal. Isso, no mundo da Inteligência, que é aquela troca de informações um tanto quanto informais e, quando necessário, formais.” (entrevista A007). Além disso, nessa entrevista foi explicado que todos os autos de infração lavrados pelo IBAMA, se forem relacionados com a LCA (BRASIL, 1998), devem ser comunicados, obrigatoriamente, à Polícia Judiciária, Civil ou Federal ou ao Ministério Público, para apuração criminal.

As evidências coletadas nas entrevistas A010 e A011 revelam que, não obstante seja importante reconhecer a cooperação da Polícia Militar, é necessário entender os diferentes papéis e competências das duas instituições, já que a PM é responsável por garantir a segurança dos agentes envolvidos, enquanto o IBAMA, por executar a missão. Foi destacado, ainda, que o relacionamento da instituição com as Polícias Militares dos estados apresenta certas dificuldades (entrevista A008), devido ao fato de a atuação das forças policiais militares em campo, junto ao IBAMA, depender das ordens recebidas dos governos locais, que estão sujeitos à influência de fatores políticos.

No caso de Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, a parceria é particularmente valiosa quando é necessário realizar operações mais delicadas. Por exemplo, a colaboração

com a PF ocorre nos casos de investigação, levantamento de dados ou denúncias de ilícitos que merecem uma apuração mais profunda. Nessas oportunidades, há muitas interações em todos os níveis entre o IBAMA e a Polícia Federal, do alto escalão até o BNR.

Merece ênfase, também, a cooperação da Polícia Federal para desarticulação de quadrilhas, como ocorreu no caso de um agente que desenvolveu, na Corregedoria do instituto, um trabalho profundo de combate à corrupção. Assim, a sinergia entre o IBAMA e a Polícia Federal, no enfrentamento à ilegalidade na área ambiental, possui um potencial de expansão bastante maior do que tem sido realizado até então. Segundo o ponto de vista do agente A002, a fiscalização realizada pela autarquia ambiental seria muito mais eficiente se fosse acoplada “às investigações e às operações de combate aos crimes ambientais efetuados pela Polícia Federal.” (entrevista A002), tendo em conta que esse tipo de crime é considerado de menor potencial ofensivo. Desta forma, o IBAMA, enquanto polícia administrativa, focaria na materialidade da autoria dos ilícitos, porém, a dissuasão de infrações e delitos ambientais aumentaria com a contribuição da PF no combate à formação de quadrilha, lavagem de dinheiro, porte ilegal de arma, falsificação de documento, entre outros crimes.

Apesar de as avaliações sobre as parcerias com as forças policiais serem, geralmente, bastante positivas, nas entrevistas A010 e A003, foi colocado que as relações com a PF, de modo especial, poderiam ser mais produtivas para o IBAMA. Neste sentido, o entrevistado A007 confirma que a questão ambiental não é prioritária para as forças policiais, pois elas possuem um número reduzido de agentes responsáveis pela investigação de crimes relacionados com essa área.

Seguindo na análise das relações interinstitucionais do IBAMA, vale mencionar que a cooperação com o Ministério Público é fundamental para definir e quantificar a responsabilidade civil do infrator e as ações legais necessárias para repor os danos causados ao meio ambiente. O relato da entrevista A001 destaca a importância da interação com a 4ª Câmara do Ministério Público Federal (turma do Meio Ambiente), com os Procuradores da República lotados em Brasília ou aqueles que trabalham nos estados, pois essas autoridades conseguem decisões judiciais que viabilizam uma ação mais eficaz na fiscalização.

Ainda é necessário citar a Força Nacional e o Exército Brasileiro. A primeira contribui na questão da segurança, apesar das limitações de seu pessoal em se adaptar ao trabalho no interior da floresta. Conforme destacado por A014, essa força “não trabalhava fazendo favor, trabalhava num convênio que pagava todas as despesas desses”, no âmbito do PPCDAm. Do mesmo modo, o Exército Brasileiro, historicamente, apoiou muito na Amazônia,

especialmente no transporte de material apreendido. A vantagem dessa parceria é contar com uma metodologia de trabalho baseada na disciplina e no planejamento arrojado.

Merece salientar, ainda, a parceria com o INPE, voltada, estrategicamente, ao combate ao desmatamento, graças ao uso de imagens de satélite para o monitoramento da floresta. Por outro lado, existem dificuldades para trabalhar em parceria com as seguintes entidades: o INCRA, devido à postura de sua diretoria atual de seguir a orientação de se afastar do IBAMA, colaborando só em questões já abordadas anteriormente; e a FUNAI, que continua trabalhando junto por necessidade, especialmente no planejamento e na execução das operações realizadas em Terras Indígenas (TIs), mas apresenta grandes carências estruturais e operacionais.

Muito importante é a parceria com o ICMBio, definida como “excelente” na entrevista A002 e mencionada por todos os agentes entrevistados do IBAMA. Nos depoimentos de A002, A003, A010, A011, A012 e A013, entre outras, foi referido que as duas instituições realizam operações conjuntas, se apoiam mutuamente – para suprir as respectivas carências estruturais quanto à força de trabalho – e, apesar do contexto atual adverso, mantêm relações produtivas (por exemplo, no âmbito de combate a incêndios). Foi evidenciado que o pessoal das duas autarquias é muito unido e compartilha dos mesmos valores.

Em contrapartida, de acordo com o entrevistado A002, haveria uma disputa “salutar” entre as duas autarquias: os servidores do IBAMA invejam os do ICMBio porque estes defendem áreas da União e, no interior delas, exercem um poder de polícia mais forte; por outro lado, os servidores do ICMBio invejam o fato de os agentes do IBAMA pertencerem a uma autarquia maior, atuarem em todo o território nacional e serem mais bem equipados, posto que podem contar com veículos novos, helicópteros etc. Com relação ao Instituto Chico Mendes, A003 destacou algumas fragilidades dessa instituição, que estaria ainda em processo de consolidação e apresentaria alguns problemas, como falta de pessoal e de recursos financeiros – aspectos que têm se agravado no cenário atual. De maneira semelhante, segundo a entrevista A012, a criação do ICMBio teria enfraquecido ambas as instituições, percebidas ainda como uma única entidade que foi desmembrada por motivos pouco claros. Para o agente A009, após a divisão, no início, se tornou mais difícil para o IBAMA intervir nas UCs, porém, passado o tempo necessário para que ambas as instituições se reorganizassem e repensassem suas respectivas atribuições, a parceria teria evoluído bastante.

Merecem ser aprofundadas as relações com os órgãos estaduais, como secretarias e autarquias da área ambiental. É importante destacar que, legalmente, a responsabilidade

primária no enfrentamento aos crimes ambientais é do órgão que licencia. Tendo em vista que, com base na Lei Complementar nº 140/2011, são os estados que possuem a competência primária para licenciar o desmatamento na propriedade rural (BRASIL, 2011), então, a competência primária de realizar a fiscalização seria dos estados.

As entrevistas A001, A002, e A007 confirmaram esse entendimento. Coerentemente com a legislação, a atuação de fiscalização primária do IBAMA inclui os empreendimentos aos quais o instituto concede licenciamento ambiental, as atividades de comércio exterior e aquelas que ocorrem em terras indígenas e áreas federais. Assim, no tocante ao desmatamento ilegal, o IBAMA deveria assumir uma atuação supletiva àquela dos órgãos estaduais de meio ambiente. Porém, conforme a análise do conjunto das entrevistas realizadas, esses órgãos atuam muito menos do que está previsto na lei, especialmente na Amazônia.

Com efeito, segundo a maioria dos entrevistados (por exemplo, A006, A008, A010 e A011), essas interações com os órgãos estaduais são bastante complexas, pois, nessa esfera, existem interferências dos agentes políticos locais (principalmente vereadores e deputados) e, inclusive, casos de servidores envolvidos em fraudes, como licenciamento ilegal de empresas e madeira extraída de forma ilícita, além dos limites das UCs, TIs, e depois “esquentada” com falsificação de documentos ou crédito fictício. Na visão do agente A010, servidores estaduais sofrem pressões políticas e, assim, se recusam a realizar certas operações, cometendo prevaricação, e, em outros casos, estabelecem relacionamentos indevidos com os produtores locais ao ponto de tornarem-se cúmplices de atos ilegais.

Coerentemente com esses relatos, a entrevista A003 confirma que órgãos estaduais e municipais são “capturados politicamente” e não possuem cultura de trabalho de prevenção e fiscalização dos crimes ambientais. Por isso, a relação foi avaliada como “muito ruim”.

Nessa mesma linha, A001, A012 e A014 apontam que os órgãos estaduais contribuem pouco na fiscalização ambiental. Entre as principais criticidades foram apontadas as seguintes: a influência política de prefeitos, secretários etc., o que contamina a tomada de decisão no enfrentamento dos ilícitos; e a proibição, por parte de alguns governos estaduais, como o de Rondônia, de batalhões ambientais ou policiais auxiliarem o IBAMA, com frequência, a partir de pressões do próprio governo federal, mostrando, neste caso, um alinhamento entre entidades públicas voltado a limitar a eficácia da execução da política ambiental, diferentemente do que é mostrado na pesquisa de Zhan, Lo e Tang (2013). Adicionalmente, foram observadas tanto a ausência de prepostos para auxiliar o IBAMA nas operações, principalmente no Pará, Mato Grosso e na parte amazônica do Maranhão, como as

limitadas capacidades institucionais desses órgãos, no tocante a *know-how*, competência técnica e estrutura para processamento de multas, além de outras carências estruturais.

Portanto, devido à inação dos estados e às criticidades apresentadas acima, o IBAMA precisou mobilizar suas próprias forças para atingir as metas estabelecidas no PPCDAm e, de forma geral, no Plano Nacional de Mudanças Climáticas.

Tendo em vista que a implementação da política ambiental requer o envolvimento de diferentes atores sociais, os relatos dos entrevistados reforçam a importância de os agentes ambientais tecerem redes de colaboração não somente com outras instituições públicas, mas também com os demais setores da sociedade, conforme destacado abaixo:

E eles dialogam... é uma rede, então, eles dialogam com todos os tipos, dialogam com movimento social, eles dialogam com empresários, eles dialogam com índios, eles dialogam com agronegócio, então, por a questão ambiental permear entre mais diversos setores, eles precisam necessariamente dialogar com todos! (entrevista 006).

A partir da análise das entrevistas, entende-se que as relações dos Fiscais do IBAMA com a sociedade variam de região para região. Na entrevista A006, foi destacado que: “[...] as redes são fundamentais para a atuação e a segurança do Fiscal, inclusive no campo.” Diferentemente das interações com as grandes empresas das áreas de mineração, madeira, agronegócio, siderurgia etc. que podem ser problemáticas, há registros de colaborações com pequenos produtores que repassam para a instituição informações sobre atividades criminosas, mesmo que de forma descontínua e, às vezes, anônima. Analogamente, alguns relatos, como os de A006, A012 e A014, confirmam que é possível estabelecer alguma cooperação com as populações locais, em especial, os povos tradicionais, comunidades ribeirinhas, tribos indígenas, associações de produtores rurais e pescadores, organizações da sociedade civil, entre outros.

Conforme destacado nas entrevistas A002 e A009, no entanto, essa aproximação é complexa: por exemplo, em uma área de proteção ambiental, seria necessário envolver a comunidade para superar conflitos e promover acordos para que, de maneira gradativa, seja disseminado um conceito diferente de proteção ambiental, mais baseado no espírito comunitário e aliado, indissolúvelmente, ao desenvolvimento sustentável. Neste sentido, vale ressaltar que o trabalho do IBAMA, diferentemente daquele do ICMBio, está focado na fiscalização e não está mais voltado à educação ambiental e à sensibilização das comunidades afetadas por uma dada operação. Após o desmembramento e a criação do Instituto Chico Mendes, em 2007, o IBAMA foi se distanciando, de forma progressiva, da sociedade.

Segundo os relatos das entrevistas A001, A006, A010 e A012, entre outras, a população local está muito desassistida, frequentemente sem opções para trabalhar e se sustentar, e, por isso, acaba se envolvendo em atividades ilegais, como garimpo e desmatamento, sendo ludibriada pelo crime organizado e submetida a uma “lavagem cerebral” para que acredite que “O IBAMA está tirando o emprego deles.” (entrevista A012). Assim, a relação com os infratores ambientais e seus cúmplices se torna cada vez mais difícil de recuperar, pois a atuação dos Fiscais na Amazônia é percebida como uma ameaça a um modo de vida que, embora degradante para o meio ambiente, sustentaria a população. Portanto, na maior parte dos casos, conforme corroborado nas entrevistas A002, A008 e A011, as equipes de AAFs encontram um ambiente de hostilidade e não de cooperação.

Um dos fatores que dificultam a subsistência dos moradores locais é a impossibilidade de eles conseguirem, de forma legal, a posse de terras, devido, principalmente, à ausência de regularização fundiária. Independentemente de o Fiscal reconhecer a fragilidade dessas comunidades, ele precisa aplicar a lei e enfrentar a ilegalidade:

Muitos são malandros, vão lá dentro pra tirar, pra vender madeira apenas, e outros se deparam com a situação que, por desconhecimento, não sabe o quê que aquela terra produz bem, não sabe que tipo de ação ele pode exercer ali, e começa a meter os pés pelas mãos. Aí, 'tá com fome, o que ele faz? Vende madeira. Então, assim, eu costumo conversar, quando eles permitem, e mostrar isso pra eles: de que eu entendo que eles estão com fome, que estão jogados, estão abandonados, mas que eles entendam que o meu trabalho é combater a ilegalidade, que eles estão ilegais. [...] Pena todo mundo tem ali, os fiscais, às vezes, ficam com o coração cortado, mas tem que fazer o trabalho ou prevarica. (entrevista A010).

No geral, nota-se a ausência do Estado brasileiro e a falta de políticas públicas de emprego, renda e desenvolvimento regional. Assim, quando ameaçadas pelos infratores ambientais, as comunidades não ajudam: “Se der informação, se der pousada, ser der um copo d’água a alguém do IBAMA, o cara fica ameaçado, ele tem medo!” (entrevista A014). Tudo isso contribui para acirrar a hostilidade da sociedade contra os AAFs, especialmente no convívio que ocorre nas pequenas cidades da Amazônia Legal, inclusive por parte dos trabalhadores que prestam serviços: “O cara do posto não quer abastecer o nosso carro, abastece de cara feia, entendeu? Nós somos odiados.” (entrevista A002). Não é incomum que os Fiscais, de fato, sejam impedidos de frequentar os mesmos espaços dos infratores: “Já tem um acordo. Madeireiro se hospeda lá e IBAMA se hospeda aqui.” (entrevista A014).

As entrevistas analisadas nesta tese (especialmente as A001, A010 e A012) mostram que a hostilidade dos moradores é mais intensa quando uma operação impede infrações ambientais que são percebidas como formas de sobrevivência para a população. Segundo



A010, em operações de alto risco que envolvem confrontos com os infratores, a população local, frequentemente, não apoia o IBAMA:

Você já sai daqui cercado de tensão, porque já houve um assassinato, tem uma pessoa foragida que 'tá disposta também – a gente sabe que – a reagir e, por incrível que pareça ou infelizmente, parte da sociedade ainda se alia a ele. Então, você tem risco também, que possa vir de parte da sociedade. (entrevista A010).

Conforme apontado anteriormente, desde a campanha presidencial de 2018, o clima hostil tem piorado, devido ao discurso do governo atual, que, segundo A001, teria se tornado uma “apologia ao crime”, com conseqüente aumento de ameaças, protestos, queimas de veículos e outros atos violentos e, no geral, maiores riscos em campo para os AAFs.

### **Alinhamento de interesses**

Além do impacto positivo das parcerias institucionais e interinstitucionais na atuação do IBAMA, conforme discutido anteriormente, os depoimentos dos Fiscais entrevistados trazem algumas experiências significativas sobre como as relações de colaboração estabelecidas com as populações locais podem ser benéficas para o processo de implementação da *policy*, um aspecto bem evidenciado por Lotta (2018) sobre a relevância da aproximação do Estado com a sociedade na execução de uma dada política.

Em particular, o relato coletado na entrevista A002 evidencia a relação do representante do poder estatal com o cidadão e como ela se articula, principalmente, quando é preciso socorrer quem mais precisa, como as comunidades tradicionais e, de modo especial, os excluídos e os ameaçados. Assim, essas interações teriam propiciado o alinhamento dos interesses desses atores sociais com o IBAMA e outras instituições públicas, bem como o desenvolvimento de aprendizagem recíproca. Exemplo disso é a queima prescrita, adotada há séculos pelos quilombolas da terra Kalunga, com o intuito de prevenir grandes catástrofes, e hoje aperfeiçoada pelo IBAMA. De acordo com o entrevistado, a contratação de índios como agentes ambientais para proteger a floresta amazônica tem se demonstrado uma estratégia eficaz, pois eles já conseguiram, como brigadistas do IBAMA, na TI Tenharim/Marmelos, no sul do estado do Amazonas, reduzir os focos de calor simplesmente proibindo o fogo:

Eu aprendi o seguinte: que quando você contrata um índio, dá um salário-mínimo pra ele, coloca uma farda do Prevfogo nele, ele – além de proteger do fogo, de proibir e o caramba – e ele veste aquela farda, ele vira um agente de conservação empoderado pelo estado, 'tendeu? (entrevista A002).

Segundo este relato, já tem mais de mil índios contratados como brigadistas pelo IBAMA (mais da metade do total de brigadistas), no âmbito do Prevfogo, o Centro Nacional

de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais. Essa estratégia exitosa foi reproduzida, em Goiás, com os quilombolas da terra Kalunga.

Os brigadistas não têm poder para autuar, mas localizam os infratores dentro da floresta, fazem a constatação dos ilícitos e chamam o IBAMA. No caso do garimpo, estão capacitados para enviar as imagens do satélite que mostram a coordenada e a localização da atividade ilícita, bem como para solicitar a intervenção do IBAMA.

A experiência direta em campo de A002 mostra que, ao longo dos anos, não houve desmatamento dentro das TIs monitoradas pelos Caiapós, pois a ação deles tem sido extremamente eficaz, mesmo que o agente do IBAMA não esteja fisicamente presente. Nas falas de A002 e A013, foi mencionado, ainda, o efeito de incentivo gerado nos índios e quilombolas envolvidos no manejo integrado do fogo e nas operações de combate a incêndios, uma vez capacitados para que entendam os aspectos cultural, ecológico e socioeconômico do uso do fogo: “Eu quero ver um cara fazendo fogo lá na área quilombola. Não faz! ’Tendeu? Quero ver um cara atravessar o rio e meter a motosserra na floresta dos Caiapós. Não faz, porque vai morrer, né? O segredo da conservação da floresta ’tá aí.” (entrevista A002).

Na entrevista A013, foi reforçado que os indígenas contratados como brigadistas, apesar de serem devidamente equipados e utilizarem as viaturas do IBAMA, não estão aptos para realizar as mesmas funções dos servidores da instituição, pois as atividades de prevenção e combate a incêndios precisam ser segregadas das de fiscalização. Essa diferença entre a atuação dos brigadistas, que utilizam fardas de cor amarela, e a dos AAFs, que utilizam uniformes de cor verde, é percebida e, às vezes, distorcida pelos moradores locais:

Por onde a gente roda, Brasil afora, tem ‘dois IBAMAS’: o IBAMA do bem são os amarelinhos do Prevfogo. Eles chegam pra divulgar, conversar, combater incêndio e tal. E o IBAMA do mal é o verde (*risadas*), que é a fiscalização. Então, por onde a gente passa, o pessoal fala isso: ‘é o IBAMA do bem’ ou ‘o IBAMA do mal’. Então, os amarelinhos do Prevfogo são considerados IBAMA do bem, que chega com a parte mais de sensibilização e trabalha muito a parte da educação ambiental [...]. (entrevista A013).

De acordo com o relato de A002, o início desse relacionamento com os Caiapós não foi amistoso, pois eles “vieram no IBAMA assim, armados até os dentes, pintados pra guerra”. Porém, uma vez estabelecido um diálogo com o IBAMA, os Caiapós contribuíram de forma significativa para o começo da Operação Rios Voadores, deflagrada em 2016, sinalizando, de forma correta, o desmatamento que não estava sendo registrado no relatório do DETER do INPE. Inicialmente, foi possível destruir cinco acampamentos de infratores em três dias e resgatar 44 pessoas de situações análogas à escravidão. Note-se que, até sua conclusão, a referida operação, conduzida com a cooperação de PF e MPF, permitiu derrubar

quinze acampamentos, autuar quatorze mil hectares de área derrubada da floresta e prender cerca de 100 pessoas em diferentes estados (ESTADÃO, 2016).

Conclui-se que o investimento de tempo e recursos realizado nesse tipo de parceria com os povos indígenas e quilombolas, apesar de não representar uma solução válida para todos os problemas da região amazônica e estar fortemente atrelada ao contexto local, constitui uma estratégia exitosa para reforçar o alinhamento de interesses entre o IBAMA e atores-chave da sociedade, com efeitos positivos na preservação ambiental. No entanto, com a retirada de recursos do PBA (Plano Básico Ambiental), existe o risco de que futuramente esses povos, sem o necessário para sobreviver, fiquem fragilizados e precisem aceitar dinheiro de fontes ilícitas até o ponto de comprometer a preservação dos recursos naturais da floresta.

### **Aprendizagem recíproca**

A análise conjunta dos relatos das entrevistas A006 e A010 permite compreender a importância do treinamento recebido por outras instituições na área de inteligência – como Exército, Marinha, ABIN e Receita Federal – e de armamento – como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar e Polícia Civil. Inicialmente, houve aprendizagem interna à instituição – bastante diversificada – e, sucessivamente, formação de uma doutrina mais uniforme e de expertise próprias do IBAMA, que se juntaram com a experiência da fiscalização ambiental e sua disseminação por meio de cursos específicos e da transmissão de conhecimentos pelos servidores mais experientes e capacitados.

Assim, de acordo com o relato da entrevista A002, essas relações de cooperação permitiram que o novo corpo de polícia ambiental do IBAMA fosse devidamente treinado e conseguisse realizar, de forma qualificada, operações extremamente perigosas, como no combate ao tráfico de animais silvestres, à transgenia, ao uso irregular de produtos perigosos, aos garimpos ilegais etc. Um excelente exemplo é a formação do Grupo Especializado de Fiscalização (GEF), constituído por profissionais de nível superior de diversas áreas, duramente treinados nos aspectos técnico e policial, com conhecimentos de Inteligência, que podem ser equiparados “a qualquer força policial de pronto emprego de alta performance” (entrevista A002). Na entrevista A001, destaca-se como os GEFs, definidos como “os *Rambos* do IBAMA”, realizam operações de alta relevância estratégica, em regiões de muito perigo, sempre de helicóptero, associando capacidades de treinamento militar de alta complexidade com a paixão pela proteção da natureza: “Então, vão pra uma área de garimpo ilegal, o helicóptero baixa, eles pulam no rio, vão lá no garimpo, tiram as pessoas e explodem a barcaça de garimpo, saem nadando e vão pro helicóptero de novo. É coisa de filme!”

(entrevista A001). Em suma, trata-se de uma combinação única do AAF que tem doutorado com aquele altamente capacitado para o combate: um legado muito valioso para a instituição.

Vale destacar que o trabalho desenvolvido em rede, graças a um conjunto de instituições parceiras – presentes, de forma capilar, em todo o território nacional –, é condição essencial para a realização da atividade de Inteligência. Segundo as informações colhidas na entrevista A002, essa rede pode contar, também, com algumas parcerias com as populações tradicionais, como, por exemplo, os índios Caiapós que, na BR-163, fornecem informações e conhecimentos para apoiar a atividade de fiscalização do IBAMA.

Além disso, conforme foi relatado por A006, A009, A010 e A012, há uma troca muito produtiva de conhecimentos diversos entre Fiscais da própria instituição com formações, experiências e procedências diferentes, devido, principalmente, ao convívio em campo. O trabalho em equipe desenvolvido por agentes lotados na Amazônia com outros vindos de diferentes estados leva ao desenvolvimento de novas capacidades: “Então, cada região, cada equipe de Fiscal tem cultura própria, do estado, e, quando eles se unem para atuar na Amazônia, eles atuam numa riqueza de soluções que o IBAMA é próprio nisso.” (entrevista A006). Assim, cria-se um espírito de equipe muito forte entre estes agentes, principalmente graças à identificação com o dever e a missão institucional: “na hora que se reúnem, um do Norte, um do Sul, um do Leste, um do Oeste e formam a equipe, você pensa até que aqueles caras, toda a vida, trabalharam juntos.” (entrevista A014). No depoimento coletado na entrevista A010, evidenciou-se que, nas operações em campo, é crucial o apoio do Coordenador da operação e da equipe como um todo. Com efeito, é necessário estabelecer uma relação de confiança entre colegas, especialmente nas situações de risco: “Na verdade, por inúmeras vezes, os meus olhos são os olhos do colega e ele (*truncado*) e a gente ’tá em posição de que eu ’to olhando pro norte, ele ’tá olhando pro sul. E eu tenho de confiar nele, ele passa a ser (*truncado*) realmente, os olhos dele passam a ser os meus [...]” (entrevista A010). Destarte, o trabalho em equipe desenvolvido nas operações de fiscalização se torna uma das oportunidades mais valiosas para o aprendizado de um Fiscal: “[...] costume dizer que meus cursos mais importantes são as operações. [...] Eu nunca voltei de uma operação sem aprender nada de novo, nunca.” (entrevista A010).

Na entrevista A001, foi salientado que os vínculos entre os Fiscais do IBAMA são reforçados, também, na ocasião de eventos coletivos, como a discussão do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (PNAPA), que ocorria em um hotel fazenda, de forma participativa e democrática, a partir da escuta dos agentes provenientes das 27 UFs: “Eu acho

que muito da união dos fiscais vem desse planejamento coletivo.” (entrevista A001). Assim, anualmente, eram planejadas as operações para o ano seguinte, de forma coletiva.

Esse aspecto da aprendizagem desenvolvida e disseminada graças às interações entre os agentes do IBAMA se conecta com as origens da instituição, a qual, criada a partir da fusão de quatro diferentes organizações públicas (IBDF, SUDEPE, SUDHEVEA e SEMA), precisou juntar e harmonizar as diversas capacidades de servidores oriundos de ambientes diferentes, através de um processo de adaptação, conforme relatado pelos Fiscais mais antigos que vivenciaram a mudança organizacional, a exemplo do entrevistado A014. A relevância do trabalho em equipe e das interações entre AAFs foi destacada também pelo agente A003, que descreve a atuação no IBAMA como um trabalho colaborativo, tanto interna quanto externamente à instituição.

Essas evidências empíricas se mostram coerentes com estudos, como os de Pires (2009), Huising e Silbey (2011) e Lima e D’Ascenzi (2013), entre outros, sobre a implementação concebida como processo desenvolvido a partir da interação de diferentes atores sociais, os quais, apesar de possuírem objetivos diversos, podem sentir-se incentivados a experimentar e aprender mutuamente e, com isso, conseguem alinhar seus interesses.

O seguinte Quadro 7 apresenta a síntese dos resultados obtidos nas entrevistas com os Fiscais do IBAMA para cada um dos indicadores que compõem a dimensão relacional.

**Quadro 7 – Resultados observados nas entrevistas com os Fiscais do IBAMA – Dimensão Relacional**

Indicador	Síntese dos resultados
Relações Interinstitucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para entender a necessidade da articulação das relações do IBAMA com outros atores sociais, é necessário compreender o desmatamento ilegal como uma ação sistêmica do crime organizado que perpassa toda a cadeia produtiva</li> <li>▪ A importância da colaboração com outras instituições na fiscalização se deve também à dificuldade na composição das equipes de Fiscais do IBAMA e à necessidade de reduzir a exposição mediática, em um contexto institucional adverso como o atual</li> <li>▪ As operações de fiscalização na Amazônia precisam de uma rede local de apoio operacional confiável, em diversas áreas, como tecnologia de informação, logística e segurança. O ideal é contar com parceiros, internos e externos, capacitados para atuar em campo e dispostos a dividir as tarefas, num nível de igualdade</li> <li>▪ As relações com outras instituições se beneficiam da elevada capilaridade e do trabalho em rede dos AAFs (ou seja, do alto grau de cooperação entre eles)</li> <li>▪ Com o início do governo Bolsonaro, a fragilização das autarquias ambientais e das instituições parceiras afetou a manutenção das relações interinstitucionais</li> <li>▪ Principais parceiros – Polícia Federal, Receita Federal, Exército Brasileiro e Polícia Militar – se destacam pelo nível de colaboração e repasse de informações. As parcerias são baseadas em relações de confiança estabelecidas informalmente entre os agentes das diferentes instituições</li> <li>▪ A atuação das Polícias Militares colaborando em campo junto ao IBAMA está sujeita às interferências políticas, pois depende das ordens recebidas dos governos locais</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A colaboração com a PF ocorre, principalmente, nos casos de apuração de crimes e desarticulação de quadrilhas. As interações ocorrem do alto escalão até a linha de frente, porém, a questão ambiental não é prioritária para as forças policiais</li> <li>▪ A Força Nacional e o Exército Brasileiro colaboram, respectivamente, com a segurança dos Fiscais e a logística (um convênio prevê o reembolso das despesas)</li> <li>▪ A cooperação com o Ministério Público é fundamental para definir a responsabilidade civil do infrator e as ações legais necessárias para repor os danos ambientais</li> <li>▪ A parceria com o INPE auxilia estrategicamente no combate ao desmatamento, graças à utilização das imagens de satélite para o monitoramento da floresta</li> <li>▪ O ICMBio é uma das entidades mais colaborativas. As duas instituições se apoiam mutuamente, suprindo as respectivas carências de força de trabalho, e mantêm relações produtivas, graças à sintonia dos agentes que compartilham dos mesmos valores</li> <li>▪ Parcerias com maiores dificuldades: o INCRA, devido ao posicionamento da atual gestão, que está se afastando do IBAMA; e a FUNAI, que apresenta graves problemas estruturais, mas continua cooperando por necessidade, especialmente nas TIs</li> <li>▪ Relações com os órgãos estaduais: esses órgãos, apesar de terem responsabilidade primária no enfrentamento ao desmatamento ilegal, com base na Lei Complementar nº 140/2011, se limitam a auxiliar o IBAMA, atuando menos do que está previsto na lei</li> <li>▪ Principais problemas apresentados pelos órgãos estaduais: interferências dos agentes políticos locais e do próprio governo federal; prevaricação ou corrupção de servidores; ausência de prepostos para colaborar nas ações em campo; carências estruturais; limitações em termos de capacidades institucionais, <i>know-how</i> e competência técnica</li> <li>▪ Diferentemente das relações problemáticas com grandes produtores rurais e outras empresas, há registros de colaborações com pequenos produtores, povos tradicionais, comunidades ribeirinhas, tribos indígenas, ONGs etc. (fornecimento de informações)</li> <li>▪ Em contrapartida, quando a atuação do IBAMA na Amazônia é percebida como uma ameaça para as atividades econômicas locais (mesmo aquelas degradantes para o meio ambiente), há registros de que os AAFs são recebidos com hostilidade (fenômeno em aumento devido ao discurso do governo atual, com riscos crescentes para os Fiscais)</li> <li>▪ Apesar de o Fiscal compreender a fragilidade da situação dos moradores locais (desprovidos de alternativas de emprego e renda), ele precisa aplicar a lei, salvo as exceções previstas na legislação (cultivo e caça por motivo de subsistência)</li> </ul>
Relações Institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por sua natureza, a fiscalização é um trabalho colaborativo e que precisa estar bem coordenado</li> <li>▪ Ocorre uma troca de conhecimentos entre Fiscais com formações, experiências e procedências diferentes, devido, principalmente, ao convívio em campo</li> <li>▪ O trabalho realizado em conjunto por agentes provenientes de diversos estados leva ao desenvolvimento de novas capacidades e de um forte espírito de equipe, consolidado pela identificação com a missão institucional</li> <li>▪ Os vínculos entre AAFs são reforçados também em ocasião da discussão coletiva do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (PNAPA)</li> <li>▪ Nas atividades em campo – especialmente nas situações de risco – são cruciais o apoio do Coordenador e da equipe e a existência de uma relação de confiança entre todos</li> </ul>
Alinhamento de Interesses	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O alinhamento dos interesses entre o IBAMA e as populações locais favorece a atuação dos implementadores da política ambiental (exemplos: contatos mais próximos com comunidades tradicionais; e contratação de índios como brigadistas do Prevfogo para localizar infratores, constatar os ilícitos e solicitar a intervenção dos AAFs)</li> <li>▪ A ação dos índios, uma vez capacitados e empoderados pelo IBAMA, na defesa do meio ambiente e de suas terras, demonstrou-se altamente eficaz, embora não seja generalizada e dependa fortemente do contexto local</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A realização dessas iniciativas evita que os moradores se envolvam em atividades ilícitas, mas, devido aos cortes orçamentários, há o risco de que sejam interrompidas</li> </ul>
Aprendizagem Recíproca	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A aprendizagem disseminada graças às interações entre AAFs se relaciona com as origens do IBAMA, criado a partir da fusão de quatro diferentes instituições: foi necessária a integração das capacidades de servidores oriundos de ambientes diversos</li> <li>▪ Inicialmente, a aprendizagem interna à instituição foi muito diversificada; sucessivamente, formou-se uma doutrina mais uniforme própria do IBAMA, disseminada por meio de cursos e transmitida pelos servidores mais experientes</li> <li>▪ Foi destacada a importância do treinamento ministrado por instituições das áreas de inteligência (Exército, Marinha, ABIN, Receita Federal) e armamento (PF, PRF, PM)</li> <li>▪ Essas relações de cooperação permitiram que o novo corpo de polícia ambiental do IBAMA fosse treinado e qualificado para realizar operações tecnicamente complexas e perigosas (exemplo: formação do Grupo Especializado de Fiscalização – GEF, responsável por operações de alta relevância estratégica)</li> <li>▪ O trabalho em equipe desenvolvido durante as operações de fiscalização se torna uma das oportunidades mais valiosas para o aprendizado de um Fiscal</li> </ul>

Fonte: resultados da pesquisa.

Na Tabela 4 a seguir, são apresentadas as frequências percentuais dos indicadores da dimensão relacional para cada uma das interações com os Fiscais do IBAMA, em relação ao conjunto das entrevistas realizadas nas duas instituições.

**Tabela 4 – Frequência dos indicadores da Dimensão Relacional nos casos do IBAMA**

Casos	Relações Interinstitucionais	Relações Institucionais	Alinhamento de Interesses	Aprendizagem Recíproca
A001	1,1%	7,4%	5,1%	3,8%
A002	5,9%	4,1%	5,1%	6,7%
A003	0,7%	0,7%	0,0%	0,0%
A004	1,5%	0,0%	0,0%	1,0%
A005	0,7%	2,0%	0,0%	1,0%
A006	3,3%	5,4%	2,6%	4,8%
A007	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%
A008	1,1%	2,0%	0,0%	4,8%
A009	2,2%	2,0%	3,4%	5,8%
A010	7,0%	12,2%	3,4%	12,5%

A011	4,8%	3,4%	0,0%	0,0%
A012	4,4%	4,7%	4,3%	2,9%
A013	3,0%	0,0%	1,7%	4,8%
A014	4,4%	8,1%	8,5%	4,8%
Total IBAMA	43,3%	52,0%	34,2%	52,9%

Fonte: resultados da pesquisa.

## 5.2 A ATUAÇÃO DOS AGENTES DO ICMBIO NO CONTEXTO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

### 5.2.1 Dimensão institucional

#### Regras Formais

No conjunto dos depoimentos coletados nas entrevistas realizadas com Agentes do ICMBio, a legislação ambiental brasileira foi avaliada muito positivamente, reforçando que ela é considerada como uma das melhores do mundo e que, com efeito, houve sucesso na sua aplicação, conforme demonstrado pela redução da taxa de desmatamento, até as eleições presidenciais de 2018. Na visão do entrevistado B003, por exemplo, a implementação continuaria sendo exitosa, desde que fosse aplicado o que está previsto na legislação e que as instituições responsáveis – ICMBio e IBAMA, em primeiro lugar – recebessem do governo federal os meios necessários para fiscalizar. Além disso, o entrevistado expressou seu posicionamento sobre normas que, na atualidade, estão gerando controvérsias, especialmente o Decreto nº 6.514/2008, que define o processo administrativo para a apuração das infrações que afetam o meio ambiente e a aplicação das respectivas sanções (BRASIL, 2008), e o Decreto nº 9.760/2019, que prevê a instituição da Conciliação Ambiental (BRASIL, 2019a).

O Art. 111 do supramencionado Decreto nº 6.514/2008 regulamenta a destruição de bens apreendidos nas operações de fiscalização (BRASIL, 2008). Sobre essa medida, o depoimento do entrevistado B003 destacou a necessidade de existirem os requisitos legais para que sua aplicação aconteça sem a responsabilização do Fiscal. Por outro lado, foi evidenciada a complexidade de tomar essa decisão em campo, tendo em vista que a escolha de desistir da destruição do bem e proceder à sua retirada acarretaria maiores riscos para a incolumidade dos agentes envolvidos na operação. Segundo o entrevistado B009, esse



Decreto, de forma geral, traz contribuições relevantes para a legislação ambiental, graças à sua especificidade em cada tipificação e clareza para a interpretação e a estruturação do processo.

Quanto à Conciliação Ambiental, de acordo com B003, seria necessário avaliar como ela vai ser implementada na prática. Segundo o entrevistado, se, por um lado, haveria maiores chances de esse instituto funcionar no caso do pequeno infrator, o qual costuma pagar a multa e estar mais propenso a conciliar; por outro lado, existem dúvidas sobre sua eficácia no caso de grandes infratores.

Em contrapartida, na visão do agente B013, fazia falta a introdução do fator conciliação na área ambiental, de forma similar aos procedimentos de conciliação que existem em outras áreas, como, por exemplo, a área trabalhista. O entrevistado acredita que esse mecanismo poderia representar uma solução para uma grande parte dos processos sancionatórios e lembra que se limita à questão da multa administrativa, mas não envolve o embargo da área (ou da atividade produtiva) e a apreensão de bens, que são tratados processualmente em outras instâncias. B013 destaca, ainda, que a conciliação ambiental se relaciona com a “[...] conversão de multa, o infrator pode optar pela multa ou prestar um serviço à sociedade ou prestar um serviço à Unidade de Conservação, ou um centro de tratamento de animais, por aí vai.” (entrevista B013).

A entrevista B009 permitiu compreender aspectos relevantes do **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC**, instituído pela Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000). Segundo o entrevistado, houve avanços do ponto de vista da criação de áreas importantes “de forma bem acelerada” até 2012, com a elaboração de um mapa das áreas prioritárias para conservação, feito pelo Ministério do Meio Ambiente, porém, a implementação da função social dessas UCs estaria muito aquém dos objetivos estabelecidos na política, devido, principalmente, à disputa de interesses entre os vários *stakeholders*. Entre os diferentes atores sociais, os agentes políticos das esferas estadual e municipal seriam aqueles que possuem uma influência maior e que, por vezes, não contribuem, ou, inclusive, dificultam o desenvolvimento das Unidades de Conservação. Além disso, observa-se a falta de aproximação da sociedade, que ainda não compreende a importância da conservação. Essa escassa sensibilização das comunidades locais estaria relacionada, também, ao fato de as áreas protegidas não estarem abertas para uso público, pois os Planos de Manejo conseguiram ser implementados com êxito somente em uma parte das UCs da região amazônica. Em síntese:

“[...] a sociedade não entende a importância dessas (*truncado*) da conservação dessas áreas, porque não faz uso, porque não se aproxima.” (entrevista B009).

No depoimento colhido na entrevista B009, foram identificados outros aspectos relevantes que limitam a implementação plena da função das UCs, a saber: a falta de recursos financeiros e humanos; e as deficiências em termos de estruturação e planejamento. Com efeito, todos esses fatores limitam a possibilidade de desenvolver parcerias com empresas privadas, pois, nas condições atuais, não é possível alcançar uma massa crítica suficiente para implementar e manter iniciativas e projetos voltados ao desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais e que, ao mesmo tempo, estejam alinhadas à preservação ambiental. Com relação à questão orçamentária, foi destacada a importância do Programa ARPA (Programa Áreas Protegidas da Amazônia) para financiar a estruturação e a implementação das Unidades de Conservação na Amazônia e, mais especificamente, a produção dos Planos de Manejo. De acordo com o entrevistado, o ARPA representa “o maior programa de investimento nessas áreas de conservação” (entrevista B009). Em contrapartida, o programa foi absorvendo cada vez mais o custeio para o funcionamento das UCs, o que deveria ser responsabilidade do governo federal. Como consequência disso, na atualidade, o ICMBio enfrenta um duplo problema: os cortes orçamentários por parte do governo e a falta das parcerias necessárias para a manutenção do ARPA. Assim, devido ao orçamento cada vez menor, a gestão das Unidades fica comprometida.

Segundo o entrevistado B012, um dos fatores que afeta a implementação do SNUC é o fato de que a agenda ambiental não ocupa uma posição prioritária entre as políticas públicas brasileiras, embora, com outros governos no comando do país, tenham ocorrido conquistas da área ambiental em decorrência de muitas pressões políticas, sociais e econômicas. Concluindo a análise da implementação do SNUC, outro aspecto limitador consistiria no discurso do governo atual, direcionado à divulgação de “milhares de teorias conspiratórias sobre a Amazônia” (entrevista B009), que dificulta a obtenção de um apoio mais amplo para a implementação plena das UCs.

Na fala do entrevistado B009, é apresentada, também, uma breve avaliação do novo Código Florestal, conforme a Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012). Em comparação com a legislação anterior – considerada mais restritiva e funcional –, a nova legislação traria uma linguagem complexa, muito técnica, porém distante da realidade do produtor rural e, por conseguinte, pouco compreensível sem a ajuda de um consultor externo: “Eu acho que tem construções que eram mais fáceis, mais simples e definidas no Código Florestal anterior do

que no atual. Tanto que se dá [...] um caráter de (*truncado*) mais versátil na legislação, mas que acabou trazendo mais ambiguidade, né?, insegurança.” (entrevista B009).

Assim, a partir desses e de outros depoimentos, como o que foi coletado na entrevista B012, fica evidente a existência de um *gap* entre a legislação vigente e a sua implementação, conforme apresentado na Introdução desta tese, pois esta – para ser efetiva – exige um conjunto de recursos (mais servidores, melhores tecnologias e equipamentos para a gestão do território etc.), estratégias de gestão e proteção e, especialmente, uma agenda política muito bem delineada pelos líderes, tanto no núcleo do governo quanto na presidência das autarquias ambientais federais. Em síntese, apesar de existir uma boa base legal, é necessário um esforço muito maior do governo para implementá-la.

Nessa mesma linha, na entrevista B014, ficou evidenciado que, no caso das autarquias ambientais brasileiras, apesar de existir uma legislação ambiental válida, faltariam recursos financeiros suficientes para a execução da política (com cortes financeiros maiores a cada ano), bem como atenção por parte do governo federal no que diz respeito à necessidade de enfrentar ameaças urgentes com mais eficiência e simplificação dos trâmites procedimentais. De acordo com a maioria dos depoimentos coletados nesta pesquisa, as limitações apresentadas impediriam uma ação eficaz e tempestiva por parte dos Agentes Ambientais Federais. “Então, o papel, às vezes, é bonito, você vê uma lei aí: ‘Nossa, muito bacana, a lei da vida!’, várias legislações que amparam o meio ambiente, mas não tem aquela atenção para que você consiga executar e impedir esses ilícitos, né?” (entrevista B014).

Entre outros aspectos, foi evidenciada a insuficiência de meios logísticos e equipamentos e, especialmente, de servidores efetivos. Neste sentido, defendeu-se, reiteradamente, a necessidade de realizar, com urgência, concursos públicos para fortalecer o quadro de agentes do IBAMA e ICMBio:

Essa questão do recurso não ter sido utilizado provavelmente [é por] falta de recursos humanos. Porque eu trabalho com uma realidade, mas a outra pessoa não. Vai que ela tá sozinha numa Unidade de Conservação nos confins da Amazônia, como é que essa pessoa vai conseguir organizar tudo, sendo que ela não tem nada? Okay, veio (*truncado*) aí é outra realidade - veio dinheiro pra ela, veio recurso, mas ela não tem barco, não tem pessoas, não tem um outro Analista que ajude. (entrevista B014).

No âmbito da dimensão institucional, um aspecto fundamental para compreender como se fundamenta o escopo da atuação do agente do Instituto Chico Mendes é o “nexo causal”, isto é, a relação entre a infração ambiental e o dano causado à área protegida: “[...] nosso escopo de atuação legal, ele ’tá ligado aos danos à Unidade de Conservação, não àquela que a gente ’tá lotado, mas Unidades em geral [...]” (entrevista B009). Anteriormente, o

critério utilizado para relacionar o dano ambiental com o escopo da atuação do agente do ICMBio estava baseado no território. Desta forma, os danos precisavam estar localizados dentro de uma zona de entorno de dez quilômetros dos limites da UC (a chamada “zona de amortecimento”), em virtude do disposto na Resolução CONAMA nº 13/1990 (revogada em 2010), com o intuito de proteger a periferia da unidade dos efeitos degradadores das atividades humanas (CONAMA, 1990). Atualmente, o critério utilizado está baseado no conceito de nexos causal, isto é, a “capacidade daquele problema causar o dano dentro de Unidade” (entrevista B009):

[...] então eu atuo na situação, desde que eu consiga comprovar que aquilo causa algum dano na Unidade de Conservação. Não importa se ela 'tá a 10 km, a 100 km. Se eu (*truncado*) se uma indústria provocar um dano no rio que vem pra dentro da Unidade de Conservação e eu conseguir comprovar que esse dano afetou a Unidade, eu posso atuar no caso, 'tendeu? É mais ou menos esse nexos. (entrevista B009).

Embora a avaliação do arcabouço legal seja positiva, foram destacadas algumas dificuldades enfrentadas, principalmente, na atividade de fiscalização. De acordo com o relato da entrevista B014, os trâmites administrativos a serem cumpridos seriam muito extensos e atrasariam as ações da instituição, em especial, no enfrentamento às atividades ilegais. Isso afetaria a agilidade das ações, isto é, impediria a ação imediata para fazer cessar o dano causado pelo infrator e, assim, paralisaria a atuação dos agentes que estão na linha de frente:

Exemplo: eu tenho uma denúncia de uma pesca ilegal, lá no rio tal, que fica a 300 Km da base mais próxima. Eu não posso ir amanhã se eu quiser. Porque eu tenho que ir naquele trâmite legal, aquele arcabouço de legislação para cadastramento de áreas, até para as pessoas que estão junto com a gente, ou seja, tenho dez dias. Se eu for fazer isso em dois [dias], eu tenho que justificar tremendamente! (entrevista B014).

Adicionalmente, na referida entrevista, foi destacada a complexidade do processo de atuação no contexto da Amazônia, apontando as dificuldades logísticas (abordagens nos rios ou no meio da floresta), meteorológicas (fortes chuvas ou sol quente), ambientais (mosquitos, por exemplo), relacionais (infrator sem documentação ou declarando uma identidade falsa), técnicas (problemas relacionados com o formato cartáceo, hoje superados graças à introdução de GPS e a atuação no formato digital), além dos riscos de cometer algum erro no procedimento: “[...] quem fez a legislação, a gente até brinca: 'tava lá no ar-condicionado, bonitinho, bacana, mas vai lá autuar no meio do mato pra você ver, né?’” (entrevista B014).

De acordo com a fala da agente B014, a atuação dos Fiscais na Amazônia se torna ainda mais complexa devido ao contexto político-institucional exacerbado pelo discurso da administração Bolsonaro. O AAF acaba percebendo a falta de amparo por parte do governo e se sentindo perseguido como se estivesse “fazendo alguma coisa errada” (entrevista B014),

apesar de estar agindo em conformidade com a legislação. De acordo com a entrevistada, o risco de ser hostilizado pelo alto escalão e sair prejudicado, em virtude da sua atuação, induz, ocasionalmente, o Fiscal a não agir. Assim, pode ocorrer que operações programadas sejam canceladas inesperadamente: “[...] parece que se reverteu, parece que o agente de fiscalização é que ’tá fazendo uma coisa errada e que o infrator ’tá sendo, inclusive, incentivado, em determinadas coisas, a fazer.” (entrevista B014).

Dando continuidade à análise da atuação do Fiscal e incorporando níveis cada vez mais abrangentes, é relevante observar o fenômeno do ponto de vista da gestão das Unidades de Conservação. Assim, vale mencionar a importância da adoção do Núcleo de Gestão Integrada (NGI) pelo Instituto Chico Mendes, conforme foi relatado em vários depoimentos dos agentes que participaram desta pesquisa, especialmente aqueles das entrevistas B001, B002, B006, B009, B011 e B014.

Esse modelo de gestão, implantado entre os exercícios 2018 e 2020, consiste na integração de diferentes UCs sob uma única gestão e a junção dos respectivos servidores em uma única equipe, com o intuito de racionalizar sua lotação. O NGI prevê a reestruturação do trabalho em macroprocessos (pesquisa, uso público, proteção ambiental, gestão socioambiental, administração e logística), mediante a alocação de servidores em diferentes grupos de trabalho, cada um especializado em uma dada temática, de forma que cada agente do ICMBio foque na área de sua competência. Esse modelo pretende, ainda, garantir o apoio dos grupos de trabalho às unidades que pertencem ao mesmo Núcleo de Gestão Integrada, mas que estão menos fornecidas de pessoal. De acordo com as opiniões colhidas nas entrevistas com os Agentes do ICMBio que participaram desta pesquisa, uma consequência relevante da implantação desse novo modelo organizacional é uma mudança no processo de tomada de decisão que, anteriormente, estava mais concentrado no gestor da Unidade de Conservação, pois era ele quem definia as prioridades para aquela UC.

Com efeito, algumas UCs da Região Amazônica apresentavam, e ainda apresentam em alguns casos, esvaziamento de servidores. Assim, havia grande dificuldade para conseguir agentes que atuassem em áreas temáticas específicas, como a de proteção ambiental, principalmente, para a realização de operações de fiscalização nas UCs mais pressionadas por atividades com maior potencial de degradação, como a mineração ilegal. Note-se que, no caso de unidades de grandes dimensões, essas ações em campo são complexas e custosas, já que requerem longos deslocamentos de agentes provenientes de outras unidades. Vale observar que, apesar da implantação dos NGIs e das vantagens obtidas com a introdução do novo

modelo em todo o território nacional, a progressiva redução do corpo técnico de servidores – em virtude de aposentadorias, remoções, não realização de concursos públicos etc. – impõe que os agentes continuem se dedicando a atividades diversas daquelas habituais, para cobrir as lacunas presentes na força de trabalho.

Segundo os dados colhidos na entrevista B011, a adoção do novo modelo do Núcleo de Gestão Integrada é vantajosa para as UCs inseridas em certo “contexto de atuação territorial” (entrevista B011) que permita uma intervenção mais eficaz por parte da gestão. No caso do NGI Roraima, por exemplo, essa estrutura foi imprescindível para suprir as necessidades de pessoal em unidades que, sem esse modelo, ficariam sem servidores. Além disso, permitiu o estabelecimento de uma representação institucional unificada no diálogo com outros atores sociais. De acordo com os entrevistados B011 e B014, no caso do NGI Roraima, foi possível alcançar resultados satisfatórios, devido também à existência de um quantitativo de servidores suficiente, embora reduzido, para atender às diferentes áreas temáticas e, assim, abranger os distintos aspectos da gestão de todas as unidades que compõem o Núcleo de Gestão Integrada. Outra vantagem relevante do novo modelo é a possibilidade de estender a execução dos recursos financeiros, oriundos do Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA, para todas as unidades de um NGI (desde que o programa seja mantido), à diferença do modelo anterior, no qual as Florestas Nacionais ficavam sem assistência, devido à escassez de recursos disponibilizados pelo governo federal. Adicionalmente, o novo formato propicia ganhos de efetividade na gestão, desde que continuem os esforços, por parte do chefe do núcleo, no sentido de propiciar a disseminação das informações e a coordenação entre os grupos de trabalhos destinados aos diferentes macroprocessos. De acordo com a entrevista B014, a adoção do novo modelo de gestão, graças à distribuição do trabalho por áreas temáticas, tem favorecido o trabalho em equipe e produzido resultados melhores em comparação com o modelo organizacional anterior.

Em contrapartida, o NGI se mostra menos adequado para unidades muito extensas, isoladas e com acesso territorial difícil, pois o atendimento delas ficaria prejudicado. Assim, em unidades como a FLONA de Anauá (exemplo trazido na entrevista B008), é mais complicado se beneficiar dos ganhos trazidos pelo novo modelo e desenvolver projetos desafiadores, como o Plano de Manejo, devido, principalmente, às limitações do quadro de funcionários e à grande extensão territorial.

As informações reunidas nas entrevistas, particularmente aquelas da entrevista B002, apontam, ainda, que a reorganização realizada graças à instituição dos NGIs permitiu

concentrar esforços para aprimorar a gestão das unidades desprovidas, por exemplo, de Plano de Manejo, Conselho, ou que os possuem, mas com um baixo nível de implementação, como ocorreu no caso das UCs da região de Humaitá. Nesses casos, foi necessário direcionar recursos para as UCs menos estruturadas, o que demandou mais trabalho em termos de planejamento, organização, criação e implementação de novas ferramentas de gestão, em alguns casos recomeçando tudo “do zero”. Em contrapartida, foi observado que as UCs mais bem estruturadas possuem potencial para transferir conhecimentos e competências para aquelas menos desenvolvidas ou desguarnecidas de servidores em quantidade suficiente. Percebeu-se que o compartilhamento de atividades entre diferentes unidades gera sinergias e representa uma solução válida, especialmente, para as UCs mais fragilizadas.

Por outro lado, uma das maiores dificuldades é conciliar todas as atividades planejadas, para as várias áreas temáticas, com as operações de fiscalização, tanto aquelas previstas para as áreas prioritárias (em atendimento às denúncias), quanto as realizadas em função das sinalizações do DETER. Segundo a fala coletada na entrevista B014, esse tipo de dificuldade não se apresentaria no caso do NGI Roraima, pois, já antes da adoção do novo modelo, as UCs dessa região se organizavam para realizar as operações de fiscalização em conjunto, intercalando as equipes de cada unidade. Assim, esse NGI “foi um piloto para esse novo tipo de organograma, esse novo tipo de planejamento, que é territorial [...]” (entrevista B014).

Na entrevista B003, foi apontada uma desvantagem da implementação do modelo dos Núcleos de Gestão Integrada. De acordo com o entrevistado, essas medidas de reorganização das UCs, devido à ampliação das áreas de competência dos agentes e ao deslocamento das sedes onde é realizado o atendimento ao público, acabariam afetando as relações e os laços de proximidade já estabelecidos entre a instituição e as comunidades.

Outra mudança na estrutura organizacional do ICMBio é a criação de cinco Gerências Regionais no lugar de onze Coordenações Regionais, conforme o Decreto nº 10.234/2020 (BRASIL, 2020a). No depoimento coletado na entrevista B005, inicialmente, foram apontadas as limitações no atendimento por parte das Coordenações Regionais, devido ao número reduzido de servidores das próprias coordenações em comparação com o número de UCs a elas vinculadas (30 unidades, no caso da Coordenação Regional 1 – CR1). Segundo o agente entrevistado, com a nova configuração, que prevê a instituição de um menor número de Gerências Regionais, o problema vai se manter ou, inclusive, piorar, já que a estrutura de cada GR seria ainda mais precária para atender à demanda das UCs por elas abrangidas.

Quanto à questão do arcabouço legal aplicável à atuação do ICMBio, na entrevista realizada com o agente B004, apontou-se que as normas, apesar de constituir um sistema bem estruturado, deveriam ser mais bem adaptadas ao contexto regional, devido às enormes diferenças existentes entre os diversos biomas brasileiros. Segundo o entrevistado, no caso específico da região amazônica, pela forma como são usados os recursos naturais, pelo tipo de relação que as pessoas têm com a natureza, pela ocupação e como é explorada a terra, pela infraestrutura existente, torna-se muito complicado aplicar, nessa região, a mesma legislação que abrange todo o Brasil, como, por exemplo, o Rio Grande do Sul. Assim, há o risco de algumas normas serem genéricas ou excessivamente abrangentes. Neste contexto, o agente público deve agir com base em critérios técnicos, respaldado pelas suas capacidades, pela legislação e por um planejamento mais aprimorado, podendo contar, também, com a cooperação de outros colegas e com uma bagagem ampla de conhecimentos compartilhados, conforme apontado por Keiser (2010). Desta forma, o agente público preserva a sua atuação dentro da lei, no entanto, em contrapartida, nos casos em que a lei não determina com exatidão, o burocrata ainda teria uma pequena margem para a tomada de decisão.

Segundo a maioria dos agentes do ICMBio entrevistados, como no caso de B005, apesar de existirem normas bem elaboradas, tanto no nível legal quanto no nível infralegal (por exemplo, regimentos e outras ferramentas de gestão, como os Planos de Manejo), a aplicação de sanções para os infratores não ocorre de forma suficientemente severa, de maneira a garantir a dissuasão do crime ambiental (SCHMITT, 2015). Assim, o *gap* existente entre a formulação de regras e sua implementação – já discutido na Introdução desta tese, a partir dos primeiros estudos sobre esse tema, como o de Pressman e Wildavsky (1973) –, no caso da política ambiental, produz uma sensação de impunidade:

[...] não existe uma política, uma severidade na questão da punição referente a esses infratores. [...] porque, assim, as pessoas pegam, eu vou desmatar 100/200 hectares ali, eu vou pegar a multa de um milhão de reais, dois milhões de reais, meu CPF ali 'tá sujo e pronto. Depois, eu vou pra uma outra área e começo a desmatar novamente. (entrevista B005).

As entrevistas com os agentes B003, B005 e B007 permitiram compreender o funcionamento dos principais instrumentos utilizados na atividade de fiscalização. Essa atividade é planejada por meio do **Plano Anual de Fiscalização – PLANAF**: um documento que orienta as operações em campo e descreve as situações que devem ser enfrentadas e as estruturas à disposição. Inicialmente, as unidades elaboram um planejamento micro que contém as ações projetadas no nível local, com base no mapeamento de focos de calor, queimadas e invasões. Este plano é discutido com as Coordenações locais; no passado, com a



Coordenação Regional e, hoje, com a Gerência Regional, instituída pelo supramencionado Decreto nº 10.234/2020 (BRASIL, 2020a). Após essa avaliação prévia, a proposta é encaminhada para a sede, em Brasília, quando é submetida à Coordenação de Fiscalização – COFIS, que consolida os planos apresentados regionalmente em um planejamento macro.

Apesar de existir um planejamento prévio, há uma margem de discricionariedade na escolha das ações (entregar uma intimação, autuar, embargar uma área etc.), em função das situações que se encontram em campo, o que potencialmente favorece a execução da política (MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2000; PIRES, 2009) e sua adaptação ao contexto local (HUISING; SILBEY, 2011), desde que ela seja mantida dentro dos limites das normas vigentes. Uma vez realizadas as operações, seus resultados são reportados em um relatório consolidado, elaborado por cada Coordenador.

### **Regras Informais**

De acordo com vários depoimentos coletados nas entrevistas com os Agentes do ICMBio que participaram desta pesquisa, entre as quais se destacam as falas dos agentes B007, B010 e B012, as rotinas informais desenvolvem um papel essencial para orientar o processo de tomada de decisão de um Agente dessa instituição, principalmente quando ele atua na qualidade de Fiscal, diante de situações de perigo e desafiadoras.

Nesse quesito, é fundamental que o AAF adquira todos os conhecimentos técnicos necessários no seu processo de capacitação e que adote o bom senso e, sempre que possível, consulte sua equipe. As dinâmicas da ação em campo e os riscos envolvidos não permitem verificar rotinas escritas ou manuais, em caso de dúvidas; por isso, é necessário que o Fiscal seja instruído para adotar a abordagem correta:

E é muito uma questão de você avaliar o cenário do momento, né?! Tipo, eu 'tô numa equipe de fiscalização, vou fazer uma abordagem de fiscalização aqui, tem uma rota de fogo, é muito (*truncado*) muito perigosa, né?! Não tem muita saída e eu percebo a possibilidade de uma emboscada, de eu ser baleado. Então, eu devo pôr a operação em risco ou se naquele momento vale mais recuar e chamar a inteligência pra fazer um estudo da situação toda ali, de fuga, de rotas e tal. É muito uma questão de você ir pra campo e entender que você não é um super-herói, que você é um agente de fiscalização ambiental, você está ali na condição de autoridade, mas que você não é o salvador da pátria e nem é o super-homem. [...] Recuar em muitos momentos não significa (*truncado*) significa você buscar estratégias novas pra um ataque positivo. (entrevista B012).

Ao longo da entrevista com a agente B010, foi evidenciado que rotinas informais, definidas como práticas adotadas difusamente pelos AAFs e capazes de regular as interações entre esses agentes, na linha do que apontam autores como North (1990) e Hodgson (2006), podem auxiliar o Fiscal na tentativa de prever o que pode acontecer durante a operação e

definir as medidas que, eventualmente, podem ser tomadas. Diante de uma situação imprevista, é fundamental juntar os membros da equipe – inclusive consultar os parceiros de outras instituições –, para decidir a ação mais adequada, “sempre vendo a legislação” (entrevista B010). Segundo o depoimento coletado nessa entrevista, o recurso às rotinas informais é comum, independentemente de elas não estarem codificadas, de forma expressa, em documentos escritos.

O depoimento do agente B007 destaca, também, que, antes de uma operação, é necessária uma pré-avaliação, entre o Chefe e sua equipe, muito cautelosa, para ponderar o que pode e o que não pode ser feito em uma dada situação, de forma que haja ciência das capacidades técnicas dos participantes e se defina um alinhamento sobre os procedimentos a serem adotados. A realização dessa avaliação prévia, uma boa comunicação e a definição das orientações necessárias antes de ir a campo produzem mais segurança na atuação dos Fiscais.

Não dá de você chegar de qualquer jeito e querer fazer de qualquer jeito, que você 'tá colocando em risco não somente a tua vida, a dos teus colegas e até mesmo daquelas pessoas que podem 'tá lá, putas da vida (desculpa o palavreado), mas ele 'tá pensando que ele 'tá no direito dele trabalhar, sei lá! Por mais errado que cara 'teja, ele 'tá no direito dele de trabalhar, 'tá pensando isso. (entrevista B007).

Ao longo da entrevista B006, verificou-se o papel de rotinas e regras informais, também na construção de relações de colaboração, tanto com outros Agentes do Instituto Chico Mendes quanto com servidores de outras instituições, como foi visto, amplamente, na literatura sobre a relevância das interações sociais para a execução de *policies* (PIRES, 2009; HUISING; SILBEY, 2011; LIMA; D’ASCENZI, 2013). Ficou esclarecido que a criação de parcerias institucionais e interinstitucionais e seu funcionamento em rede não são sempre institucionalizados pela entidade, pois a articulação, frequentemente, depende das relações desenvolvidas de maneira informal, a partir de iniciativas promovidas pelas equipes locais.

Na instituição, há registro de casos em que, devido ao número insuficiente de servidores habilitados para a fiscalização, se tornou inviável serem realizadas todas as atividades previstas no planejamento, ou precisou-se predispor soluções alternativas. Conforme foi apontado pela agente B010, por exemplo, os agentes responsáveis pela fiscalização têm necessidade de estabelecer acordos informais com outros servidores que, apesar de atuarem em outras áreas (como a de logística) e não terem sido designados formalmente como Fiscais, tentam ajudar dentro das suas possibilidades.

As informações colhidas ao longo da entrevista B003 apontam que, recentemente, ocorreu o abandono de algumas rotinas informais. Por exemplo, o Seminário de Boas Práticas, que promovia uma troca de conhecimentos valiosos entre gestores das várias UCs,

para orientar o processo de tomada de decisão, depois de 2018, deixou de acontecer. Outro aspecto sintomático da mudança de clima organizacional seria a falta de institucionalização da política de comunicação no ICMBio, já que, na atualidade, a comunicação entre agentes acontece no plano informal, principalmente por meio de redes sociais: “Hoje, a comunicação (*truncado*), assim, dos servidores é via WhatsApp. Então, a gente fica sabendo do trabalho de um colega pela amizade que a gente tem, pela proximidade e começa a conhecer a partir daí. Política institucional disso não existe.” (entrevista B003). Foi destacado, também, que, atualmente, não há mais envolvimento dos agentes da instituição no processo de reformulação das normas: “A gente descobre as coisas pura e simplesmente pelo Diário Oficial.” (entrevista B003), o que demonstra a adoção de uma abordagem *top-down* pela alta direção do ICMBio (WILSON, 1887; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; VAN METER; VAN HORN, 1975).

### **Fatores Político-institucionais**

A partir dos dados primários coletados nas entrevistas com Agentes do ICMBio, avaliou-se o efeito de fatores político-institucionais sobre a atuação do implementador da política ambiental. Entre esses fatores, foram considerados o posicionamento político do governo federal e a sua manifestação nos discursos oficiais. Segundo o depoimento do entrevistado B003, na atualidade, há uma inversão de papéis entre o Fiscal – responsabilizado por supostos excessos na aplicação de multas – e o infrator, cujo crime acaba sendo “validado”. Isso gera hostilidade e desconfiança da população com relação aos agentes de fiscalização, deixando-os expostos a maiores riscos e insegurança, inclusive, fora da sua esfera laboral, e receosos de serem atacados a qualquer momento:

O agente de fiscalização, pequenininho aqui na ponta, ele não consegue fazer quando se tem exemplo do Planalto com discurso contrário a isso, né? Nos coloca como (*truncado*) o agente da lei como bandido e não o criminoso, que é a situação que todos os fiscais hoje vivem, né?” (entrevista B003).

Um exemplo emblemático colocado na fala da entrevistada B010 é a interpretação – dada pelo governo atual – da norma que prevê a destruição dos equipamentos utilizados para cometer ilícito ambiental. Essa é uma evidência de como o poder discricionário pode ser utilizado pelos agentes, nesse caso os próprios membros da cúpula do governo e da presidência de agências federais, para distorcer o sentido das normas, o que revela a importância da existência de mecanismos de controle sobre o excesso de discricionariedade (LUPIA; MCCUBBINS, 1994; OLIVEIRA, 2012; COELHO; FERNANDES, 2017). Embora a apreensão desse tipo de bens esteja amparada pelo Art. 111 do Decreto nº 6.514/2008, o posicionamento do governo inibe sua aplicação por parte dos Fiscais, os quais chegam a

considerar essa ordem hierárquica como uma mudança na legislação, com efeitos negativos no trabalho diário de fiscalização realizado na floresta, principalmente no combate ao desmatamento ilegal:

E aí, você tem que multar, muitas vezes a pessoa foge, você tem que ir atrás de quem que é o dono daquela área, tal, mas aí 'cê encontra ou então 'cê pega alguém que 'tava lá, tinha alguém lá, né? Só que aí, a gente tem que apreender o material e, aí, pra apreender esse material? [...] A gente pensa: 'Não, vamo' apreender, né?' E aí, a gente volta, vai ver se conseguia os equipamentos pra buscar esse material daqui a alguns dias. [...] E o que acontece? Às vezes, 'cê deixa lá, dia seguinte os caras já levam tudo. (entrevista B010).

De acordo com as opiniões coletadas na entrevista B006, corroboradas pelos depoimentos de outros agentes do ICMBio, na atualidade, o discurso das maiores autoridades do país e as decisões do governo revelam um processo de desconstrução da política ambiental, que se reflete no ambiente institucional e nos comportamentos dos infratores (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020; AVRITZER, 2020). Estes esperam um respaldo legal, ainda inexistente, para suas ações criminosas, dado que os princípios fundamentais da legislação ambiental não mudaram – e “[...] acabam muitas vezes querendo descontar isso nos agentes” (entrevista B006). Por outro lado, os agentes – responsáveis pela aplicação da lei – encontram dificuldades cada vez maiores na implementação da política ambiental, especialmente na luta contra as ilegalidades, e se sentem pouco amparados pelo governo e, em particular, expostos em sua atividade de fiscalização. Em suma, o posicionamento político do governo atual acaba incentivando os infratores a assumir certas atitudes e desestimulando a atuação em campo dos AAFs. Estes não encontram a proteção dos principais agentes políticos do país, o que destoia das gestões anteriores que fortaleceram a ação do Fiscal perante a sociedade, mesmo diante das ameaças e da hostilidade dos infratores.

Segundo as informações disponibilizadas nas interações com os Agentes do ICMBio, entre as quais menciona-se a entrevista B010, foi destacada outra consequência da influência política exercida pelo governo Bolsonaro, similarmente ao que está ocorrendo no IBAMA, isto é, a perda de capacidades institucionais, devido às exonerações de agentes experientes dos cargos de Coordenação e sendo substituídos por profissionais sem a necessária qualificação, principalmente militares:

Essa é a nossa grande preocupação, sabe? Porque é pessoal que trabalha bem, que sabe o que 'tá fazendo, que tem experiência. A gente, assim, a gente vai ficando meio que arrasado de ver uma situação dessas. A gente vê a desconstrução de uma estrutura que já 'tava funcionando! (entrevista B010).

Neste sentido, a maior parte das entrevistas realizadas com os Fiscais do IBAMA e os Agentes do ICMBio confirmou que o governo tem pressionado ambas as instituições para que o Exército Brasileiro assuma o comando das operações de fiscalização, não aproveitando a expertise dos AAFs para as ações de fiscalização em campo. Com efeito, recentemente, foram realizadas, sob o controle do Exército, operações de grande envergadura, como a Verde Brasil 1 (de agosto a outubro/2019), a Verde Brasil 2 (de maio/2020 a abril/2021) e a Samaúma (de junho a agosto/2021). Estas foram instituídas por meio de decretos que autorizam o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para promover ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais na região amazônica (FOLHA DE S.PAULO, 2019b, 2021c). Essas operações, apesar de muito dispendiosas para os cofres públicos (cerca de seis vezes o valor do orçamento do IBAMA para o ano 2020), não se demonstraram eficazes na reversão do quadro de aumento expressivo de focos de incêndios e desmatamento (FOLHA DE S.PAULO, 2021c).

A fala do entrevistado B003 esclareceu o posicionamento dos empresários do setor de agropecuário, os quais, apesar de apoiar o governo atual, avaliam de forma negativa sua política ambiental, já que encoraja incêndios, invasões de terra e grilagem. Esses crimes acabam prejudicando os negócios de pecuaristas e fazendeiros – principalmente daqueles que exportam para o exterior –, devido ao impacto negativo na demanda de seus bens pelos compradores internacionais, o que afeta, também, os preços.

[...] os pecuaristas e os fazendeiros sérios, que trabalham pra gerar a economia desse país, eles são contrários. Eles apoiam o governo, porque é um governo que visa meramente o avanço econômico, mas eles são contrários à política atual do governo de (*truncado*) dentro da questão ambiental. (entrevista B003).

Outro aspecto exposto ao longo da entrevista B003 refere-se ao impacto dos cortes orçamentários na atuação dos agentes do ICMBio, que, no contexto local, afetou muito mais do que a pandemia de Covid-19 a execução de suas ações, considerando que – até maio/2020, quando foi realizada a entrevista – ainda não havia contágios dentro da UC, mas, em contrapartida, o orçamento foi reduzido a zero.

O Quadro 8, a seguir, apresenta a síntese dos resultados obtidos nas entrevistas com os Agentes do ICMBio para cada um dos indicadores que compõem a dimensão institucional.

**Quadro 8 – Resultados observados nas entrevistas com os Agentes do ICMBio – Dimensão Institucional**

Indicador	Síntese dos resultados
Regras Formais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A legislação ambiental brasileira é considerada como uma das melhores do mundo e exitosa na sua aplicação até as eleições presidenciais de 2018, conforme demonstrado pela contenção da taxa de desmatamento na Amazônia Legal no período 2004-2017</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O Decreto nº 6.514/2008, que define o processo administrativo para a apuração das infrações ambientais e a aplicação das respectivas sanções, traz contribuições relevantes graças à maior especificidade em cada tipificação e clareza para a interpretação e a estruturação do processo</li> <li>▪ Quanto às controvérsias sobre a apreensão de bens utilizados nos ilícitos (prevista no Art. 111 do referido decreto), foi destacada a necessidade de existirem os requisitos legais para que a aplicação da norma aconteça sem a responsabilização do Fiscal</li> <li>▪ Com relação à Conciliação Ambiental, prevista no Decreto nº 9.760/2019, há dúvidas quanto à sua eficácia, especialmente no caso de grandes infratores, considerados pouco propensos a pagar as multas e a conciliar. Porém, há registro de posicionamentos favoráveis</li> <li>▪ O escopo da atuação do agente do ICMBio se fundamenta no “nexo causal”, ou seja, na existência da relação entre a infração ambiental e o dano causado à área protegida</li> <li>▪ Quanto ao SNUC, instituído pela Lei nº 9.985/2000, houve progressos contínuos na criação de áreas importantes até 2012, com a elaboração de um mapa das áreas prioritárias pelo MMA, porém a implementação da função social das UCs está aquém dos objetivos fixados na política</li> <li>▪ Entre as dificuldades a serem enfrentadas para uma melhor implementação do SNUC foram destacadas as seguintes: a disputa de interesses entre os vários <i>stakeholders</i>; a ausência de contribuição ou, inclusive, a oposição dos agentes políticos estaduais e municipais; a falta da compreensão da importância da conservação por parte da sociedade (devido também à falta de abertura de áreas protegidas para Uso Público); a falta de uma posição prioritária dessa política no âmbito da agenda ambiental e, conseqüentemente, a falta de estruturas, planejamento e disponibilidade de recursos financeiros e humanos; o discurso do governo atual que dificulta a obtenção de um apoio mais amplo por parte dos diferentes atores sociais</li> <li>▪ Em síntese, não é possível alcançar uma massa crítica suficiente para desenvolver e manter projetos alinhados à preservação ambiental que, simultaneamente, estejam voltados ao desenvolvimento socioeconômico das comunidades locais</li> <li>▪ Com relação ao Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), foi apontado que a linguagem adotada é complexa, muito técnica, distante da realidade do produtor rural, o que gera ambigüidade e insegurança para sua aplicação</li> <li>▪ Ficou registrada a existência de um <i>gap</i> entre a legislação vigente e a sua implementação, devido às lacunas em termos de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, bem como de estratégias de gestão e proteção. Foi defendida a necessidade de definição de uma agenda política mais bem delineada pelos líderes, tanto no núcleo do governo quanto na presidência das autarquias ambientais federais, para enfrentar ameaças urgentes com mais eficiência e tempestividade. Adicionalmente, percebe-se que a aplicação de sanções não ocorre de forma suficientemente severa para garantir a dissuasão do crime ambiental (impunidade)</li> <li>▪ Entre as principais dificuldades enfrentadas na atividade de fiscalização, foram destacadas as seguintes: logísticas, meteorológicas, ambientais, relacionais (principalmente com o infrator), técnicas, além dos riscos de cometer erros nos procedimentos e da demora dos trâmites administrativos</li> <li>▪ No ICMBio, a partir de 2018, vem sendo adotado o Núcleo de Gestão Integrada (NGI), um modelo organizacional que prevê a integração dos servidores lotados em diferentes UCs sob uma única gestão, com a racionalização do trabalho em macroprocessos, priorizando a área de competência de cada agente, como pesquisa, uso público, proteção ambiental, gestão socioambiental, administração e logística (modelo válido para suprir as necessidades de UCs desprovidas de pessoal ou instrumentos de gestão; porém, menos adequado para unidades muito extensas e mais isoladas)</li> <li>▪ Outra mudança relevante na estrutura organizacional do ICMBio foi a criação de 05 Gerências Regionais no lugar de 11 Coordenações Regionais. A desvantagem apontada é que as limitações das CRs iriam se amplificar devido à estrutura ainda mais</li> </ul>
--	--

	<p>precária de cada GR para atender a uma demanda ainda maior</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apesar de existir um arcabouço legal bem estruturado, as normas precisam ser adaptadas ao contexto regional, devido às diferenças existentes entre os diversos biomas brasileiros. Sendo assim, o agente do ICMBio precisa ser tecnicamente capacitado e ter acesso a uma bagagem ampla de conhecimentos compartilhados</li> <li>▪ Quanto ao planejamento da fiscalização, o instrumento adotado pelo ICMBio é o Plano Anual de Fiscalização – PLANAF, que descreve as operações a serem executadas e os respectivos recursos necessários: inicialmente, as UCs elaboram um planejamento micro que projeta as ações para o âmbito local; após uma avaliação prévia feita com as Coordenações locais, a proposta é submetida à Coordenação de Fiscalização – COFIS, da sede de Brasília, que consolida os planos locais em um planejamento macro</li> </ul>
Regras Informais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ As rotinas informais, definidas como práticas amplamente difusas entre os AAFs, são essenciais para orientar o processo de tomada de decisão do Fiscal, principalmente diante de situações de perigo e desafiadoras; auxiliam o Chefe da operação e os membros da equipe de fiscalização a preverem o que pode acontecer na operação e a definirem, com antecedência, as medidas e os procedimentos a serem adotados</li> <li>▪ Durante uma operação, nem sempre é viável verificar rotinas escritas ou manuais, assim é necessário que o Fiscal seja capacitado para adotar a abordagem correta</li> <li>▪ Além da capacitação e do acesso a todos os conhecimentos técnicos necessários, o AAF precisa adotar o bom senso e consultar sua equipe</li> <li>▪ Diante de uma dada situação, a escolha mais sensata para não prejudicar o andamento da operação pode consistir em recuar e acessar as informações disponíveis para avaliar corretamente os riscos enfrentados e ponderar, de forma racional, os possíveis cenários</li> <li>▪ Foi evidenciada a importância de rotinas e regras informais também para a construção de relações de colaboração tanto com outros Agentes do ICMBio quanto com servidores de outras instituições, pois resulta que a criação de redes de parcerias institucionais e interinstitucionais não é institucionalizada pela entidade, mas depende das relações desenvolvidas informalmente pelas equipes locais</li> <li>▪ Devido ao número insuficiente de servidores habilitados para atuarem como Fiscais, há registro de casos em que é preciso contar, de maneira informal, com o apoio de outros servidores, apesar de estes agirem em outras áreas e não terem sido designados formalmente para a fiscalização</li> <li>▪ Foi apontado o abandono de algumas rotinas informais, a exemplo do Seminário de Boas Práticas, que, até 2018, promovia troca de conhecimentos entre gestores de diferentes UCs, para orientar melhor o processo de tomada de decisão</li> <li>▪ Foi destacada a falta de uma política de comunicação institucionalizada no ICMBio, pois, na atualidade, as informações entre agentes são transmitidas, principalmente, no plano informal (através de redes sociais)</li> <li>▪ Há registro de um menor envolvimento, na atualidade, dos agentes da instituição no processo de reformulação das normas, cuja divulgação é realizada de cima para baixo através do DOU</li> </ul>
Fatores Político-institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O discurso do presidente Bolsonaro afeta a atuação do AAF, pois este percebe a falta de amparo por parte do governo e o risco de ser hostilizado pelo alto escalão da instituição da qual faz parte, apesar de estar agindo conforme a legislação. Como consequência, essa situação pode levar o Fiscal a não agir. Há registros de operações programadas e sucessivamente canceladas, bem como o posicionamento contrário do governo à destruição de bens apreendidos durante fiscalização, o que inibe a adoção dessa medida pelos AAFs, apesar de ela ser legal</li> <li>▪ Esse discurso contrário do governo, ainda, gera hostilidade e desconfiança da população em relação aos agentes de fiscalização, cada vez mais expostos a riscos e insegurança, inclusive fora da sua esfera laboral. Em contrapartida, o comportamento do infrator acaba sendo “validado”, aumentando a sensação de impunidade</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A política ambiental do governo atual é bem avaliada só por aquela parte dos empresários propensos a cometer irregularidades ambientais; por outro lado, o agronegócio exportador declara-se contrário às iniciativas de desregulamentação ou às interpretações duvidosas de normas já consolidadas que, ao encorajar os crimes, acabam tendo um impacto negativo na demanda de bens pelo mercado internacional</li> <li>▪ Entre as consequências da influência política exercida pelo governo Bolsonaro, destaca-se a perda de capacidades institucionais, devido às exonerações de agentes experientes dos cargos de Coordenação e aos ingressos de profissionais menos qualificados, principalmente militares (fenômeno similar ao que ocorre no IBAMA)</li> <li>▪ O conjunto das entrevistas realizadas com os BNRs das duas autarquias da área ambiental confirma que o governo Bolsonaro tem pressionado ambas as instituições para que o Exército Brasileiro assuma o comando das atividades de fiscalização (como, de fato ocorreu, nas operações Verde Brasil 1, Verde Brasil 2 e Samaúma)</li> <li>▪ Nas gestões anteriores, o respaldo dos principais agentes políticos do país conseguiu fortalecer a ação do Fiscal perante a sociedade, mesmo diante das ameaças e da hostilidade dos infratores ambientais</li> <li>▪ Foi evidenciado o impacto dos cortes orçamentários na atuação dos agentes do ICMBio, considerado como um fator que, no contexto local, afetou a execução das operações em campo, em 2020, muito mais do que a pandemia de Covid-19</li> </ul>
--	---

Fonte: resultados da pesquisa.

Com o intuito de situar objetivamente os resultados dos dados primários obtidos nesta pesquisa, na Tabela 5 abaixo, são reportadas as frequências percentuais dos indicadores da dimensão institucional para cada um dos casos dos Agentes do ICMBio, em relação à totalidade das entrevistas realizadas nas duas instituições. Analogamente ao que foi colocado a propósito da apresentação dos resultados dos casos do IBAMA, vale destacar que no item 5.3, que contém a Análise Comparativa entre os casos das duas instituições, os valores agregados referentes ao ICMBio serão comparados com os respectivos valores do IBAMA.

**Tabela 5 – Frequência dos indicadores da Dimensão Institucional nos casos do ICMBio**

<b>Casos</b>	<b>Regras Formais</b>	<b>Regras Informais</b>	<b>Fatores Político-institucionais</b>
B001	4,3%	3,5%	1,9%
B002	3,9%	11,1%	2,6%
B003	2,1%	2,0%	2,9%
B004	4,5%	7,6%	4,9%
B005	3,3%	2,0%	0,6%
B006	3,7%	1,5%	1,0%



B007	1,2%	3,5%	1,0%
B008	3,9%	1,0%	1,6%
B009	2,9%	1,0%	6,5%
B010	3,7%	2,5%	2,3%
B011	1,9%	5,6%	0,3%
B012	3,7%	2,5%	1,9%
B013	11,8%	5,1%	5,2%
B014	2,7%	4,0%	1,3%
Total ICMBio	53,7%	53,0%	34,0%

Fonte: resultados da pesquisa.

### 5.2.2 Dimensão individual

#### **Incentivos Intrínsecos e Extrínsecos**

De forma geral, na visão dos entrevistados, os Agentes do ICMBio, em especial os que atuam na qualidade de AAFs, se identificam, fortemente, com as políticas e as atividades da instituição e se sentem incentivados a trabalhar em defesa de um direito coletivo, cientes de estar cumprindo a legislação ambiental e exercendo um papel fundamental para a sociedade. A seguir, serão apresentados aspectos mais específicos que foram evidenciados pelos interlocutores sobre o tema de incentivos e sua influência na atuação dos BNRs.

De acordo com a fala do entrevistado B003, por exemplo, tanto a afinidade da formação com o trabalho na área ambiental quanto os ideais de proteção à biodiversidade constituíram os principais motivos por ele ter decidido fazer parte do Instituto Chico Mendes. Na referida entrevista, ficou esclarecido que esses ideais não se configuram como militância política, mas como um “ambientalismo de diálogo” que demonstre a possibilidade de conciliar a pauta ambiental com o desenvolvimento sustentável e a gestão do território, inclusive nas relações com grandes fazendeiros. Destacou-se, ainda, que, na questão do ambientalismo, a polarização não funciona:

Hoje, na FLONA do Iquiri, eu trabalho com mais de 50 grandes fazendeiros. Eu falo grandes fazendeiros, produtores acima de 500.000 [quinhetos mil] hectares de terra que 'tão em volta da FLONA, todos eles com uma boa relação com a Unidade, sem

invadir a Unidade, sem promover desmatamento na Unidade e nós conseguimos isso com muito diálogo, respeitando o espaço deles e eles respeitando o nosso espaço. Nós conseguimos construir dessa forma e simplesmente mostrando pra eles (*truncado*) não viés, porque, se mostrar com viés ambiental com um pecuarista, você vai ficar naquela queda de braço, mas nós mostramos um viés econômico pro pecuarista, mostrar pra ele o ganho financeiro que ele tem por proteger a reserva, a FLONA, né? (entrevista B003).

Nessa linha de pensamento, na entrevista B009, foi observada a importância de que o AAF baseie sua ação na defesa do meio ambiente, enquanto direito difuso valioso para a sociedade, pautando sempre seu trabalho no princípio da legalidade e em critérios técnico-científicos, e não em princípios ideológicos que possam estar relacionados com a pauta ambientalista, pois isso iria ter repercussões desfavoráveis na construção de relações de cooperação com os demais atores sociais. Do mesmo modo, na fala do entrevistado B012, explica-se que, embora os ideais ambientalistas possam ser considerados complementares aos que norteiam o trabalho de proteção do meio ambiente, o agente ambiental exerce uma função vinculada à missão institucional e pautada na legalidade, bastante diferente daquela do ativista social.

Na já citada entrevista B003, salientou-se que os ideais de proteção à biodiversidade são entendidos, pela maioria de servidores do ICMBio, como valores institucionais que sinalizam um comprometimento com a sociedade, que vai além da missão institucional, da remuneração e do prestígio dos agentes implementadores da política ambiental.

Segundo as informações colhidas nas entrevistas B006 e B010, os principais fatores que incentivam a trabalhar como Agente do ICMBio são o interesse pela área ambiental (especialmente quando coincide com a área de formação do servidor) e a paixão por trabalhar em contato com a natureza: “Pra biólogo assim, é um prato cheio pra gente, né? Ter um ambiente assim, praticamente intocado, que 'cê vê a natureza tão pujante assim.” (entrevista B010).

Outros aspectos intrínsecos inerentes à natureza do trabalho foram evidenciados nas entrevistas B006 e B010, tais como a preferência por estar trabalhando em campo e, assim, fugir da rotina das atividades típicas de escritório.

No depoimento referente à entrevista B014, foi destacado um conjunto de aspectos que complementam os que foram expostos pelos demais entrevistados da mesma instituição, mas sempre estritamente relacionados com a personalidade e o perfil individual de cada agente, a saber: a vontade de trabalhar em benefício do meio ambiente e, ao mesmo tempo, sentir-se importante e capaz de cessar um dano e resolver uma situação urgente e complexa, que outras pessoas não conseguiriam; e sentir prazer em correr perigo em defesa de um bem

coletivo. “Eu acho que é, talvez, talvez, é uma das áreas que você corre mais o risco e, ao mesmo tempo, tem gente que é simplesmente apaixonado por isso! É interessante. É um pouco de adrenalina, né? [...]” (entrevista B014). Mais especificamente, essa entrevistada trouxe como fator preponderante no momento de escolher a profissão de Fiscal, qual seja, a vontade de lidar com questões complexas que se apresentam diariamente em campo: “Eu queria ter uma experiência do campo e como acontecem as abordagens dos (*truncado*) com os infratores, como eu devo agir. Eu acho que ali é a vida real, assim, é o que acontece. Não é só aquela coisa bonitinha, né?” (entrevista B014).

Ao longo das entrevistas B006 e B008, observou-se a necessidade, por parte dos agentes, de que não só seu trabalho seja reconhecido como relevante e técnico, mas, também, sejam identificados os valores do grupo de trabalho (espírito de equipe), além de suas capacidades individuais. De acordo com a entrevista B002, a motivação para trabalhar no ICMBio, especificamente na Amazônia, coincide com a realização do sonho de trabalhar na área de formação, para poder colocar em prática os conhecimentos desenvolvidos ao longo dos estudos, apesar dos desafios de trabalhar num território muito complicado. Outro aspecto importante é a identificação com a missão do ICMBio como um todo, no sentido do trabalho institucional, um conceito defendido por autores como Lawrence, Suddaby e Leca, (2009, 2011) e Lawrence, Leca e Zilber (2013), conforme já abordado. No caso da entrevistada, percebeu-se uma identificação ainda mais forte com a missão do NGI Humaitá, órgão no qual a servidora atua. Apesar dos riscos, das ameaças, o que a mais motiva é observar os resultados do trabalho, as conquistas alcançadas graças aos esforços empreendidos, como, por exemplo: a elaboração do Plano de Manejo, a obtenção da Concessão Florestal, a reativação do Conselho Gestor, a assinatura de Termo de Compromisso com a comunidade para coleta de castanha, entre outros.

De forma semelhante, o depoimento coletado na entrevista B004 mostra que um aspecto fundamental, para o agente ambiental que trabalha na região amazônica, é a compreensão da importância de contribuir para conservar áreas dessa região e de manter contato com moradores de comunidades tradicionais, os quais estabelecem uma relação completamente diferente com a natureza, em comparação com os indivíduos que moram em ambientes urbanos. Assim, tendo em vista que a região é muito pouco assistida em termos de saúde, educação, conexão à *internet* e poucas opções de vida social, é necessário que haja para o agente do ICMBio que atua em unidades em áreas remotas, como no caso da REBIO de Uatumã, compensações diferentes daquelas postas no plano material, quais sejam: sentir

paixão pelo trabalho, desejar contribuir para a conservação da natureza e ter ciência de estar realizando um trabalho relevante para a sociedade.

Analogamente, a fala do entrevistado B005 aponta as dificuldades enfrentadas pelos servidores recém-nomeados que, provenientes de outras regiões do Brasil, são lotados em unidades localizadas na Amazônia, por conta das diferenças culturais, precariedade da infraestrutura, equipe de trabalho reduzida, entre outras:

Às vezes, a gente até comentava, os servidores chegavam com um pé na unidade, mas com um pé já pensando em voltar, né?! Era um pé chegando e outro pé saindo. Ele já queria terminar ali o seu período probatório e pegar uma remoção o quanto antes, né?! (entrevista B005).

Em contrapartida, o conhecimento da realidade local e o interesse em morar na região amazônica representam enormes vantagens: “[...] quando você já tem, vamos dizer assim, aquela cria da casa que já tem todo conhecimento, que já tem todo um traquejo com as coisas voltadas da nossa região, isso facilita, né?! A prova é, por exemplo, se eu contar de 2013 pra 2020 são sete anos que a gente ‘tá na gestão.’” (entrevista B005).

De acordo com o depoimento da entrevistada B014, as capacitações propiciadas pela instituição constituem um incentivo importante para os agentes, pois favorecem o desenvolvimento das competências de cada servidor e aumentam seu grau de satisfação no trabalho:

Eu gosto de trabalhar no ICMBio: ele dá essa valorização para os Analistas, para as pessoas que trabalham, o corpo técnico. Tem um plano... Todo ano existe um plano de capacitação, vários cursos que você pode fazer para ficar com a especialidade em alguma coisa que você queira. (entrevista B014).

As falas coletadas durante as entrevistas B007 e B012 mostram que a principal motivação para o agente atuar em campo, por vezes arriscando a própria vida, seria pessoal, no sentido de ele se identificar com a missão institucional. Assim, mais do que a recompensa financeira, o reconhecimento do trabalho e a consciência de estar contribuindo para a conservação ambiental representariam os principais incentivos para o agente.

Nessa mesma linha, as informações colhidas na entrevista B003 apontam que nem o fator financeiro nem a estruturação da carreira de Analista Ambiental seriam fatores determinantes para que o agente escolha atuar em campo como AAF. Os principais motivos estariam, fortemente, relacionados com o perfil individual de cada agente, incluindo o gosto pessoal pela profissão, a identificação com a missão institucional e com valores éticos e morais, isto é, um conjunto de incentivos intrínsecos considerados capazes de se sobreporem a todas as dificuldades objetivas apresentadas pela própria natureza do trabalho, tais como a falta de segurança, a exposição ao risco para a família, a dificuldade de montar as equipes, a

perseguição que, em certas ocasiões, ocorre dentro da própria instituição: “[...] sair da tua casa, passar dias no meio do mato, comendo mal, dormindo no meio mato, às vezes, muitas vezes, sem se alimentar, sem... (*truncado*), andar dez, quinze quilômetros por dia correndo todos os riscos [...]” (entrevista B003).

Essas considerações sobre a predominância dos incentivos intrínsecos sobre os incentivos extrínsecos são válidas para a maioria dos agentes entrevistados, coerentemente com a perspectiva adotada em trabalhos que defendem a *Stewardship Theory*, em contraposição à Teoria da Agência (DONALDSON; DAVIS, 1991; DAVIS; SCHOORMAN; DONALDSON, 1997; VAN SLYKE, 2006; KLUVERS; TIPPETT, 2011). Ainda assim, os interlocutores citaram alguns problemas que complicariam a realização do trabalho. Entre eles, foi destacada a dificuldade para o agente conseguir desempenhar todas as atividades, considerando que elas são bastante heterogêneas, já que incluem a fiscalização, a gestão da Unidade, a elaboração do Plano de Manejo, a negociação com os vários atores sociais, o licenciamento, entre outras. De forma geral, devido ao quadro reduzido de pessoal, foi evidenciado que o agente precisaria estender, excessivamente, sua jornada de trabalho para atender às demandas na sua totalidade, mas que não haveria reconhecimento desse trabalho extra por parte da instituição, levando-o, por isso, a estabelecer prioridades. Destacou-se que, para os agentes designados como AAFs, a fiscalização chegaria a ocupar, aproximadamente, a metade da jornada de trabalho.

Assim, conforme a entrevista B006, são necessários maiores incentivos financeiros, considerados insuficientes se comparados aos riscos assumidos, em especial, na atividade de fiscalização (agressões, doenças tropicais, adoecimento psicológico etc.), bem como um respaldo mais consistente por parte dos superiores hierárquicos e mais segurança legal para estimular um maior número de servidores a atuarem em campo.

Ainda no campo dos incentivos extrínsecos, o depoimento colhido ao longo da entrevista B007, salienta como fator importante o reconhecimento por parte da presidência da instituição mais do que a recompensa financeira ou o valor da diária, de forma coerente com o que foi apontado acima sobre *Stewardship Theory*. O entrevistado expressou um posicionamento diferente daquele levantado pela maioria dos agentes do ICMBio que participaram desta pesquisa. Segundo B007, há reconhecimento por parte da nova presidência da instituição, o que não ocorria nas gestões anteriores, já que a fiscalização era vista como “o patinho feio” (entrevista B007): “Hoje, eu vejo que a gente tem mais liberdade, o fiscal ’tá

mais valorizado, hoje, ok? Mas a pressão é muito forte. Em cima do fiscal a pressão é fortíssima, cara." (entrevista B007).

Na entrevista B006, foram evidenciados aspectos que representam incentivos negativos para o BNR do Instituto Chico Mendes, como “[...] falta de reconhecimento institucional, a falta de condições de trabalho, baixo número de servidores e a elevada quantidade de demandas, então é uma sobrecarga”. Essa sobrecarga de trabalho penalizaria, especialmente, o servidor que possui melhor desempenho nas atividades e mais habilidades para a resolução de problemas, pois esse profissional acabaria assumindo mais tarefas, devido às dificuldades encontradas para o envolvimento dos trabalhadores menos proativos.

Diante do recrudescimento de ameaças e violências sofridas pelos Fiscais nos últimos anos, o entrevistado B009 observou a necessidade de maior resistência por parte dos agentes em campo, de fortalecimento da especialização na linha tática e de proteção das equipes: “[...] a coisa teve que se (*truncado*) teve que caminhar pra um lado muito mais bélico, mais (*truncado*) com essa estruturação de quase uma guerra no campo lá pra manter a segurança das equipes.” (entrevista B009).

### **Valores**

Os resultados observados, a partir das opiniões dos entrevistados do ICMBio, sobre o papel dos valores na atuação dos BNRs mostram pontos em comum com aspectos já salientados a propósito dos incentivos intrínsecos. Ainda assim, vale destacar alguns depoimentos, conforme relatado a seguir.

Na fala do entrevistado B006, foram acentuados os valores nos quais estaria embasada a ação do Agente do ICMBio, especialmente daquele que decide atuar como Fiscal em campo, como a consciência de estar contribuindo para a “defesa de direito difuso, [...] algo que é valioso para a sociedade”. De acordo com a opinião de B006, esse ideal está desvinculado do conceito de ambientalismo no sentido político-ideológico e fundamentado em critérios técnicos e científicos.

Analogamente, de acordo com o depoimento da entrevista B007, um aspecto que influencia na atuação do Fiscal são os valores em que ele acredita, como a crença de que a proteção ambiental pode aliar-se ao desenvolvimento sustentável. Apesar disso, foi esclarecido que, independentemente de valores, ideais e preferências de cada agente, a sua atuação deve sempre ser pautada na normativa.

Neste sentido, é importante citar as opiniões que foram colocadas na entrevista B010, corroboradas pelas falas de outros entrevistados. Segundo esse posicionamento, é preciso

distinguir o papel do Analista/Técnico Ambiental, enquanto servidor público, e o indivíduo, como pessoa física, que possui suas crenças e convicções ideológicas. O ambientalismo, entendido como engajamento em ações ambientalistas, é um conceito diferente do interesse que um servidor pode ter em cuidar do meio ambiente como parte da sua profissão e, ao mesmo tempo, como realização pessoal. O discurso do governo atual que considera todo burocrata da área ambiental como “ambientalista” causa estranheza e desconforto na agente B010, pois, está implícito que se prefere o servidor que trabalha mecanicamente ou somente para receber sua remuneração e não porque está convencido, com base em seus valores, da utilidade pública da sua profissão.

As informações coletadas na entrevista B005, por um lado, mostram como os valores do agente afetam, significativamente, sua atuação profissional, pois a grande maioria dos servidores do ICMBio experimenta amor pelo trabalho e envolvimento pessoal. Esse aspecto evidencia a relevância dos valores, enquanto ligação entre os objetivos institucionais definidos na política pública e sua apropriação por parte dos burocratas implementadores, conforme ilustrado por Lima e D’Ascenzi (2013). Em contrapartida, de acordo com o entrevistado B005, há, também, casos de agentes que cumprem apenas suas obrigações legais, mas sem nenhum envolvimento pessoal:

[...] o que a gente também observa, em determinados colegas, é entrar ali pra simplesmente cumprir o seu dever como servidor público, né?! De ele entrar às 8 horas e sair ali às 6 horas, né?! [...] Então, muitos servidores eles são muito, vamos dizer, como posso colocar, ‘Caxias’, né?!, ali dentro da caixinha, que ele tem isso, o meu expediente, o meu horário é esse, eu não vou dar mais um segundo [...]. (entrevista B005).

Vale destacar o depoimento colhido na entrevista B012, realizada com um agente do ICMBio que é morador da RESEX Médio Purus, enquanto integrante do povo tradicional dos ribeirinhos extrativistas do interior da reserva. O entrevistado participou, desde 2005, do movimento que lutou pela criação da unidade que, finalmente, teve êxito em 2008, quando a UC foi instituída por decreto presidencial. Apesar de possuir somente o nível médio, o agente B012 tem se esforçado para realizar vários cursos que lhe permitam se capacitar para a gestão. Em julho de 2020, época da entrevista, esse agente chefiava a unidade e se dizia orgulhoso de ser a primeira liderança comunitária a assumir a gestão de uma UC federal. Segundo sua visão, a gestão de uma Unidade de Conservação é muito mais do que proteger o território por meio das operações de comando e controle, ou seja, é cumprir a missão institucional no que diz respeito a melhorar a qualidade de vida das pessoas, trabalhar manejo de recursos e criar uma rede de relações com os moradores, o órgão gestor e as demais instituições parceiras,

coerentemente com o que é apontado por Lotta (2018). A importância do desenvolvimento de uma rede de parceiros para uma Reserva Extrativista como a do Médio Purus é ainda maior, considerando que, no seu território, residem populações tradicionais que se sustentam graças ao manejo dos recursos naturais e que essa UC conta tão somente com dois agentes para uma área superior a 600.000 hectares. Isso demonstra a necessidade de providenciar respostas alternativas para a gestão territorial das Unidades de Conservação, especialmente nos casos em que o quadro de servidores do ICMBio é muito reduzido e não existem as condições ideais para a criação de um Núcleo de Gestão Integrada.

### **Discricionariedade**

Na maior parte das falas dos entrevistados, foi mencionado o Decreto 6.514/2008 (BRASIL, 2008) como norma fundamental para nortear a atuação do Fiscal ambiental. Por um lado, destacaram-se os aspectos nos quais essa norma estabelece critérios objetivos e inequívocos que delimitam a ação do agente, como a dosimetria da multa, isto é, a definição do valor da multa com base, por exemplo, no metro cúbico de madeira apreendida. Em contrapartida, foram apresentados outros aspectos para os quais é necessário que o agente utilize critérios – nem sempre objetivos – para lavrar o auto de infração. Por exemplo, no depoimento da agente B014, foram mencionados a capacidade econômica do infrator; se a caça foi feita por necessidade de subsistência ou por esporte; se o ilícito foi cometido com o intuito de vender; o dia e o horário da infração; se esta ocorreu fora ou dentro de UC (neste último caso, duplica a multa), entre outros fatores. A adoção desses critérios revela a complexidade do processo de tomada de decisão do AAF:

Às vezes, o Fiscal ele tem aquela liberdade, né? Não 'tá muito definido isso, né? E algumas pessoas questionam: 'Nossa, porque tu aplicou...?', de fora, verdade, que não sabe como é que é o trabalho, né? [...] São vários fatores que você analisa naquele momento. [...] Só a gente sabe, quando a gente 'tá lá, como é que é difícil. [...] Então, são muitas coisas que você tem que buscar pra poder fazer a orientação certa, fazer a lavratura do auto condizente até com a capacidade econômica do infrator, né?. (entrevista B014).

Outra norma fundamental que regula e orienta a conduta do Fiscal do Instituto Chico Mendes é o Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental no ICMBio (ICMBIO, 2008). Note-se que, no dia a dia do AAF, ocorrem situações peculiares ou imprevistas, para as quais é necessário que o agente seja capaz de interpretar a norma para sua aplicação num determinado contexto (HUISING; SILBEY, 2011), mas sem adotar critérios subjetivos e dentro dos limites previstos na própria legislação, isto é, no respeito ao princípio de



legalidade, ao qual ele é submetido, e sem exceder no uso do poder discricionário (LUIPIA; MCCUBBINS, 1994; OLIVEIRA, 2012; COÊLHO; FERNANDES, 2017).

De acordo com a legislação brasileira, por exemplo, a caça de animal que constitui a fauna silvestre é crime. Porém, caso a caça seja para a subsistência da família do indivíduo, o Fiscal, aplicando corretamente a interpretação da lei, não pune o potencial infrator nessa situação específica. Por outro lado, se a quantidade da caça for superior à subsistência e houver indícios suficientes de que foi realizada para fins de comercialização, é dever do Fiscal aplicar a penalidade prevista na legislação. Assim, em função da situação do indivíduo e do volume da caça, o AAF interpreta a lei e avalia se aquela ação ocorre dentro do limite de subsistência ou se o está ultrapassando. Vale ressaltar que a lei não fixa exatamente esse limite que corresponde à subsistência, o que representa um exemplo de imprecisão e indeterminação na linguagem adotada pela legislação, com a consequência de tornar ainda mais desafiador o trabalho do BNR (MATLAND, 1995; OLIVEIRA, 2012; ZAHARIADIS, 2014). Nesse aspecto, entre outros, reside a complexidade da atuação do Fiscal.

Na entrevista B009, foi reforçada mais ainda essa questão da ambiguidade de algumas normas (a exemplo do Novo Código Florestal) e as controvérsias sobre a aplicação de outros dispositivos legais (a exemplo do já citado Art. 111 do Decreto nº 6.514/2008, que disciplina a destruição de bens utilizados na prática da infração ambiental). Na referida entrevista, foi colocado que existem pareceres, emitidos pelo Ministério do Meio Ambiente ou pelas entidades a ele vinculadas, que são aplicados para uniformizar a interpretação e aplicação das normas. Ainda assim, a interpretação fornecida por esses pareceres pode se tornar vulnerável e ser questionada em uma disputa técnica. Por isso, diante de casos que não estão bem definidos na legislação ou que deixam certa margem de discricionariedade ao burocrata de nível de rua, o Agente Ambiental Federal precisa subsidiar tecnicamente sua decisão e demonstrar que ela foi tomada dentro dos limites previstos em lei, apresentando as necessárias justificativas em relatório. Dito de outro modo, a discricionariedade é utilizada somente como último recurso, pois uma conduta discricionária que não esteja amparada pela legislação pode provocar erros a serem corrigidos e, eventualmente, prejudicar o agente e sua chefia.

De acordo com as opiniões relatadas na entrevista B013, na relação do agente de fiscalização com o infrator, não há possibilidade de negociação, pois o servidor público tem como limite a própria lei: “[...] negociar ou tentar alguma coisa fora da legislação, mesmo que seja no sentido de buscar uma possível relação com o infrator, não existe isso, não pode.” (entrevista B013). Segundo essa visão, ao Fiscal não cabe dialogar com o infrator; seria como

se o agente de trânsito estivesse dialogando e buscando acordo com “um condutor alcoolizado, sem cinto e com as crianças tudo sem cadeira...” (entrevista B013). O papel do Fiscal é orientar o cidadão em não incorrer novamente na ilegalidade e quais serão as consequências se ele persistir nos atos ilícitos. Segundo B013, na tomada de decisão, o agente público precisa seguir a legislação de forma assertiva e sem demoras que atrasem, desnecessariamente, o processo e, ao mesmo tempo, não deve exceder nos requerimentos ao cidadão, “buscando uma autoproteção”. De acordo com B013, mesmo no caso em que, por exemplo, o abate de animal silvestre ocorre para saciar a fome do cidadão em caráter imediato – exceção prevista pela Lei nº 9.605/1998 (BRASIL, 1998) –, a competência de julgar não é do Fiscal, mas do juiz. Assim, a rigor, o agente de fiscalização precisa autuar o potencial infrator, abrir o processo, elaborar relatório (incluindo a descrição da situação socioeconômica do indivíduo) e comunicar o crime ao Ministério Público Federal, que irá encaminhar os atos para a decisão do juiz federal.

O cara ‘tá numa região Amazônica, tem um ribeirão lá no barranco do rio, quer abater uma tartaruga, o fiscal ele não vai nem ver, mas a lei não diz pra ele não ver, a lei manda que ele institua todo o procedimento, que ele enquadre, autue o auto de infração [...]. Agora tu vê, já imaginou um juiz vai reconhecer que aquilo lá é pra subsistência, mas o fiscal na íntegra ele deveria fazer funcionar todo o processo [...]. (entrevista B013).

Em suma, segundo o depoimento de B013, o uso da discricionariedade deve ser evitado, pois envolve riscos que podem afetar negativamente a atuação do AAF. De todo modo, segundo a maioria dos entrevistados, a legislação está suficientemente clara e detalhada, pois contém as principais determinações para a tomada de decisão do Fiscal. A entrevistada B010 pontua que, no caso de o AAF precisar sanar uma dúvida sobre a aplicação da norma, é importante recorrer ao auxílio de um colega mais experiente ou do coordenador da operação, pois, diante de situações de risco, são esses os profissionais capazes de avaliar e tomar determinadas decisões.

Nessa linha de raciocínio, a fala do agente B007 explica que, apesar de existir um planejamento prévio para a execução das operações, há certa margem de flexibilidade e discricionariedade na escolha das ações (por exemplo, entregar uma intimação, autuar, embargar uma área), em função das diferentes demandas e das situações encontradas em campo. Desta forma, há espaço para que o Fiscal exerça sua autonomia dentro dos limites postos pela legislação, mas é necessário que haja um alinhamento com a Chefia imediata.

Outro aspecto relevante que foi mencionado nas entrevistas com Agentes do Instituto Chico Mendes está relacionado com os efeitos da implantação do novo modelo organizacional

do Núcleo de Gestão Integrada sobre a discricionariedade do gestor da Unidade de Conservação. Anteriormente a essa mudança, o Chefe de UC definia, de forma bastante unilateral, as prioridades para aquela unidade territorial, a despeito de existirem ferramentas institucionais aptas para estabelecer esse grau de priorização. As informações coletadas nas entrevistas mostram que a introdução do NGI, além de outros efeitos, possui o potencial de retirar o processo de tomada de decisão das mãos do gestor de UC, reduzindo assim sua margem de discricionariedade.

### **Capacidades**

Segundo as informações coletadas nas entrevistas, a formação é considerada como um dos principais fatores que influenciam na atuação do agente do ICMBio. De acordo com a fala de B001, conhecimentos na área da Ecologia e valores relacionados – ambiente equilibrado, manutenção do planeta, qualidade de vida das pessoas, desenvolvimento sustentável – impactam na atuação e nas escolhas do burocrata implementador da política ambiental. Por outro lado, na fala reportada ao longo da entrevista B007, foi enfatizado que, além da área de formação, outro fator determinante na atuação do agente seriam as capacidades acumuladas a partir da sua experiência direta nas operações de fiscalização, conforme o que apontam autores como Brown e Potoski (2003).

Nesse sentido, além das capacidades adquiridas graças à educação formal e aos cursos de capacitação realizados na instituição, que conta também com a ACADEbio – Academia Nacional da Biodiversidade, é relevante mencionar a influência da experiência acumulada em campo no fortalecimento das competências dos agentes do ICMBio. Vários burocratas de nível de rua entrevistados referiram ter ingressado na instituição antes do desmembramento do IBAMA que deu origem à criação do ICMBio. O agente B009 relata que, enquanto Fiscal do IBAMA, entre 2005 e 2009, conseguiu conhecer as diferentes regiões do estado de Roraima, entender a transição entre as áreas de savana e floresta, participar de numerosas operações de diferente natureza, como combate ao desmatamento e a incêndios e enfrentamento à exploração ilegal de madeira. Essas experiências foram ainda mais significativas, porque o IBAMA, à época, estava se estruturando em termos de orçamento e uso de tecnologia, a exemplo do sensoriamento remoto com melhor detalhamento dos indicativos de desmatamento. Todos os conhecimentos desenvolvidos em campo, ao longo do percurso profissional no IBAMA, têm contribuído para qualificar ainda mais a atuação do agente no Instituto Chico Mendes.

Mesmo para os Agentes que ingressaram na instituição após a criação do ICMBio, como é o caso do entrevistado B007 (admitido em 2010), as capacidades acumuladas a partir da experiência direta em campo influenciam fortemente na atuação do fiscal. Segundo o agente, essa influência é maior do que aquela relacionada com a área de formação e o conjunto de valores nos quais o servidor acredita.

Tendo em vista as dificuldades inerentes ao trabalho do Agente do ICMBio que atua também como Fiscal, segundo B006 e B014, esse perfil precisa incluir capacidades técnicas, como conhecimentos específicos sobre o processo sancionador ambiental, habilidades para aplicar corretamente a legislação, saber resolver problemas complexos, isto é, organizar – quase sem ter tempo para pensar – a logística, a equipe, os recursos materiais necessários etc., assumindo os riscos quando necessário, bem como capacidades político-relacionais, a saber: garantir a disponibilidade de parceiros; exercer a liderança, ao ponto de “ser um pouco líder nato” (entrevista B014); relacionar-se bem com os demais AAFs e dirigir o trabalho em equipe (especialmente no caso do Coordenador); lidar e dialogar com pessoas diferentes, especialmente com os infratores; e ter autonomia na tomada de decisões. Portanto, as evidências trazidas pelos dados primários colhidos nas entrevistas com Agentes do ICMBio confirmaram os resultados das entrevistas realizadas com Fiscais do IBAMA, também, no que diz respeito ao conjunto de capacidades necessárias para o desenvolvimento do trabalho, coerentemente como o que está apresentado por autores como Gomide e Pires (2014), Pires e Gomide (2016), Cavalcante (2017) e Cavalcante e Pires (2018).

Outro aspecto evidenciado na maioria das entrevistas realizadas com os participantes do Instituto Chico Mendes é que a capacitação do Agente do ICMBio precisa ser bastante abrangente, devido à multiplicidade e heterogeneidade das atividades que estão sob sua responsabilidade, o que requer capacidades interdisciplinares (CAVALCANTE, 2017). Comumente, essas atividades incluem a gestão administrativa e financeira, a logística, o trabalho de campo para fiscalização e pesquisa, o atendimento ao público, a articulação com os membros da comunidade e seus representantes no âmbito dos Conselhos e para a realização de projetos relacionados com a gestão socioambiental, entre outras, conforme destacado com bastante ênfase no depoimento da agente B010: “A gente fala ‘Nossa! A gente é bem Bombril, né? A gente faz de tudo’” (entrevista B010). Foi explicado ainda, no depoimento da entrevista B007, que a capacidade de lidar com tantas atividades diferentes está bastante atrelada às características individuais do agente, principalmente o grau de responsabilidade de cada servidor.

Vale mencionar, ainda, a existência de diferentes abordagens na atuação do burocrata implementador do ICMBio, relacionadas a um perfil de agente mais voltado à proteção ambiental da unidade territorial e a outro perfil mais preocupado com as questões sociais. Segundo a entrevistada B001, essa parcela de agentes mais próximos do segundo perfil teria crescido nos últimos anos (hoje seria, aproximadamente, 30% do total do quadro de servidores), devido também aos cursos realizados nas áreas de gestão socioambiental e educação ambiental. Embora a legislação imponha ao Fiscal de atuar, isso não o impede de se afastar de uma visão protecionista mais radical e adotar um olhar mais preocupado com as questões referentes à gestão socioambiental das UCs.

O Quadro 9, reportado abaixo, apresenta a síntese dos resultados obtidos nas entrevistas com os Agentes do ICMBio para cada um dos indicadores que compõem a dimensão individual.

**Quadro 9 – Resultados observados nas entrevistas com os Agentes do ICMBio – Dimensão Individual**

Indicador	Síntese dos resultados
Incentivos Intrínsecos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A maioria dos Agentes do ICMBio entrevistados busca no seu trabalho um tipo de compensação diferente daquela financeira, a saber: sentir paixão pelo trabalho, contribuir para a conservação da natureza e realizar uma missão socialmente relevante</li> <li>▪ Entre os diferentes incentivos internos relatados pelos Agentes do Instituto Chico Mendes, vale evidenciar os seguintes: exercer uma atividade profissional afim à área de formação; demonstrar a viabilidade de conciliar os ideais de proteção à biodiversidade com o desenvolvimento sustentável e a gestão do território; identificar-se com a missão institucional de proteger o meio ambiente; trabalhar em defesa de um direito difuso respaldado pelos princípios constitucionais; cumprir a legislação ambiental; assumir riscos em defesa de um bem coletivo; sentir-se capaz de resolver uma situação urgente e complexa, que outras pessoas não conseguem; observar os resultados alcançados graças aos esforços empreendidos diariamente; receber reconhecimento profissional pelo trabalho realizado; sentir-se parte de um grupo de trabalho unido pelos valores em comum; relacionar-se com comunidades que estabelecem uma relação completamente diferente com a natureza, em comparação com os moradores das áreas urbanas</li> <li>▪ Foi evidenciado que os fatores identificados como principais incentivos intrínsecos para o Agente estão fortemente relacionados com o perfil individual de cada servidor</li> <li>▪ Foram apontadas as principais dificuldades enfrentadas pelos servidores do ICMBio – especialmente os recém-chegados na região amazônica –, entre as quais merecem destaque as seguintes: a precariedade da infraestrutura das UCs; a falta de segurança para si e para a família; as perseguições que ocorrem dentro da própria instituição; as diferenças culturais; as equipes de trabalho reduzidas; a heterogeneidade das atividades a serem desempenhadas, que abrangem desde a fiscalização até a gestão socioambiental; o elevado volume de trabalho etc.; por outro lado, foi apontado que o conhecimento da realidade local e o interesse em morar nessa região representam enormes vantagens</li> </ul>
Incentivos Extrínsecos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A compensação financeira, embora considerada insuficiente, não é considerada um aspecto determinante para incentivar o Agente do ICMBio a atuar na linha de frente da política ambiental, especialmente numa região tão complexa como a Amazônia</li> <li>▪ Da mesma forma, a estruturação da carreira de Analista Ambiental não representaria,</li> </ul>

	<p>por si só, um incentivo suficiente para atuar como AAF nessa região</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apesar de os fatores materiais não ocuparem lugar de destaque entre os incentivos citados pelos Agentes, uma parte dos entrevistados mencionou a necessidade de garantir maiores incentivos financeiros e, especialmente, obter um maior respaldo por parte dos superiores hierárquicos, mais segurança legal para estimular um maior número de servidores a atuarem em campo e menor sobrecarga de trabalho</li> <li>▪ Diante do acirramento das ameaças sofridas pelos Fiscais nos últimos anos, foi colocada ênfase na importância de reforçar a proteção das equipes atuantes em campo</li> </ul>
Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De forma geral, os ideais de proteção à biodiversidade praticados pelos Agentes do ICMBio coincidem com valores institucionais que sinalizam um comprometimento com a sociedade, na defesa de um direito difuso, que vai além da missão institucional, da remuneração, do prestígio de exercer um cargo público na área ambiental. Nesses casos, entende-se que os valores adotados pelo Agente influenciam na sua atuação profissional</li> <li>▪ Independentemente dos valores e das crenças praticados pelo Agente do ICMBio, foi apontado que o essencial é que sua atuação seja sempre pautada na normativa e em critérios técnicos e científicos</li> <li>▪ Apesar do discurso do governo atual, foi reforçado que, na maioria dos casos, os ideais dos Agentes do ICMBio estão desvinculados do conceito de ambientalismo no sentido político-ideológico, isto é, entendido como engajamento em ações ambientalistas: o ambientalismo é um conceito diferente do interesse que um servidor pode ter em cuidar do meio ambiente como parte da sua profissão e realização pessoal</li> <li>▪ Embora a grande maioria dos servidores do Instituto Chico Mendes experimente amor pelo trabalho e envolvimento pessoal, existem casos de agentes que se limitam a cumprir suas obrigações legais, mas sem nenhum envolvimento pessoal</li> <li>▪ Por outro lado, existem casos de Agentes que se esforçam pessoalmente para criar uma rede de relações com os moradores e as demais instituições parceiras, pois entendem que a gestão de uma UC é uma tarefa muito mais ampla do que proteger o território por meio das operações de comando e controle, havendo a necessidade de melhorar a qualidade de vida das pessoas através do manejo sustentável dos recursos naturais</li> </ul>
Discrecionabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O Decreto 6.514/2008 constitui a norma fundamental para nortear a atuação do Fiscal ambiental, pois fixa critérios que delimitam a ação do Agente, como a dosimetria da multa, isto é, a definição do valor da multa com base em parâmetros objetivos</li> <li>▪ É necessário que o agente utilize esses e outros critérios previstos na legislação, para lavrar o auto de infração, como a capacidade econômica do infrator; se o ilícito foi cometido com o intuito de vender ou por necessidade de subsistência; o dia e o horário em que a infração foi cometida; se ela ocorreu fora ou dentro de UC, entre outros</li> <li>▪ Diante de uma situação fática (imprevistos ou casos peculiares), é possível que o Agente precise exercer a discrecionabilidade para a interpretação da legislação e sua aplicação num dado contexto, mas sempre dentro dos limites postos pelas normas (princípio de legalidade) e sem a adoção de critérios meramente subjetivos. Por exemplo: a lei não fixa exatamente o volume de caça que corresponde à subsistência. Nesse aspecto, reside a complexidade da atuação do Fiscal</li> <li>▪ Segundo uma interpretação mais restritiva da discrecionabilidade, mesmo no caso das exceções previstas na Lei nº 9.605/1998, tendo em vista que a competência de julgar é do juiz, a rigor, o agente de fiscalização precisa autuar o potencial infrator</li> <li>▪ Por outro lado, de forma geral, a legislação está clara e detalhada, pois contém todas as determinações para a tomada de decisão do Fiscal. Em caso de dúvidas, sobre a aplicação da norma, é importante consultar um colega da área</li> <li>▪ No ICMBio, outra norma fundamental para orientar a conduta do Fiscal é o Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental</li> <li>▪ Há controvérsias sobre a aplicação de alguns dispositivos legais, a exemplo do Art.</li> </ul>

	<p>111 do Decreto nº 6.514/2008, que disciplina a destruição de bens utilizados na prática da infração ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diante desses casos, existem pareceres – do MMA ou das entidades a ele vinculadas – que são aplicados para uniformizar a interpretação e aplicação das normas; porém, quando há uma margem de discricionariedade maior, o Agente precisa subsidiar tecnicamente sua decisão, apresentando as necessárias justificativas em relatório</li> <li>▪ De acordo com as entrevistas realizadas com Agentes do ICMBio, a introdução do NGI, além de outros efeitos, possui o potencial de retirar o processo de tomada de decisão das mãos do gestor de UC, reduzindo assim sua margem de discricionariedade</li> <li>▪ Em síntese, a discricionariedade é utilizada pelo Agente só como último recurso, pois uma conduta discricionária sem o necessário amparo legal pode provocar erros que prejudicam o BNR e sua chefia</li> </ul>
Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os conhecimentos na área ambiental e valores relacionados são considerados como um dos principais fatores que influenciam nas escolhas do Burocrata de Nível de Rua do ICMBio e impactam na sua atuação</li> <li>▪ As capacitações, que seguem um plano definido anualmente pela instituição (na qual opera a ACADEbio), favorecem o desenvolvimento de competências individuais e coletivas e aumentam o grau de satisfação dos Agentes no seu trabalho</li> <li>▪ Foi destacada a necessidade de o Agente do ICMBio pautar seu trabalho no princípio da legalidade e em critérios técnico-científicos</li> <li>▪ Além dos conhecimentos técnicos, desenvolvidos graças à educação formal e aos cursos de capacitação, foi salientada a importância das capacidades acumuladas pelo Agente a partir da sua experiência desenvolvida em campo (entre as experiências adquiridas nas operações de fiscalização, foram mencionadas aquelas dos agentes que inicialmente ingressaram no IBAMA, quando essa instituição ainda estava se estruturando, e que, após o desmembramento, foram incorporados no ICMBio)</li> <li>▪ Com relação ao trabalho do agente do ICMBio que atua também como AAF, foi evidenciada a necessidade de que esse profissional possua um conjunto de capacidades técnicas – saber resolver problemas complexos, organizar recursos etc. –, bem como político-relacionais, tais como liderança, bom relacionamento com os demais AAFs e outros parceiros, atitudes para dialogar e negociar com diferentes atores (especialmente com os infratores), autonomia na tomada de decisões etc.</li> <li>▪ Ficou evidenciado que a capacitação do Agente do ICMBio precisa ser bastante abrangente e interdisciplinar, devido à heterogeneidade das atividades que se encontram sob sua responsabilidade. Porém, foi esclarecido que a capacidade de lidar com tantas atividades diferentes depende do grau de responsabilidade de cada servidor</li> <li>▪ Foram apresentados ainda dois diferentes perfis de Agentes do ICMBio: o primeiro mais voltado à proteção da UC, por meio de ações de fiscalização; e o segundo mais preocupado com a gestão socioambiental do território, cuja representatividade teria crescido nos últimos anos até alcançar 30% do total do quadro de pessoal</li> </ul>

Fonte: resultados da pesquisa.

Na Tabela 6 abaixo, são reportadas as frequências percentuais dos indicadores da dimensão individual baseadas nos dados primários coletados nas entrevistas com os Agentes do ICMBio, em relação ao conjunto dos casos observados nas duas instituições.

**Tabela 6 – Frequência dos indicadores da Dimensão Individual nos casos do ICMBio**

<b>Casos</b>	<b>Incentivos Intrínsecos</b>	<b>Incentivos Extrínsecos</b>	<b>Valores</b>	<b>Discricionar.</b>	<b>Capacidades</b>
B001	1,7%	2,5%	4,3%	4,2%	2,6%
B002	1,1%	5,9%	3,1%	4,2%	3,4%
B003	5,1%	4,5%	3,7%	3,4%	1,6%
B004	6,9%	5,4%	7,4%	5,1%	2,6%
B005	2,9%	2,0%	3,1%	2,5%	3,1%
B006	4,0%	5,4%	2,5%	1,7%	2,6%
B007	4,0%	2,5%	3,1%	5,1%	1,8%
B008	1,7%	1,0%	0,0%	1,7%	3,1%
B009	2,9%	0,0%	1,8%	1,7%	2,8%
B010	6,9%	4,0%	4,9%	0,8%	3,9%
B011	1,7%	0,0%	1,2%	1,7%	3,9%
B012	2,3%	1,0%	4,3%	5,1%	3,1%
B013	3,4%	5,0%	4,3%	10,2%	5,4%
B014	3,4%	9,4%	1,2%	5,1%	2,8%
<b>Total ICMBio</b>	<b>48,0%</b>	<b>48,5%</b>	<b>44,8%</b>	<b>52,5%</b>	<b>42,6%</b>

Fonte: resultados da pesquisa.

### **5.2.3 Dimensão relacional**

#### **Relações Institucionais e Interinstitucionais**

Primeiramente, é relevante mencionar a necessidade de estabelecer relações colaborativas entre agentes de diferentes Unidades de Conservação do próprio ICMBio, na linha do que mostram as pesquisas de Keiser (2010) e de Berk, Galvan e Hattam (2013) sobre a relevância das interações desenvolvidas a partir da iniciativa dos atores envolvidos no



processo. Na entrevista B014, menciona-se que a alocação dos servidores do NGI Roraima numa área temática específica, em virtude da implantação do Núcleo de Gestão Integrada, não impede que eles se ajudem mutuamente, tendo em vista as diferentes competências de cada um e o fato de a equipe ser bastante reduzida: “[...] a gente tem procurado deixar em aberto essa (*truncado*) esse apoio mútuo entre as áreas temáticas, até porque somos poucos, né? Então, a gente precisa de ajuda mesmo.” (entrevista B014). Existe, ainda, especialmente para a fiscalização, a possibilidade de contar com o apoio de Agentes Ambientais Federais do ICMBio provenientes de outras UCs do país inteiro, para realizar determinadas operações:

‘Ah, eu ’tô ocupada com muita coisa, minha (*truncado*) ou seja, não tenho ninguém pra me ajudar aqui e eu sou do setor de proteção. O que é que eu faço?’. Eu lanço isso nacionalmente: ‘Tal, tal período, eu vou precisar de três Fiscais na operação tal. Vocês podem me ajudar?’. Outros Analistas do Brasil respondem, né?, esse chamado [...]. (entrevista B014).

Analogamente, na fala da entrevista B010, foi evidenciado que a redução do quadro de pessoal no ICMBio tem levado a uma maior cooperação com servidores de outras UCs. Mais especificamente, foram relatados casos de UCs que, fazendo parte de um único NGI e satisfeitas certas condições de proximidade geográfica, econômica e socioambiental, optaram por uma gestão conjunta da fiscalização, criação de Conselhos e elaboração do Plano de Manejo.

A entrevistada B014 acrescentou que esse intercâmbio com Analistas lotados em outras unidades do ICMBio é vantajoso, também, para o servidor que não estiver muito ocupado naquele momento e que tiver interesse em receber diária. Desta forma, representa um mecanismo capaz de satisfazer, simultaneamente, tanto o interesse institucional quanto o interesse individual do agente.

De maneira semelhante, no depoimento do entrevistado B005, relata-se que as operações de fiscalização da RESEX Ituxi são desenvolvidas em conjunto com outras três Unidades de Conservação: a FLONA do Iquiri, a RESEX do Médio Purus e a PARNA Mapinguari. O foco das ações mudou de controle da pressão sobre os quelônios – e outras operações similares para reprimir a caça ilegal – para operações de enfrentamento ao desmatamento, além de invasões e grilagem de terra, conforme foi determinado pelos Coordenadores de Fiscalização e demandado também pelo Ministério Público. A cooperação entre AAFs de diferentes UCs é apontada como indispensável para preencher as lacunas em termos de quantidade de servidores e Fiscais lotados nas respectivas unidades.

De forma mais explícita em comparação com outras entrevistas, o depoimento do agente B012 destaca a importância do trabalho conjunto não somente com os Fiscais do

próprio ICMBio lotados em outras UCs, mas, também, com os Fiscais do IBAMA. Esse tipo de cooperação auxilia na consolidação dos conhecimentos recíprocos e fortalece a atuação dos agentes envolvidos na implementação da política, conforme apontado em trabalhos já citados a propósito da análise dos casos do IBAMA (PIRES, 2009; HUISING; SILBEY, 2011; LIMA; D'ASCENZI, 2013). Mais especificamente, nesta pesquisa, foi observado que as parcerias entre IBAMA e ICMBio reforçam o poder de ação de ambas as autarquias ambientais analisadas no enfrentamento aos ataques dos infratores.

Quanto às relações com outras instituições, além do IBAMA, de acordo com informações colhidas nas entrevistas B006, B009 e B014, foi posta ênfase no desenvolvimento de parcerias com entidades federais, como a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal (especialmente para fiscalização terrestre, abordagem nas rodovias e identificação de transporte ilegal de madeiras), e com os outros órgãos ambientais – especialmente do Estado –, como a Polícia Ambiental ou Polícia Militar de Meio Ambiente. Essas parcerias são consideradas fundamentais, tanto por uma questão inicial de sobrevivência (devido à limitação de pessoal) quanto para garantir um ganho de escala na realização do trabalho e na atuação dentro do território. Adicionalmente, as colaborações com instituições locais da área ambiental auxiliam o ICMBio nas ações voltadas à apreensão ou destinação de bens utilizados no ilícito ambiental. No caso das parcerias com o IBAMA e a Polícia Federal foi evidenciada, ainda, a importância de compartilhar informações sem ter problemas de vazamento ou de interferência dos agentes políticos locais.

Na fala coletada ao longo da entrevista B010, apontou-se que a parceria com o IBAMA é fundamental também no combate a incêndios, pois essa instituição representa o principal parceiro que apoia com servidores, brigadas provenientes de outros estados e veículos, principalmente helicópteros. Devido aos grandes incêndios que têm afetado várias unidades e, no passado, atingiram especialmente o estado de Roraima, as unidades dessa região se esforçam para priorizar tal questão, em parceria com outras entidades, além do IBAMA:

Faz uma forte articulação, onde reúne a defesa civil, os bombeiros, o IBAMA, o ICMBio, a FEMARH [Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos] e vários órgãos que 'tão envolvidos no estado com essa questão, que é fora de situação e semanalmente 'tá se reunindo e [...] traçando estratégias em conjunto, como combater, né? (entrevista B010).

Com relação à parceria entre as duas autarquias ambientais federais, ICMBio e IBAMA, ao longo da entrevista B014, foi apresentada a seguinte ressalva: tendo em vista que a atuação do Instituto Chico Mendes se limita às UCs e seu entorno ou, excepcionalmente, em

outras áreas só quando tenha nexos causal comprovado, a colaboração do IBAMA se materializa, em especial, nas áreas onde o ICMBio não tem competência. Porém, há registro de casos em que operações em conjunto são conduzidas em áreas sobrepostas (entrevista B007).

Quanto à cooperação oferecida por parte das entidades estaduais, na entrevista B009 e em outros depoimentos, observou-se que, em alguns estados da região amazônica, as relações com essas entidades flutuam, pois estão sujeitas às influências das orientações políticas da “equipe de gestão do momento” (entrevista B009), conforme ilustrado no trabalho de Schmitt (2015). Nesses casos, a recusa de prestar apoio nas operações costuma ser colocada de forma velada, nunca de maneira explícita. Sendo assim, para realizar certas ações de fiscalização, é necessário que as instituições implementadoras da política ambiental tenham a capacidade e o “jogo de cintura” para trazer as pessoas das instituições parceiras que possam contribuir, caso por caso, “naquele momento para aquele processo” (entrevista B009).

De acordo com o depoimento coletado na entrevista B001, o ICMBio mantém relações de cooperação, principalmente, com as forças policiais. Essas relações são articuladas, de maneira geral, a partir de iniciativas discricionárias do Chefe da UC, para que as polícias tenham ciência dos crimes ambientais, bem como para garantir a segurança das equipes de fiscalização.

Nessa mesma linha, a fala do agente B013, além de outros entrevistados, destaca que a maior parte das relações interinstitucionais se formaliza no âmbito administrativo, no nível de gestores, mas só se concretizam através das relações informais. Assim, mais uma vez, foi pontuada a importância das interações baseadas na proximidade entre agentes públicos, conforme já evidenciado nos depoimentos colhidos com os Fiscais do IBAMA e corroborado por trabalhos que mostram a relevância das relações e trocas de experiência para a execução de *policies* (PIRES, 2009; HUISING; SILBEY, 2011; LIMA; D’ASCENZI, 2013).

As informações colhidas nas entrevistas B005, B009, B010, B012, B013 e B014 sinalizaram, também, o desenvolvimento de parcerias entre o ICMBio e outras instituições públicas, além das forças policiais e os já mencionados IBAMA e órgãos ambientais estaduais. Entre essas parcerias, merecem destaque as seguintes: a FUNAI, que, por tratar-se de terra indígena, orienta o ICMBio nas relações com esses povos; o Exército Brasileiro, especialmente para o oferecer apoio logístico nas operações e garantir a presença do Estado em regiões de fronteira ou regiões desassistidas; a AGU, para orientação sobre determinados procedimentos em que a legislação não prevê regulamentação específica (por exemplo:

doação de bens apreendidos em ano eleitoral); o MPF, para avaliar se uma infração administrativa constitui ou não crime ambiental.

Conforme foi relatado na entrevista B010, no contexto da pandemia de Covid-19, aumentou a necessidade de uma mobilização nacional de várias instituições públicas (como o IBAMA, o Exército Brasileiro etc.), de um maior número de agentes e, de forma geral, de uma ação mais contundente do governo federal, em especial, para conter as invasões de Terras Indígenas por parte de garimpeiros, que inicialmente se aproveitaram da ausência da fiscalização. De fato, nos primeiros meses da pandemia, as idas a campo nas Unidades de Conservação foram suspensas, pois não havia autorização para entrar em UCs, com algumas exceções. Porém, devido à pressão interna e internacional e à intervenção do Ministério Público, as ações para conter o contágio provocado pelas referidas invasões passaram a ser consideradas essenciais. Desta forma, fica demonstrada a importância de superar divergências e conflitos, bem como estabelecer e consolidar redes de colaboração institucionais e interinstitucionais para a implementação de *policies*, como a política ambiental, mais ainda diante de situações de crise, como a emergência pública deflagrada pelo novo coronavírus (TEIXEIRA *et al.*, 2020; ABRUCIO *et al.*, 2020; LOTTA *et al.*, 2021).

Segundo os dados coletados na entrevista B001, há, também, uma ótima cooperação com as instituições de pesquisa. Tendo em vista que a Unidade de Conservação ARIE Projeto Dinâmica Biológica de Fragmentos Florestais (Manaus-AM) não tem morador, a parceria com esse tipo de instituição, como a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e o INPA (Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia), foi essencial para a construção do Plano de Manejo. Em contrapartida, as relações com as demais instituições – principalmente aquelas estaduais e municipais – nem sempre são fluidas, pois elas costumam demorar muito tempo para responder às demandas da UC. As informações coletadas na entrevista B010, também, apontam a importância de parcerias com instituições de pesquisa, como o INPA e instituições da área de educação, como o Museu Nacional, para realização de investigações científicas e expedições.

De forma análoga, nos relatos produzidos durante as entrevistas B004 e B014, foram ressaltadas, principalmente, as parcerias com Universidades – nacionais e internacionais –, para desenvolvimento de pesquisas, e as interações frequentes com as Prefeituras locais e com os órgãos estaduais, especialmente as Secretarias de Meio Ambiente (já que existem colaborações na gestão participativa e educação ambiental). Na fiscalização, o órgão que mais apoia na segurança das operações – e, inclusive, para formar mais equipes – é a Polícia

Militar, com exceção da época de Covid-19, durante a qual foram canceladas algumas operações. Segundo o entrevistado B004, apesar de existirem atos políticos na gestão de uma UC – como aqueles voltados à conservação, relação com as pessoas, gestão participativa etc. –, as relações do Fiscal com os agentes políticos devem ser mantidas no plano institucional e sempre pautadas na legalidade.

Além das parcerias com outros entes públicos das esferas federal e estadual, necessárias para apoiar atividades das diferentes áreas temáticas, principalmente proteção ambiental e pesquisa, os relatos dos agentes do ICMBio entrevistados para esta pesquisa destacam a importância de estabelecer um diálogo com os vários atores sociais, tanto das comunidades quanto do setor produtivo (especialmente agropecuário), de forma que se torne mais viável e socialmente aceito conciliar a pauta ambiental com o desenvolvimento econômico da região. Esse aspecto representa mais uma evidência empírica, trazida por esta pesquisa, coerente com a visão de Lotta (2018) sobre a importância da proximidade entre os agentes estatais e a sociedade, na execução de uma política. Esse tipo de contribuição é imprescindível para a construção de acordos que permitam que cada Unidade de Conservação avance na formação de um Conselho e na elaboração do seu **Plano de Manejo**. Por sua vez, a instituição dos Conselhos favorece o estabelecimento de relações mais frequentes e produtivas com os entes locais, como as prefeituras, as secretarias estaduais etc. Frequentemente, o papel articulador dos Conselhos se traduz na possibilidade de pautar, nas reuniões, os problemas enfrentados numa dada região e contar com um maior envolvimento de instituições públicas e privadas, para a identificação e discussão das respectivas soluções. Neste contexto, a atuação dos agentes do ICMBio é, especialmente, complexa, tendo em vista que, nesses espaços, eles precisam dialogar e negociar com os representantes da comunidade, numa perspectiva colaborativa; entretanto, fora dos Conselhos, continuam exercendo a função de Fiscais, cobrando a aplicação de regras e impondo sanções, quando previstas na legislação. Assim, os burocratas de nível de rua do Instituto Chico Mendes assumem o duplo papel, às vezes contraditório, de gestores socioambientais e fiscais, o que nem sempre é compreendido pelos membros da comunidade.

Em contrapartida, de acordo com a fala das entrevistas B003 e B009, as relações com a sociedade estão sendo afetadas negativamente, tanto pelo crime organizado quanto pelo discurso dos agentes políticos. Com efeito, o crime organizado consegue ludibriar os moradores daquelas áreas mais expostas a garimpo ou a desmatamento, onde a ausência do Estado favorece um nível maior de violência, e, desta forma, direciona o apoio da sociedade a

seu favor. Quanto à influência dos políticos locais sobre as comunidades, ao longo dos últimos anos, tem sido conduzida uma ação concertada de desconstrução da imagem das autarquias da área ambiental, principalmente IBAMA e ICMBio: “E acho que não é o ICMBio que tem que fazer, eu acho que isso tem que nascer lá no Planalto. E que enquanto a gente for colocado como o vilão da história, a sociedade também vai nos ver dessa forma.” (entrevista B003). Segundo o agente entrevistado, uma maneira de melhorar essas relações seria demonstrar para os moradores que a questão ambiental e a econômica não são antagônicas e que, inclusive, a proteção ambiental e a preservação da biodiversidade podem contribuir para valorizar os arranjos produtivos locais e reconhecer as atividades socioeconômicas das comunidades tradicionais envolvidas, como, por exemplo, a pesca, a extração legal de madeira e óleos essenciais, produção de açaí etc. Por outro lado, conforme esclarecido na entrevista B007, uma das maiores dificuldades para que os objetivos de desenvolvimento sustentável sejam atingidos é que o principal interesse dos moradores, apoiados por políticos locais em busca de votos, é a posse de terra. Isso gera uma enorme pressão social que, até o momento da entrevista, levou à perda de, aproximadamente, 70% da terra da UC por desafetação, ou seja, a subtração do bem do domínio público para ser incorporado ao domínio do particular. Uma grave consequência disso é uma onda de especulação em todas as demais UCs do estado de Rondônia.

Na entrevista B014, ficou evidenciada a importância de que a sociedade conheça os parques naturais e as demais áreas protegidas para valorizá-los e, assim, cooperar para sua proteção. De acordo com a agente B014, seria necessário superar a visão preservacionista e, assim, abrir os parques à visitação, com o intuito de fomentar a economia local, na perspectiva do desenvolvimento sustentável:

Eu acho que o Brasil parou de ser um pouco mais conservacionista no ponto de que aquela unidade é uma caixinha fechada e ninguém pode visitar, não pode tocar, não pode... Não! [...] estou conseguindo enxergar que está mais aberto no quesito assim: ‘Nós vamos abrir os parques, vamos estruturá-los.’ (entrevista B014).

Tendo em vista que a abertura das UCs à visitação é uma das metas institucionais do ICMBio, segundo a entrevistada B014, há uma contradição entre a existência dessa meta e a ausência de financiamentos: “Então, eu fiquei um pouco sem entender: como assim é uma meta do ICMBio e não tem recurso? E também não ampara, tipo: você tem que se virar. E essa é a verdade! (*risos amaros*) Buscar parceiros, né?” (entrevista B014). Para viabilizar as ações desenhadas para a área temática Uso Público e Negócios – especialmente as iniciativas no âmbito do turismo, como ecoturismo, etnoturismo, turismo fluvial etc. –, é apontado como imprescindível o desenvolvimento de parcerias com cooperativas, associações, voluntários,

Universidades etc. O depoimento da agente B014 esclarece que o fortalecimento dessas relações é fundamental para reunir competências diferentes e alinhar os interesses dos atores envolvidos. Assim, a adesão dos membros das comunidades é essencial para a realização e disseminação de iniciativas que contam, também, com a colaboração de Universidades e ONGs, como aquelas voltadas à valorização do turismo local e ao fortalecimento do trabalho de prevenção de incêndios (por exemplo, as práticas de queima controlada, o manejo do uso do fogo etc.).

Mais especificamente, a entrevista B014 trouxe exemplos de projetos capazes de aliar o interesse econômico das empresas (viabilidade econômica), com o conforto para os visitantes e a conservação dos recursos naturais (manejo sustentável da floresta). No caso do PARNA do Viruá, à época da entrevista (setembro/2020), após muitas reuniões, conversas, estava-se começando a mudar a postura de uma parte das agências de turismo, por elas terem compreendido a importância de proteger os recursos naturais como estratégia para viabilizar seus negócios.

Vale destacar a importância do trabalho de educação ambiental que os agentes do ICMBio desenvolvem, para que os moradores do entorno das UCs entendam que a realização de atividades econômicas sustentáveis aliadas à proteção dos recursos naturais, como as de guias de turismo, permite a geração de ganhos maiores e com menores riscos, em comparação com a prática de atividades ilegais (por exemplo, a caça de quelônios):

E aí é que vai esse embate que antes era muito infração, o cara pegava o quelônio, né?, as tartarugas da Amazônia. Hoje em dia, ele já percebeu que aquilo ali nem vale mais a pena pra ele. É melhor ele ganhar uma diária, guiando um turista, que aí ele terminou aquele dia ali, todo mundo se divertiu e ele fez uma coisa em prol do meio ambiente e não infração, né? Uma coisa é ilegal, poder ser preso, poder perder tudo, né? (entrevista B014).

De forma semelhante, na entrevista B003, foram trazidos exemplos de projetos exitosos no âmbito da gestão socioambiental. Inicialmente, é importante ressaltar a criação do Conselho Consultivo e a elaboração do Plano de Manejo da FLONA do Iquiri. O primeiro permitiu favorecer o diálogo com as comunidades tradicionais mais vulneráveis e obter a cooperação dos fazendeiros locais; e o segundo representa um passo fundamental para obter a concessão florestal de um território com grande potencial hidrológico, econômico (devido, principalmente, ao fácil escoamento de madeira) e turístico (valorização do patrimônio local, a ser alcançado por meio de um turismo de base comunitária). Adicionalmente, foram citados: os projetos da FLONA do Bom Futuro, como exemplo bem-sucedido de recuperação florestal, elaboração do Plano de Manejo – após um passivo de mais de trinta anos – e

realização de trabalhos em parceria com as lideranças do povo indígena Karitiana, de comunidades do entorno e de outros segmentos da sociedade; e os projetos das RESEX Ituxi e do Médio Purus, voltados para manejo comunitário, com potencial de produção de renda para os moradores graças à exploração da castanha e à pesca do pirarucu.

Nessa mesma linha, o depoimento colhido na entrevista B012 destacou a importância da relação estabelecida entre a RESEX do Médio Purus e a associação comunitária formada pelo conjunto dos trabalhadores da área extrativista. Com efeito, essa associação constitui a organização social de base da própria UC e apoia as iniciativas que buscam conciliar a pauta ambiental com o uso sustentável dos recursos naturais, como o manejo florestal comunitário e o manejo de lago. Vale salientar que o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis que permitem melhorar a qualidade de vida dos seis mil moradores (membros das populações tradicionais), a exemplo da pesca de pirarucu, da extração de castanha, açaí e manejo de andiroba, tem conseguido melhorar as relações com os produtores locais e com os políticos, inicialmente, desfavoráveis à criação da UC. Um fator decisivo foi a compreensão, por parte desses atores, de que eles próprios podiam se beneficiar das atividades da unidade, além de uma repercussão favorável para a economia do município. Na visão do agente B012, é essencial que o desenvolvimento sustentável seja entendido por todos os *stakeholders* como o caminho necessário para a manutenção das UCs e, ao mesmo tempo, para garantir geração e distribuição de renda – responsável e justa – para a comunidade. Nesse depoimento, enfatizou-se o processo de construção do Plano de Manejo, que deve ser entendido não como um ponto de chegada que resolve magicamente todos os problemas, mas como um instrumento que norteia a gestão do território, um documento construído de forma coletiva, com o envolvimento da comunidade, que valida e fortalece o próprio processo e gera mais autonomia para a unidade:

[...] independente da qualidade técnica e científica que [o Plano de Manejo] tem, essa participação das comunidades, ela foi fundamental porque nas normas, nas regras que vão ser trabalhadas no dia a dia, tem que ter a participação das comunidades [...] para que eles possam se enxergar ali e ver o que eles querem, como é que é a visão deles para o futuro dessa unidade de conservação. (entrevista B012).

Em contrapartida, existem situações em que a ação das autarquias ambientais é percebida como uma ameaça e seus agentes recebidos com hostilidade pelos moradores locais, ameaçados pelos infratores: “A Amazônia, cara, a Amazônia não tem dessa, bicho. Você nunca vai ser bem recebido. Até mesmo porque, se você for bem recebido, aquela pessoa que te recebeu bem, ela vai ser trucidada pelos outros, cara.” (entrevista B007). Nos



casos em que a conscientização ambiental se torna um caminho inviável, evidentemente a única alternativa é recorrer à força da lei, por meio da aplicação de sanções (*enforcement*).

Para o êxito dos projetos supramencionados (principalmente os Planos de Manejo), além do diálogo com os atores sociais, foi evidenciada a importância de contar com a cooperação de outras entidades públicas. Entre elas, na esfera federal, foram citadas as seguintes: o Serviço Florestal; a FUNAI, cuja colaboração evoluiu graças à vizinhança com algumas terras indígenas; a Polícia Federal; e o Ministério Público. Quanto ao IBAMA, a cooperação foi considerada esporádica e limitada à execução de algumas operações conjuntas, porém, somente após convite encaminhado especificamente pelo ICMBio. Apontou-se, ainda, que, na esfera estadual, não haveria diálogo, devido às influências políticas. Quanto ao âmbito local, foram mencionadas as prefeituras e as secretarias municipais. Um exemplo relatado foi o caso da Prefeitura de Lábrea – município onde está localizada a sede da FLONA do Iquiri – que começou a cooperar após entender que a proteção da floresta traria vantagens financeiras para a entidade, com aumento da sua capacidade de implementação de políticas públicas, especialmente, em áreas como saúde, educação e segurança.

### **Alinhamento de interesses**

Na maior parte das entrevistas – particularmente as que foram mantidas com os agentes B006, B010 e B011 –, foi enfatizada a importância da inserção do agente do ICMBio no contexto social local, com o envolvimento de representantes das diferentes etnias, das comunidades indígenas, dos setores produtivos, de empresas locais e associações de pequenos produtores agropecuários, confirmando os achados de pesquisas que destacam a importância da dimensão relacional para o aprimoramento do processo de implementação de *policies* (PIRES, 2009; LOTTA, 2010, 2014, 2018; ALEXANDER; LEWIS; CONSIDINE, 2011). Esse processo de progressivo alinhamento entre os vários atores sociais é facilitado pela realização de reuniões de Conselhos Consultivos ou Deliberativos e a construção dos respectivos Planos de Manejo.

No caso da RESEX Ituxi, conforme reportado na entrevista B005, a instituição do Conselho Deliberativo foi determinante para gerar uma dinâmica positiva de mediação que favorecesse entendimento entre os vários atores sociais e alinhamento de seus interesses. No colegiado, não está prevista a participação dos presidentes dos pecuaristas ou dos produtores de soja, pois, de acordo com o entrevistado, a participação deles não iria produzir efeitos positivos para o estabelecimento de acordos entre as partes. Em contrapartida, participam do Conselho associações comunitárias, representantes de colônias de pescadores, instituições

públicas municipais e estaduais de várias áreas, como produção e abastecimento, educação e meio ambiente. B005 relata ainda que, após o impacto do primeiro momento relacionado com a necessidade de maiores restrições para, por exemplo, a pesca, caça e exploração de madeira, o trabalho da UC e a implantação do Conselho foram bem recebidos pela comunidade e pelas organizações da sociedade civil. O resultado desse processo é que, na atualidade, tanto a UC quanto o Conselho são muito voltados para as necessidades locais.

Na mesma linha, a entrevista B002 destaca que o Plano de Manejo da FLONA do Jatuarana e da FLONA do Humaitá, por exemplo, foram desenvolvidos coletiva e democraticamente com a participação de vários atores sociais, como a igreja, produtores rurais, madeireiros, as instituições de meio ambiente estaduais, entre outros. Ao longo do processo de criação dos respectivos Conselhos, foram envolvidos, após notáveis esforços nas etapas iniciais, fazendeiros, políticos locais, representantes dos sindicatos de madeireiros, produtores rurais, agropecuários, entre outros, com o intuito de conhecer e conversar com os atores sociais que, comumente, são considerados hostis à conservação da natureza.

De forma semelhante, merece ênfase a criação do Conselho Consultivo do PARNA da Serra da Mocidade, segundo foi relatado na entrevista B010. A constituição desse conselho propiciou a aproximação do Parque Nacional com os índios Yanomami – graças também à colaboração da FUNAI –, com a ESEC Niquiá (unidade próxima) e com outras instituições públicas vinculadas aos municípios. Adicionalmente, o Parque Nacional se aproximou dos pescadores, que, depois de certa desconfiança inicial, começaram a entender a importância da preservação do rio para a manutenção de sua atividade.

Outro caso de sucesso da cooperação entre o ICMBio e a comunidade local é o trabalho realizado na Floresta Nacional do Bom Futuro para a constituição do Conselho Consultivo, depois de um passivo de trinta e três anos, o que, finalmente, permitiu a elaboração do Plano de Manejo, conforme apontado na entrevista B007. Neste processo, aumentou a proximidade dos agentes da FLONA do Bom Futuro com a liderança indígena do povo Karitiana (terras protegidas contíguas), com seu ingresso no Conselho Consultivo e a participação ativa na brigada de prevenção e combate a incêndios florestais. Também foram estabelecidas parcerias com lideranças de comunidades do entorno da UC. Apesar dos avanços sinalizados, ainda não é possível dizer que foram atingidos objetivos relacionados ao desenvolvimento sustentável, pois o principal interesse dos moradores é a posse de terra. Assim, registra-se uma elevada pressão social que, há alguns anos, levou à desafetação, isto é, ocorreu a perda da maior parte da superfície dessa Floresta Nacional.

Na fala da entrevistada B014, foi destacado o papel de mediação exercido pelos gestores de UCs, que compõem o NGI Roraima, entre as demandas das comunidades – representadas pelos Conselhos Consultivos – e os interesses institucionais. Os Planos de Manejo das referidas unidades foram construídos graças ao envolvimento dos vários atores sociais, tais como associações de produtores rurais e madeireiros, organizações da sociedade civil, empresas, entidades públicas etc., objetivando chegar a um consenso entre os diferentes posicionamentos dos participantes. A agente afirmou que costumam ser convidados para as reuniões dos conselhos representantes dos diferentes grupos sociais, mesmo que eles não sejam membros efetivos do colegiado, pois há necessidade de estimular uma maior participação e o interesse por parte da sociedade num órgão que se constitui como espaço aberto e público. Nas UCs em que estão envolvidas as populações indígenas, o processo costuma ser mais demorado e, comumente, requer a colaboração da FUNAI.

O relato coletado na entrevista B009 tratou sobre as iniciativas locais pautadas no desenvolvimento sustentável, as quais, embora sejam realizadas em pequena escala, possuem potencial para atender às necessidades das comunidades (por exemplo: produção industrial de extratos naturais com uso de matérias primas locais). Porém, para que tais iniciativas tenham sucesso é preciso que os moradores entendam a importância do processo e se capacitem, graças à ação dos Conselhos. Com efeito, essas atividades precisam ser estruturadas e consolidadas no longo prazo, tendo em vista que estas possuem um ciclo, para o seu desenvolvimento, mais demorado em comparação com atividades que agredem o meio ambiente: “[...] pra desenvolver esses produtos, essas cadeias, não é rápido como (*truncado*) você (*truncado*) como uma madeireira chegar lá e falar ‘Vamos tirar essas árvores aqui e fazer um corte raso e produzir esse volume de dinheiro, em um ano eu devolvo isso pro banco’.” (entrevista B009). Contrariamente às iniciativas baseadas no desenvolvimento sustentável, os processos ligados às atividades ilegais voltadas à degradação ambiental são de baixo custo e seguem um encadeamento de etapas que se sucedem em um ciclo, relativamente, curto: grilagem de terra; capitalização através da exploração ilegal de madeira (desmatamento); pastagem, após o incêndio da área; produção e venda de gado para abate.

As falas mantidas durante as entrevistas B009, B010 e B013 permitiram identificar a importância da mudança na metodologia para a elaboração do Plano de Manejo. A partir de 2018, passou-se de um procedimento bastante rígido e descritivo, que levava à produção de muitos volumes de material, para um método mais viável, em virtude da publicação do novo “Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de

conservação federais” (ICMBIO, 2018b), com base nos procedimentos e na abordagem definidos, de forma mais objetiva e unificada, na IN nº 07/2017 (ICMBIO, 2017). Essa nova metodologia levou a uma simplificação na produção da documentação, permitindo, por exemplo, a inserção dos dados disponíveis até a publicação do plano e a inserção dos dados restantes em etapas sucessivas, inclusive posteriores à primeira edição. Esse modelo foi aplicado com sucesso em unidades como a ESEC Niquiá e o Parque Nacional Serra da Mocidade, buscando sistematizar as informações da vivência dos agentes em campo e direcionando as ações dentro das várias áreas temáticas, tanto para o curto prazo quanto para o longo prazo, ao contrário de outros planos que ficaram no papel sem sequer serem implementados.

De forma geral, as relações dos Agentes do ICMBio com a sociedade não são conflituosas, como ocorre no caso do IBAMA, e resultam ser bastante amigáveis. Segundo o agente B006, isso se deve também ao papel mais amplo desempenhado pelo Agente do Instituto Chico Mendes, que atua não somente na fiscalização, mas também na pesquisa, na educação ambiental e nas atividades vinculadas à gestão socioambiental, o que propicia a inserção desse BNR no contexto social local. Por outro lado, é possível que surjam algumas dificuldades em algumas unidades, em função de um trabalho mais incisivo de fiscalização da atividade de mineração que está sendo desenvolvido recentemente, pois, notou-se que, neste caso, uma menor proximidade com os infratores pode favorecer as operações em campo.

Então, a minha imagem, localmente, ela não `tava vinculada só ao caráter repressivo da fiscalização ou das ações de poder de polícia do Estado, do órgão ICMBio. Então, a gente conseguia manter essa boa interação. Você autuava as pessoas, mas também de forma profissional, sem fazer julgamentos de valores nem lições de morais e outras coisas mais. (entrevista B006).

Em contrapartida aos aspectos positivos apresentados acima, no depoimento do entrevistado B008, foram apontadas algumas dificuldades quanto ao estabelecimento de relações colaborativas com a sociedade, numa realidade como a FLONA de Anauá, devido, principalmente, à enorme extensão territorial, à ausência de moradores dentro da unidade e à complexidade do contexto socioeconômico. Por isso, seriam necessários maiores esforços para a sensibilização e formação dos diferentes atores sociais que atuam no entorno dessa Floresta Nacional, atraídos, às vezes, por atividades ilícitas, como exploração ilegal de madeira e pesca predatória.

O depoimento coletado ao longo da entrevista B003 mostra um breve histórico do difícil processo de construção de uma relação de cooperação com os produtores rurais. Após um início difícil de ameaças e ataques, entre os quais ocupa um lugar de destaque o incêndio

do prédio do ICMBio em Humaitá, no Sul do Amazonas, ocorrido em 2017, houve um esforço do ICMBio para começar um diálogo com os fazendeiros locais, graças também à ação de entidades e outros órgãos públicos (especialmente da esfera federal):

No começo, eles não queriam nem nos receber, então foi porrada. Ah, não quer conversar, então a gente passa a caneta. Aí, a partir daí, nós buscamos, né, um a um, sentar pra conversar e iríamos até a fazenda, sentávamos, às vezes passava um dia lá. Às vezes, nem pra falar do ICMBio, apenas como uma visita pra tomar um café, né? Pra sentir, traçar um perfil e ver uma abertura pra como a gente conseguiria desenvolver isso. Então, foi um trabalho de formiguinha, então nós começamos com os maiores primeiro, que eram os que demonstravam mais abertura, né? E, através desses fazendeiros, foram multiplicando. Nós conseguimos conquistar três grandes e, através desses três, foram trazendo os outros, né? (entrevista B003).

Na referida entrevista, foi relatado, ainda, que o ICMBio desistiu de intervir no território dos fazendeiros, deixando claro que eles seriam responsabilizados por aquilo que acontecesse dentro da FLONA. Foi cedida uma cadeira no Conselho Consultivo, para o representante dos fazendeiros – com direito à palavra para todos eles –, e acesso aos programas de brigadas de incêndio em defesa de suas terras, com o intuito de diminuir as perdas de pasto. Em troca, os fazendeiros começaram a apoiar as ações de combate a incêndio dentro da FLONA, com mão de obra e equipamentos, e repassar, tempestivamente, alertas no caso de desmatamento decorrente de invasão de terra. A relação com esses produtores evoluiu ao ponto de eles, na atualidade, protegerem os limites da FLONA, impedindo as invasões e agindo, de fato, como parceiros do ICMBio. Entre outros aspectos do acordo, os fazendeiros renunciaram ao processo indenizatório financeiro e estão recebendo certificação para averbação de reserva legal fora da Unidade. Por exemplo, o Grupo Scheffer – empresa líder no panorama do agronegócio brasileiro – auxiliou o ICMBio no processo de compensação de reserva legal. Assim, cem mil hectares de floresta de área privada voltaram para o ICMBio “a custo zero”. Por outro lado, há vantagens financeiras também para o produtor que, em alguns casos, consegue quadruplicar o valor que receberia a título de indenização. Em resumo, de acordo com o entrevistado B003, para que fosse possível obter a cooperação dos produtores rurais, foi fundamental que eles compreendessem como a conservação das florestas possui potencial de gerar rentabilidade para os seus negócios: “Então, o nosso diálogo foi nesse sentido, de mostrar pra ele as formas de rentabilidade que ele poderia ter com a floresta em pé e aí, com a floresta em pé, ele poderia se... (*truncado*) ter mais efetividade, mais lucro, mais ganho.” (entrevista B003).

### **Aprendizagem recíproca**

Nas entrevistas com Agentes do ICMBio, ressaltou-se o aprendizado mútuo entre essa instituição e outras entidades – tanto forças policiais quanto órgãos ambientais estaduais – e

os respectivos ganhos obtidos, especialmente, na aplicação de procedimentos e rotinas e no compartilhamento de equipamentos e força de trabalho, na mesma linha do que foi apontado neste estudo, a partir da análise dos dados primários colhidos junto aos Fiscais do IBAMA, e em outros estudos sobre os benefícios trazidos por interações contínuas entre parceiros internos e externos na implementação de políticas (PIRES, 2009; HUISING; SILBEY, 2011; LIMA; D'ASCENZI, 2013).

De acordo com os depoimentos das entrevistas B006 e B011, o aprendizado desenvolvido, reciprocamente, entre os próprios agentes do ICMBio e entre essa entidade e as instituições parceiras permite construir cultura organizacional, aprofundar a doutrina sobre a forma de atuar, reforçar a identidade institucional e aprimorar a capacidade de realizar as operações em campo. Há um ganho de aprendizado e eficiência nas instituições envolvidas quando “[...] quem representa as instituições consegue ver isso e consegue integrar e agregar, na verdade, as habilidades e os talentos que tem disponível pras atividades que são previstas.” (entrevista B006).

Na fala do entrevistado B009, também, foi evidenciada a importância da troca de conhecimentos que ocorre entre os diferentes entes públicos responsáveis pela implementação da política ambiental (ICMBio, IBAMA, órgãos estaduais da área de meio ambiente), em conjunto com os demais entes que realizam atividades de apoio, como as forças policiais e o Exército Brasileiro. De forma geral, as relações desenvolvidas graças ao trabalho em conjunto permitem que todos esses atores se conheçam melhor e alinhem, progressivamente, seus interesses.

Quanto à colaboração prestada pelo Exército, foi destacado que, por um lado, essa instituição absorveu muito do conhecimento do trabalho realizado em conjunto com o IBAMA e ICMBio, assim como as duas autarquias aprenderam muito com o Exército, especialmente no aspecto logístico. Apontou-se, que essa presença mais intensa do Exército na Amazônia se explica, também, pela intenção do governo atual de “mudar o foco do protagonismo dessas ações de combate pro (*truncado*) pra estrutura de Exército” (entrevista B009), ou seja, colocar uma instituição mais alinhada com sua política no lugar de instituições, como o IBAMA e o ICMBio, que possuem mais autonomia.

Segundo o entrevistado B012, o funcionamento das relações de parceria com outras instituições depende, essencialmente, da predisposição ao diálogo dos seus líderes e dos grupos sociais que compõem as respectivas organizações. Nesse depoimento, foi afirmado que, quanto à cooperação das autarquias ambientais com o Exército Brasileiro, operações

realizadas a partir de 2019 – como Verde Brasil 1, Verde Brasil 2 e Samaúma –, apesar de enfrentarem certas dificuldades, por ser uma nova tipologia de colaboração, possuem potencial para produzir bons resultados, caso sejam ajustadas. Segundo o entrevistado, precisa-se passar por um processo de aprendizado, que só é possível por meio da vivência e do trabalho conjunto, que precisaria acontecer, individual e coletivamente, tanto no nível de rua quanto no médio escalão. De acordo com o ponto de vista do agente B007, as referidas operações conduzidas pelo Exército Brasileiro, apesar dos custos muito elevados, produziram resultados positivos, pois foi possível acessar áreas onde não tinha sido possível chegar anteriormente, graças à estrutura e aos equipamentos de qualidade dessa instituição.

Conforme o agente B005, apesar de alguns aspectos positivos, como a qualidade da infraestrutura, dos equipamentos e a disponibilização de um maior número de pessoas, o Exército Brasileiro não possui a expertise necessária para coordenar operações de grande envergadura como as da área ambiental. Essa evidência empírica reforça a importância de uma bagagem de capacidades técnicas e político-relacionais, descrita por autores como Gomide e Pires (2014), Pires e Gomide (2016), Cavalcante (2017) e Cavalcante e Pires (2018), para a execução da política ambiental, analogamente ao que foi evidenciado em outras áreas de políticas públicas. De acordo com esse entrevistado, a participação do Exército foi contraproducente e gerou uma maior fragilização na fiscalização ambiental; e, ainda, há necessidade de designar líderes com capacidades específicas para a definição dos alvos prioritários, os meios, os roteiros e as táticas a serem adotados para realizar as operações em campo, de acordo com o tipo de atividade ilegal que vai ser enfrentado: “[...] a gente vai fazer o quê, aonde a gente vai atacar, quais são os nossos alvos, quais são as nossas prioridades, quem vai fazer isso, como vai se fazer.” (entrevista B005). Para esse entrevistado, no Exército há uma tendência em “atropelar” esse tipo de rotina, devido a uma forma diferente de atuar.

Por outro lado, conforme já foi discutido anteriormente, a propósito do indicador “alinhamento de interesses”, ao longo das entrevistas realizadas com os Agentes do ICMBio, foram reportadas experiências exitosas de cooperação estabelecidas com pequenos produtores locais e membros das comunidades, que demonstraram como a realização de projetos e outras iniciativas em conjunto trazem aprendizado e compreensão recíproca entre todas as partes.

A agente B010 trouxe exemplos desse tipo de cooperação, quando apontou a importância do envolvimento da Associação de Pescadores e da Associação de Produtores, em reuniões (algumas delas extraordinárias), para a elaboração do Plano de Manejo. Houve,

também, a participação de moradores locais para a realização dessas ações, principalmente nos momentos de pesquisas de campo, tão necessárias para alimentar o plano de dados consistentes e atualizados. Com efeito, foi necessário contar com a contratação de pilotos de barco (os chamados “piloteiros”) e guias conhecedores da mata (os chamados “mateiros”) entre os membros da comunidade, pessoas que, segundo a entrevistada, “conhecem a região como ninguém” (entrevista B010). Ao longo dessas colaborações, entendeu-se como o trabalho em conjunto é importante para a troca de conhecimentos e para a compreensão dos respectivos papéis: “[...] quando a gente vai nesses trabalhos de pesquisa, tal – a gente vê que eles ficam observando a gente, a gente fica ensinando pra eles como é que é e isso vai mudando a forma como eles vêm a Unidade de Conservação.” (entrevista B010).

De forma geral, vale ressaltar a relevância do trabalho de educação ambiental que está sendo realizado pelos Agentes do ICMBio, para que os moradores das unidades territoriais entendam que a conciliação de atividades econômicas sustentáveis com a proteção dos recursos naturais tem, no longo prazo, potencial para conseguir rendas satisfatórias com menores riscos, em comparação com as práticas ilegais.

O seguinte Quadro 10 apresenta a síntese dos resultados obtidos nas entrevistas com os Agentes do ICMBio para cada um dos indicadores que compõem a dimensão relacional.

**Quadro 10 – Resultados observados nas entrevistas com os Agentes do ICMBio – Dimensão Relacional**

Indicador	Síntese dos resultados
Relações Interinstitucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Para realizar certas ações de fiscalização, é necessário que as instituições implementadoras da política ambiental tenham a capacidade de criar redes de colaboração e contar com o apoio de pessoas-chave das instituições parceiras</li> <li>▪ Principais parceiros: foi posta ênfase no desenvolvimento de parcerias com entidades federais, como o IBAMA, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal (especialmente para a fiscalização terrestre)</li> <li>▪ Quanto ao IBAMA, foi evidenciado que essa instituição representa o principal parceiro no combate a incêndios, pois, essa autarquia, em parceria com outras entidades, apoia com pessoal especializado – servidores e brigadas do Prevfogo – e equipamentos</li> <li>▪ Quanto aos órgãos ambientais vinculados aos Estados, foi destacada a importância do apoio de Polícia Militar (o órgão que mais colabora), Polícia Ambiental ou Polícia Militar de Meio Ambiente, tanto para melhorar a segurança das equipes de fiscalização quanto para obter maior escala nas operações e na atuação dentro do território. Observação: as relações de cooperação com as forças policiais costumam ser articuladas a partir de iniciativas discricionárias do Chefe da UC</li> <li>▪ Vale mencionar, também, o apoio logístico garantido por instituições estaduais da área ambiental nas ações voltadas à apreensão de bens utilizados no ilícito ambiental</li> <li>▪ No caso das parcerias com o IBAMA e a Polícia Federal, salientou-se, ainda, a importância de compartilhar informações. Quanto ao IBAMA, a cooperação é considerada esporádica e limitada à execução de operações conjuntas, e só após um pedido específico do ICMBio; essa colaboração do IBAMA se materializa especialmente nas áreas onde o ICMBio não tem competência, isto é, onde não há</li> </ul>



	<p>nexo causal comprovado entre o ilícito ambiental e a Unidade de Conservação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Outras parcerias na esfera federal que merecem destaque: a FUNAI, que orienta o ICMBio nas relações com os povos indígenas; o Exército Brasileiro, especialmente para o oferecer apoio logístico e garantir a presença do Estado em regiões de fronteira ou regiões desassistidas; a AGU, para orientação sobre determinados procedimentos em que a legislação não prevê regulamentação específica; o MPF, para avaliar se uma infração administrativa constitui ou não crime ambiental; o Serviço Florestal e a própria FUNAI, para garantir o êxito na implantação dos Planos de Manejo, graças ao estabelecimento de um diálogo mais produtivo com as populações locais</li> <li>▪ Quanto às relações com os órgãos estaduais, em alguns estados da região amazônica, estas flutuam, pois estão sujeitas às influências políticas do governo de turno, e a recusa ao apoio costuma ser colocada de forma velada</li> <li>▪ Discutiu-se a importância de parcerias com as Prefeituras e as Secretarias Municipais, principalmente da área de meio ambiente, que variam em função do contexto específico</li> <li>▪ Ficou reforçada a relevância da implantação e manutenção de redes de colaboração institucionais e interinstitucionais para a implementação de <i>policies</i>, como a política ambiental, especialmente diante de crises como a pandemia de Covid-19</li> <li>▪ Parcerias com Universidades e outras instituições de pesquisa, como a EMBRAPA e o INPA, são consideradas essenciais para a construção de Planos de Manejo; parcerias com Universidades – nacionais e internacionais – e outras instituições da área de educação, como o Museu Nacional, são fundamentais para o desenvolvimento de pesquisas científicas e expedições</li> <li>▪ Relações com a sociedade: os relatos dos Agentes entrevistados destacam a importância de estabelecer um diálogo com os vários atores sociais, tanto das comunidades quanto do setor público e privado, de forma que se torne viável conciliar a pauta ambiental com o desenvolvimento econômico da região (a função de Conselhos/ Planos de Manejo é fundamental para a construção de acordos)</li> <li>▪ Em contrapartida, nos anos mais recentes, as relações com a sociedade estão sendo afetadas negativamente tanto pelo crime organizado quanto pelo discurso dos agentes políticos locais que têm se esforçado para desconstruir a imagem das autarquias da área ambiental (principalmente IBAMA e ICMBio)</li> <li>▪ Desafio: os BNRs do Instituto Chico Mendes assumem duplo papel, de Gestores Socioambientais e de Fiscais, nem sempre compreendido pelos membros da comunidade, pois a ação dos Agentes é percebida como uma ameaça pelos moradores locais e, em alguns casos, a conscientização ambiental se torna um caminho inviável</li> </ul>
Relações Institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Em primeiro lugar, é relevante estabelecer relações colaborativas entre agentes de diferentes Unidades de Conservação do próprio ICMBio (a redução do quadro de pessoal tem acelerado esse processo de cooperação e, inclusive, cogestão de algumas atividades, como a fiscalização, entre UCs próximas)</li> <li>▪ A alocação dos servidores numa área temática específica, em função da instituição do Núcleo de Gestão Integrada, não impede que eles se ajudem mutuamente, tendo em vista a complementariedade de suas competências e as limitações quantitativas do quadro de pessoal</li> <li>▪ Para atividade de fiscalização, é fundamental contar com o apoio de AAFs do ICMBio provenientes de outras UCs do país inteiro, devido ao número reduzido de servidores e Fiscais lotados nas respectivas unidades</li> <li>▪ Foi destacada, também, a importância do trabalho conjunto dos Agentes do ICMBio com os AAFs do IBAMA: essa cooperação, além de consolidar os conhecimentos mútuos, reforça o poder de ação de ambas as instituições no enfrentamento aos ilícitos</li> </ul>
Alinhamento de Interesses	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O processo de alinhamento entre os vários atores sociais (representantes das comunidades, de empresas locais, associações de pequenos produtores, políticos e agentes públicos) é facilitado pela constituição de Conselhos Consultivos ou</li> </ul>

	<p>Deliberativos e pela elaboração dos respectivos Planos de Manejo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O fortalecimento das relações entre os vários atores sociais é fundamental para criar um clima de diálogo, construir consensos e alinhar os respectivos interesses</li> <li>▪ Nesses espaços, é possível demonstrar para os moradores que a preservação da biodiversidade contribui para valorizar as atividades socioeconômicas das comunidades envolvidas (pesca, extração legal de madeira e outros produtos etc.) e, assim, garantir geração e distribuição de renda para a sociedade</li> <li>▪ Foram citados numerosos exemplos de projetos exitosos no âmbito da gestão socioambiental, voltados para o manejo comunitário de recursos naturais (concessão/recuperação florestal, uso sustentável e extração de produtos, turismo, pesca etc.)</li> <li>▪ Para obter esses resultados positivos, é necessário um processo de capacitação (educação socioambiental) dos membros das comunidades, pois as iniciativas pautadas no desenvolvimento sustentável possuem um ciclo mais demorado em comparação com atividades voltadas à degradação do meio ambiente (baixo custo e ciclo curto)</li> <li>▪ Uma das maiores dificuldades para que os objetivos de desenvolvimento sustentável sejam atingidos é que o principal interesse dos moradores, apoiados por políticos locais, é a posse de terra, o que pode gerar desafetação de terras públicas</li> <li>▪ É necessário que o Plano de Manejo seja entendido como instrumento – construído coletivamente – para orientar a gestão territorial com o envolvimento da comunidade</li> <li>▪ A partir de 2018, foi adotada, no ICMBio, uma nova metodologia que permitiu simplificar o processo de elaboração dos Planos de Manejo</li> <li>▪ De forma geral, as relações dos Agentes do Instituto Chico Mendes com a sociedade resultam ser amigáveis e não conflitivas, como ocorre no caso do IBAMA. Essa maior proximidade se deve ao papel do Agente do ICMBio, que está mais inserido no contexto da comunidade e atua não somente na fiscalização, mas também na pesquisa, na educação ambiental e nas atividades vinculadas à gestão socioambiental</li> <li>▪ Foram informadas também algumas dificuldades quanto ao estabelecimento de relações de colaboração com a sociedade. Especialmente nas UCs que apresentam grande extensão territorial e pouca densidade populacional, os moradores acabam sendo atraídos, com mais facilidade, para atividades ilícitas. Contudo, há relatos de acordos estabelecidos com produtores rurais que preveem compensação de reserva legal ou limitações das operações do ICMBio nas propriedades privadas, em troca de apoio nas ações de combate a incêndio e repasses de alertas no caso de desmatamento</li> </ul>
Aprendizagem Recíproca	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Foi destacado o aprendizado mútuo desenvolvido entre o ICMBio e as outras entidades que realizam atividades de apoio (Exército Brasileiro, forças policiais, órgãos ambientais estaduais etc.) e os ganhos obtidos na aplicação de procedimentos e rotinas de trabalho</li> <li>▪ De forma geral, a troca de conhecimentos e o aumento das interações, favorecidos pelo trabalho em conjunto, permitem que todos esses atores alinhem progressivamente seus interesses e aprimorem sua forma de atuar; porém, o funcionamento das parcerias interinstitucionais varia conforme a predisposição ao diálogo de seus líderes e respectivas equipes</li> <li>▪ Quanto às relações com o Exército Brasileiro, foi destacado que, por um lado, essa instituição absorveu novos conhecimentos, graças ao trabalho realizado em conjunto com as autarquias ambientais federais, assim como estas aprenderam muito com o Exército, especialmente no aspecto logístico</li> <li>▪ Em contrapartida, apesar de alguns aspectos positivos, como a qualidade da infraestrutura, dos equipamentos e a disponibilização de um maior número de pessoas, que permitiram acessar áreas às quais anteriormente não tinha sido possível, foi evidenciado que o Exército não possui as capacidades táticas e técnicas necessárias para coordenar operações de grande envergadura, como a Verde Brasil 1, Verde Brasil 2 e Samaúma</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entre as principais lacunas do Exército Brasileiro, segundo os entrevistados, haveria a falta de capacidades específicas para a definição de alvos prioritários, meios, roteiros e táticas a serem adotados para realizar as operações em campo, em função do tipo de atividade ilegal a ser enfrentado</li> <li>▪ No tocante às relações com a sociedade, vale destacar a importância do trabalho de educação ambiental desenvolvido pelos Agentes do ICMBio, para que os moradores das UCs entendam que a realização de atividades econômicas sustentáveis aliadas à proteção dos recursos naturais permite, em perspectiva, a geração de ganhos razoáveis e com menores riscos, em comparação com as práticas ilegais</li> <li>▪ Durante as entrevistas realizadas com os Agentes do ICMBio, foram reportadas experiências exitosas das colaborações estabelecidas com pequenos produtores e membros das comunidades. A realização de projetos em conjunto trouxe aprendizado e compreensão recíproca do papel de cada uma das partes envolvidas</li> </ul>
--	---

Fonte: resultados da pesquisa.

Na Tabela 7 a seguir, são apresentadas as frequências percentuais dos indicadores da dimensão relacional para cada uma das interações mantidas, nesta pesquisa, com os Agentes do ICMBio, em relação ao conjunto das entrevistas realizadas nas duas instituições.

**Tabela 7 – Frequência dos indicadores da Dimensão Relacional nos casos do ICMBio**

<b>Casos</b>	<b>Relações Interinstitucionais</b>	<b>Relações Institucionais</b>	<b>Alinhamento de Interesses</b>	<b>Aprendizagem Recíproca</b>
B001	5,9%	4,7%	8,5%	0,0%
B002	2,6%	4,1%	4,3%	2,9%
B003	1,1%	2,7%	6,8%	3,8%
B004	5,2%	3,4%	5,1%	2,9%
B005	3,7%	2,7%	1,7%	1,9%
B006	4,4%	5,4%	3,4%	2,9%
B007	1,9%	4,1%	0,9%	1,0%
B008	2,6%	2,7%	3,4%	2,9%
B009	2,2%	0,0%	3,4%	5,8%
B010	8,1%	2,7%	8,5%	11,5%
B011	3,0%	0,0%	1,7%	1,9%
B012	3,3%	4,1%	4,3%	3,8%

B013	8,1%	7,4%	7,7%	3,8%
B014	4,4%	4,1%	6,0%	1,9%
Total ICMBio	56,7%	48,0%	65,8%	47,1%

Fonte: resultados da pesquisa.

### 5.3 ANÁLISE COMPARATIVA DA ATUAÇÃO DOS FISCAIS DO IBAMA E DOS AGENTES DO ICMBIO NA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

Inicialmente, são reportados a seguir os principais resultados extraídos dos depoimentos dos entrevistados sobre as semelhanças e diferenças na atuação dos BNRs nas duas instituições, IBAMA e ICMBio. Em um segundo momento, com o intuito de objetivar a análise qualitativa do conjunto de entrevistas realizadas, será apresentada uma Tabela referente às frequências percentuais totais dos indicadores que compõem as três dimensões fundantes da atuação do implementador da política ambiental brasileira (institucional, individual e relacional), conforme os dados primários da totalidade dos casos. Finalmente, serão mostrados os resultados da percepção dos entrevistados sobre as mudanças institucionais introduzidas na área ambiental, estendendo o escopo da análise para a dimensão temporal (*cross-time*), comparando o antes e o depois do governo Bolsonaro.

#### 5.3.1 Análise comparativa das duas instituições segundo os depoimentos dos entrevistados

Conforme Roteiro de entrevista, disponível no Apêndice 1 (versão utilizada para os casos do IBAMA) e no Apêndice 2 (versão utilizada para os casos do ICMBio), uma pergunta específica foi direcionada para que os entrevistados expressassem sua percepção sobre as principais semelhanças e diferenças entre a atuação do Fiscal do IBAMA e a do Agente do ICMBio, no contexto da implementação da política ambiental brasileira. Vale destacar que a metade dos Agentes do Instituto Chico Mendes entrevistados, ou seja, sete de um total de quatorze, trabalharam anteriormente no IBAMA; além disso, os Fiscais do IBAMA, por colaborarem com as UCs, especialmente nas atividades de fiscalização ambiental e combate a incêndios, demonstraram conhecer, com profundidade, a forma de atuação dos colegas do ICMBio. Sendo assim, considera-se relevante começar a análise comparativa dos casos das duas instituições, apresentando uma síntese das opiniões dos participantes.

De acordo com os relatos colhidos nas entrevistas A002, A004 e A010, a principal diferença entre as duas autarquias consiste no fato de que o agente do ICMBio “defende o meio ambiente [...] numa área pré-determinada”, em terras da União, essencialmente as Unidades de Conservação; em contrapartida, o agente do IBAMA atua dentro e fora de terras da União. Conseqüentemente, se, por um lado, a principal função dos agentes do ICMBio é a de “gestão da natureza” (entrevista A002); os AAFs do IBAMA, pelo contrário, se transformaram em “policiais da natureza” (entrevista A002).

Analogamente, o depoimento coletado na entrevista A001 aponta que, devido à diferente delimitação territorial prevista, comparando os Fiscais do IBAMA com os Agentes do ICMBio, no caso da segunda instituição, “o mando da lei é mais (*truncado*) é conceitual. Então, eles têm mais pesquisa, eles têm mais fomento...” (entrevista A001). Mencionou-se, ainda, que há diferenças entre o AAF do IBAMA e o Agente do Instituto Chico Mendes no que se refere à interação com o público, já que este último precisa dialogar constantemente com empreendedores locais (por exemplo, comerciantes) e outros atores sociais, para obter apoio nas ações da Unidade de Conservação, tais como a participação nos Conselhos e a contribuição da comunidade na elaboração de Planos de Manejo. Destarte, a fiscalização é percebida, pela entrevistada, como uma atividade secundária no ICMBio, pois, por conta de sua cultura organizacional e diferente forma de atuar em campo, costuma-se realizar poucas operações. Assim, segundo o que foi relatado nessa entrevista, é plausível concluir que, se a atuação dos agentes implementadores das duas instituições se distingue, os resultados também serão diferentes.

O entrevistado A010 reafirma que os Agentes do Instituto Chico Mendes estabelecem uma relação de maior proximidade com as comunidades locais (principalmente com os povos indígenas). Já o IBAMA encontra alguns problemas nas relações com uma parte dos movimentos sociais, especialmente com o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), pois seus membros não aceitam a fiscalização desse órgão: “eles não permitem abordagem” (entrevista A010). No entanto, o entrevistado ressalta que a legislação ambiental brasileira é única e que as multas precisam ser aplicadas adotando os mesmos critérios, de forma isonômica, salvo as exceções previstas na legislação. Porém, “alguns segmentos, eles não entendem que o IBAMA não está lá pra impedir que eles sobrevivam, e sim pra ajudá-los a sobreviver.” (entrevista A010).

Um aspecto muito relevante do trabalho dos agentes do ICMBio, conforme os relatos dos entrevistados A007 e A010, é a construção dos Planos de Manejo, que são voltados para o

uso sustentável de um dado ecossistema e implementados tanto pelo ICMBio (nas UCs) quanto pelo IBAMA (fora das UCs). Porém, para sua elaboração, os agentes do Instituto Chico Mendes dedicam muito tempo e esforço mobilizando os moradores locais e os demais atores, presentes no sistema socioeconômico de cada unidade territorial, para participarem dessa atividade. Já os planos adotados em áreas externas às UCs são fiscalizados pelos agentes do IBAMA, tendo em vista que o Fiscal do ICMBio não pode atuar fora dessas unidades. Então, para A010, a atuação dos agentes dos dois órgãos, no que diz respeito à finalidade da fiscalização, acaba sendo a mesma: “A legislação é quase que a mesma, né? E a finalidade, como eu falei, a finalidade é o uso sustentável dos recursos.” (entrevista A010).

Do mesmo modo, o depoimento colhido na entrevista A012 mostra, de forma bastante objetiva, a principal diferença quanto à atuação das duas instituições: o trabalho do Instituto Chico Mendes é mais voltado para educação ambiental, cuidando especialmente das relações com ribeirinhos, pequenos produtores locais, ONGs e outros atores sociais; por outro lado, o trabalho do IBAMA é mais focado no combate às organizações criminosas.

Nessa mesma linha de pensamento, o entrevistado A004 relata que a função do Fiscal do IBAMA se diferencia, fundamentalmente, daquela do Agente do ICMBio, porque o primeiro é um policial ambiental, que aplica a lei, enquanto o segundo tem a responsabilidade de orientar os moradores através de ações de educação ambiental:

[...] a fiscalização chega quando a conversa não adiantou. E a fiscalização chega da mesma forma que a polícia: eu vou pegar e vou fazer cumprir a lei. A parte de educação ambiental é prévia. Essa parte de educação ambiental é uma parte que o ICMBio, dentro de Unidade de Conservação, acaba fazendo mais do que o IBAMA. [...] A nossa função [do IBAMA] não é conversar; a nossa função é aplicar a lei. Então, se aquela pessoa está errada, ela vai ser atuada, vai ser responsabilizada. Se o crime foi o suficiente para ela ser conduzida à Delegacia, ela será conduzida à Delegacia. Então, basicamente na fiscalização a gente não chega mais para conversar. A gente chega para aplicar a lei. (entrevista A004).

Ainda na visão de A002, tendo em vista que todo ato cometido dentro de área da União é crime federal, o trabalho de fiscalização seria menos complexo para o servidor do ICMBio: “gostaria de ser um agente do Chico Mendes, porque eu tenho o meu espaço Federal delimitado, entendeu? Aí, eu monto minha casinha de fiscalização, o cara botou o pé pra dentro, eu meto bala nele. Pronto. Simples.” (entrevista A002). Nessa entrevista, é citado como exemplo o fato de os infratores, que sofrem destruição de bens apreendidos, não ousarem entrar na UC e não costumarem recorrer à justiça, pois, neste caso, teriam de reconhecer que, pelo simples ato de ter entrado nessa área, estão praticando crime.

Outro ponto destacado, na entrevista A002, é que os gestores de UC, apesar de o número de agentes ser, aproximadamente, o mesmo que o IBAMA, atuam de forma isolada e

não cooperam entre si, pois não há um comando central que exerça a necessária liderança. Além disso, os gestores de UC têm dificuldade de mobilização, especialmente nas atividades de fiscalização: “Porque a fiscalização deles lá, eles têm uma fiscalização que é tipo reinados. Fiscais ficam nas UCs. Aí, você não consegue pegar os Fiscais de várias UCs e lá naquela que ’tá com problema e atuar. Eles se sentem reis.” (entrevista A002). Segundo o entrevistado, isso ocorre apesar de haver diferenças muito grandes entre UCs ameaçadas por invasões e outras (a maioria) que se encontram em uma situação relativamente tranquila.

Diante dessas críticas, podem ser colocadas as seguintes ressalvas: a legislação vigente prevê que exista um nexo causal entre a atividade ilícita e o dano causado à área protegida, para que o agente do ICMBio possa atuar fora da Unidade de Conservação; e o novo modelo de gestão que orienta a constituição de Núcleos de Gestão Integrada (NGI) é voltado, justamente, à criação de sinergias entre as equipes lotadas em UCs próximas.

De qualquer forma, os depoimentos dos vários agentes entrevistados de ambas as organizações evidenciam a diferença no *modus operandi* do ICMBio com a forma de atuar do IBAMA. Nesta última instituição, no caso das operações realizadas na Amazônia, as equipes são compostas por agentes provenientes de diferentes regiões do país, bem como há uma liderança forte exercida pelos Coordenadores sobre os Fiscais e uma doutrina consolidada, baseada em uma extensa bagagem de regras informais e rotinas construídas internamente pelos próprios agentes (NORTH, 1990; HODGSON, 2006), as quais, numa autarquia mais nova, como o Instituto Chico Mendes, ainda não estão estabelecidas.

Alguns relatos de entrevistas com Agentes do ICMBio – principalmente a B003 e a B005 – apontam as principais diferenças entre as duas instituições. Por um lado, o IBAMA atua em nível nacional, incluindo as terras indígenas e as UCs, e com orçamento maior para a fiscalização. Assim, essa autarquia realiza uma atuação mais direcionada para proteção ambiental e com foco na questão do desmatamento, definindo alvos específicos, e saindo do local uma vez concluída a operação. Por outro lado, o ICMBio, que trabalha dentro das UCs, tem um contato diário com os moradores dessas áreas protegidas e realiza um trabalho constante de gestão territorial. De todo modo, vale mencionar que a competência do AFF do Instituto Chico Mendes abrange todo o território nacional, sempre com atuação restrita às unidades de conservação. Embora o trabalho objetive minimizar os impactos do ilícito ambiental, são priorizados, pelo menos inicialmente, o diálogo e a educação ambiental junto aos infratores, numa perspectiva de maior proximidade entre o agente público e a sociedade (LOTTA, 2018). Por isso, os Agentes do ICMBio costumam atuar e aplicar as penas

previstas em lei, somente quando a negociação não for mais um caminho viável: “Tem o momento de ser duro, mas também teve o momento de negociação, que as duas partes tiveram que ceder.” (entrevista B003).

A010 e A014 vivenciaram o momento do desmembramento do IBAMA para criar o ICMBio. Em 2007, quando foi divulgado esse projeto, houve um forte movimento de resistência dos servidores, que deflagraram uma greve de três meses – com prejuízo de sua remuneração –, para que fosse preservada a unidade da instituição, pois havia uma forte identidade do profissional de fiscalização do meio ambiente, independentemente de ser parte de uma ou outra instituição, com uma única proposta institucional. De acordo com o depoimento coletado na entrevista A010, não se justifica a separação entre IBAMA e Instituto Chico Mendes: “[...] o trabalho que o ICMBio faz é o mesmo que o IBAMA fazia. O IBAMA tinha as pessoas específicas pra trabalhar nas Unidades de Conservação.” (entrevista A010), ou seja, já havia servidores com as competências necessárias para atuar em UCs. Adicionalmente, de acordo com a visão de A010, não ocorreram ganhos com a divisão do IBAMA em duas instituições, já que os servidores que, no momento da separação, foram para o ICMBio, eram servidores do IBAMA, havendo, assim, divisão do corpo técnico das duas instituições, redução do orçamento de ambas e conseqüente aumento dos respectivos gastos com comunicação, fardamentos, equipamentos, entre outros. Para A010, o aspecto mais grave é que o Instituto Chico Mendes se tornou “um grande cabide de empregos” (entrevista A010). Em ocasião dessa entrevista (março/2020), foi ventilada a possibilidade de reunificação das duas instituições: “[...] observe tanto que – talvez seja somente impressão minha, que não tenha muito sentido – que até de cima pra baixo já se pensa na reunificação.” (entrevista A010). Essa fala foi corroborada pelas notícias sobre a constituição de uma comissão – designada por meio da Portaria do MMA, nº 524 de 1º de outubro de 2020 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2020c) – que iria estudar a viabilidade da fusão das duas autarquias (FOLHA DE S.PAULO, 2020).

Analogamente, a entrevistada A011 define a separação do IBAMA como um evento traumático, imposto de cima para baixo e não discutido com os servidores, em linha com uma visão *top-down*, bastante tradicional em tema de análise de políticas públicas (WILSON, 1887; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; VAN METER; VAN HORN, 1975). Na época, os servidores lotados em UCs foram para o ICMBio; aqueles lotados nas superintendências e nos escritórios ficaram no IBAMA. Portanto, perdeu-se sinergia entre os primeiros e os segundos: “E aí, só que assim: a gente trabalhava junto, né, sempre. Eu era lotada em Unidade de



Conservação, mas eu atuava junto com o IBAMA na parte técnica ou, né, na fiscalização, se fosse o caso, mas então, assim, foi meio traumático.” (entrevista A011). Além disso, segundo a entrevistada, muitos Analistas Ambientais, admitidos nos concursos mais recentes, foram para o Instituto Chico Mendes; por outro lado, o IBAMA manteve os agentes mais antigos, com mais experiência de campo, mas menos qualificados e mais próximos de sua aposentadoria, o que tem impactos na composição do quadro de pessoal até o momento atual. Resumindo, segundo o depoimento colhido na entrevista A011, mudou-se a prioridade, ou seja, houve um deslocamento de pessoal qualificado para cuidar de UCs, enquanto, antes disso, o foco principal da instituição era a fiscalização para combate ao desmatamento.

Nessa mesma linha de pensamento, a entrevistada B014 afirma que o processo de desmembramento foi bastante abrupto e que, depois dele, o escopo do IBAMA se limitou, basicamente, às duas atividades principais – fiscalização e licenciamento:

Partiu no meio e as Unidades de Conservação eles faziam parte de uma divisão do IBAMA, era Núcleo de Unidades de Conservação, algo assim. [...] Então, o que aconteceu? Quando todas as Unidades de Conservação saíram de dentro da unidade da organização do IBAMA, sobrou o que para eles? Licenciamento ambiental, fiscalização, uma Diretoria Técnica para tratar sobre essas coisas de fiscalização em si, e outras, pareceres relacionados a impactos ambientais. (entrevista B014).

No entanto, no caso dessa agente, apesar da divisão do IBAMA, o foco da atuação essencialmente não mudou, pois, desde o começo da sua trajetória como Analista Ambiental, trabalhou em Unidade de Conservação, inicialmente no IBAMA – com ingresso em maio/2007 – e, poucos meses depois, no recém-criado ICMBio.

No relato coletado ao longo da entrevista com o agente B009 (admitido, em 2005, como Analista Ambiental do IBAMA), foi evidenciado que o ICMBio direciona seu trabalho, principalmente, à mudança de visão da sociedade sobre a preservação ambiental, bem como a uma lógica preventiva e de planejamento de longo prazo a ser adotada na fiscalização. Após o desmembramento do IBAMA e a conseqüente criação do ICMBio, ficou claro que as duas instituições adotariam duas linhas de trabalho diferentes: o Instituto Chico Mendes trabalharia, preponderantemente, na conservação e na proteção das espécies ameaçadas; e o IBAMA iria priorizar fiscalização e licenciamento. De acordo com a fala de B009, no IBAMA, antes da criação do ICMBio, havia uma integração forte e uma intensa troca de informações entre a fiscalização e as demais áreas. Essa instituição contava com uma área administrativa bem estruturada, além das demais divisões que cuidavam tanto de Unidades de Conservação quanto das outras linhas. Assim, sob a óptica dos agentes, havia autonomia, flexibilidade e liberdade para apoiar trabalhos diferentes.

Com a criação do ICMBio, foi necessário que, além da gestão das UCs, a nova instituição criasse todas as estruturas necessárias para seu funcionamento: “A gente teve que criar um corpo administrativo, teve que criar a parte de fiscalização, a parte de gestão das Unidades, todas elas eram feitas pelas mesmas equipes. Então, a gente passou por um período bem difícil de estruturação [...]” (entrevista B009). Deste modo, devido ao quadro reduzido de pessoal, em comparação com a grande demanda de trabalho e a necessidade de estruturar os setores administrativo, de fiscalização e gestão das UCs, o agente do ICMBio – à diferença do agente do IBAMA que assumiu uma função mais especializada – precisou se adaptar e se tornar polivalente, assumindo funções que requerem capacidades interdisciplinares (CAVALCANTE, 2017): “Todas as Unidades nunca tiveram o efetivo razoável pra conseguir dar conta do (*truncado*) das demandas [...]” (entrevista B009).

Adicionalmente, o depoimento colhido na entrevista B005 salienta as carências estruturais do Instituto Chico Mendes em comparação com o IBAMA, o qual contaria com uma infraestrutura melhor, especialmente, por exemplo, em termos de aeronaves para realizar sobrevoos, veículos que permitem adentrar em determinadas regiões.

As informações relatadas anteriormente pelo agente B009 são respaldadas pelas falas dos demais entrevistados do ICMBio. A partir das informações coletadas nas entrevistas B012 e B014, é evidente que, à diferença do agente do IBAMA, cuja atuação é mais focada nas atividades de fiscalização ou licenciamento, o Agente do Instituto Chico Mendes precisa se tornar “multitarefa”, isto é, desenvolver, simultaneamente, um conjunto de atividades que abrangem a gestão da UC e as respectivas tarefas administrativas, o atendimento ao público, a elaboração e implementação do Plano de Manejo, as visitas às comunidades, a fiscalização, entre outras. Desta forma, “Gerir unidade de conservação, com população tradicional dentro, você tem que estar apto a fazer tudo ao mesmo tempo.” (entrevista B012). Com efeito, devido à criação do ICMBio, o IBAMA perdeu os centros de pesquisa; por outro lado, o Instituto Chico Mendes manteve a atuação na educação ambiental e gestão socioambiental. Por este motivo, de acordo com o depoimento da agente B014, as duas instituições são percebidas de forma diferente pela população:

E o IBAMA ele acabou ficando limitado nesse campo de atuação deles, né? Basicamente, fiscalização. Então, talvez, por isso as pessoas pensem muito no IBAMA: ‘Nossa, já veem todo mundo infrator!’, que é aquele pensamento. E nem é bem assim. Então, talvez, pelo ICMBio ter esse escopo maior de atuação, de educação ambiental e tudo mais, é que as pessoas acabam vendo o ICMBio como parceria, né?, e não tanto quanto somente fiscalização. (entrevista B014).

Em síntese, ambas as instituições trabalham na defesa do meio ambiente, mas têm missões e focos diferentes, apesar de complementares. Quanto ao escopo de atuação, o IBAMA tem uma estrutura montada para agir na fiscalização de forma descentralizada, no âmbito do inteiro território nacional; por outro lado, a atuação dos agentes do ICMBio, apesar de haver convocações para outras unidades, está mais ligada aos problemas locais. Assim, seus agentes nem sempre estão disponíveis para auxiliar outras UCs localizadas em regiões geográficas diferentes daquelas de sua lotação.

Apesar da divisão, conforme evidenciado nas entrevistas A001 e B005, entre outras, ambas as instituições continuam operando políticas definidas dentro do Ministério do Meio Ambiente, especialmente a Política Nacional sobre Mudança do Clima, a qual contém tanto os planos de combate ao desmatamento quanto a consolidação das áreas protegidas. Assim, de acordo com a maioria dos entrevistados do ICMBio, o agente dessa instituição, apesar de possuir um perfil mais orientado à educação ambiental e gestão socioambiental, quando atua como Fiscal, diante de um ilícito, deve aplicar a lei exatamente nas mesmas modalidades que o AAF do IBAMA.

Hoje, a missão primordial do ICMBio é a proteção da UC – um ambiente mais restrito em comparação com o IBAMA. O Instituto Chico Mendes recebe muito apoio operacional da Polícia Militar, devido ao quadro de pessoal ainda mais reduzido do que o IBAMA. Uma característica que diferencia o ICMBio é que coopera também com as Universidades – principalmente na área de Biologia – e com as secretarias de Educação dos estados e dos municípios, em temas de educação ambiental.

Segundo A006, na atualidade, há aspectos comuns fortes entre as duas instituições, como fragilidade institucional e vulnerabilidade ao governo, agravados pela troca de servidores ocupantes de funções que requerem capacidades e expertise. Conforme esse depoente, o governo acredita, de forma equivocada, que estes servidores atuam de acordo com ideologias partidárias, o que tem produzido substituições de profissionais em funções-chave, com consequente perda de capacidades institucionais (por exemplo: após a posse do governo Bolsonaro, houve a troca da maioria de Superintendentes do IBAMA, principalmente por agentes políticos sem competências técnicas e relacionais).

O aspecto da fragilidade institucional é evidenciado, também, na entrevista A011, no tocante à forte carência de pessoal. Essa questão seria ainda mais evidente no ICMBio, tendo em vista que existem UCs providas somente de um ou dois servidores, para cuidar de territórios de milhões de hectares, acumulando funções e tarefas diversas, como já

mencionado: “Cada vez que passas, o quadro de servidores ’tá assim, sendo reduzido. Não tem reposição e nem previsão disso, né? Porque o próprio presidente já disse que é pra esquecer concurso, né? Então, eu acho que vai chegar um momento que vai, realmente, colapsar, né?” (entrevista A011).

Para tentar contornar esse problema, além do concurso público – previsto no Edital do ICMBio nº 1/2021 (ICMBIO, 2021c) – já avaliado como uma medida insuficiente em comparação com as reais necessidades do Instituto Chico Mendes, foi instituído o modelo de Núcleo de Gestão Integrada (NGI), conforme descrito no item 5.2, com base nos depoimentos dos agentes do ICMBio entrevistados para esta pesquisa.

Segue, abaixo, o Quadro 11 que resume os principais resultados extraídos das entrevistas com os burocratas de nível de rua (BNRs) sobre as semelhanças e diferenças na sua atuação nas duas instituições, IBAMA e ICMBio.

**Quadro 11 – Comparação da atuação dos BNRs no IBAMA e no ICMBio**

Indicador	Síntese dos resultados obtidos nas entrevistas
Semelhanças	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existe uma forte identidade do profissional da fiscalização ambiental (Agente Ambiental Federal), cuja atuação está alinhada ao propósito de proteger o meio ambiente, independentemente de ser parte de uma ou outra instituição</li> <li>▪ O alinhamento dos princípios e valores dos AAFs de ambas as instituições se explica também pelo fato de o ICMBio ter nascido a partir do desmembramento do IBAMA (muitos agentes do Instituto Chico Mendes anteriormente trabalhavam no IBAMA)</li> <li>▪ Ambas as autarquias continuam operando políticas definidas dentro do MMA, especialmente a Política Nacional sobre Mudança do Clima, a qual contém tanto os planos de combate ao desmatamento, no âmbito do PPCDAm, quanto a consolidação das áreas protegidas, no âmbito do SNUC</li> <li>▪ No que diz respeito à fiscalização, a legislação ambiental é a mesma para ambas as instituições (com a única finalidade do uso sustentável dos recursos naturais), apesar de existirem regulamentações diferentes para a execução das respectivas políticas e programas</li> <li>▪ Na atualidade, ambas as instituições apresentam fragilidade institucional e vulnerabilidade às pressões políticas exercidas pelo governo: ocorreram trocas de servidores ocupantes de funções-chave por servidores menos qualificados (a maior parte deles, militares), com conseqüente perda de capacidades institucionais</li> <li>▪ Tanto o IBAMA quanto o ICMBio apresentam forte carência de pessoal: esse aspecto é ainda mais evidente no Instituto Chico Mendes, pois há registros de UCs desprovidas de um número suficiente de servidores para cuidar de territórios muito extensos, acumulando funções e tarefas diversas. Para tentar amenizar esse problema, foi implantado o novo modelo organizacional do Núcleo de Gestão Integrada – NGI</li> </ul>
Diferenças	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A principal diferença na atividade do AAF, entre as duas autarquias, consiste no fato de que o Agente do ICMBio atua numa área restrita às UCs; por outro lado, o agente do IBAMA atua, em âmbito nacional, dentro e fora de terras da União</li> <li>▪ Quanto à principal função dos BNRs das duas instituições, o Agente do ICMBio atua, principalmente, como gestor do uso sustentável dos recursos naturais da unidade; o Fiscal do IBAMA atua como policial ambiental, para garantir que a lei seja cumprida, definindo alvos específicos, e saindo do local, uma vez concluída a operação</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ O Agente do ICMBio, cujo trabalho é voltado para a gestão territorial e a educação ambiental, dialoga diariamente com os demais atores sociais – moradores, povos tradicionais, pequenos produtores, ONGs etc. – para obter apoio nas ações realizadas na UC (instituição de Conselhos, Planos de Manejo etc.); em contrapartida, o foco da atuação do AAF do IBAMA é a fiscalização e o combate aos ilícitos ambientais, aspectos que, no Instituto Chico Mendes, não representam uma prioridade, pois os Agentes dessa instituição atuam e, eventualmente, aplicam as penas previstas em lei, somente quando não houver mais margem para a negociação</li> <li>▪ O Agente do ICMBio estabelece relações de proximidade com as comunidades no interior da UC onde trabalha e reside; por outro lado, o Agente do IBAMA não prioriza o desenvolvimento de relações mais próximas com moradores e outros atores</li> <li>▪ O Agente do ICMBio é responsável por mobilizar os moradores locais e os demais atores de cada UC para a elaboração conjunta dos Planos de Manejo; o Fiscal do IBAMA não participa da elaboração dos Planos de Manejo, mas os faz cumprir nas áreas de sua competência (territórios externos às UCs)</li> <li>▪ Foram relatadas diferenças no <i>modus operandi</i> das duas instituições: as equipes do IBAMA que atuam na Amazônia são compostas por AAFs provenientes de diferentes regiões do país, e agem de acordo com decisões tomadas, na sede, de forma coordenada; por outro lado, os gestores de UC costumam atuar de forma mais isolada e nem sempre cooperam entre si, pois falta uma liderança centralizada que mobilize os agentes para a realização das atividades de fiscalização (isso está mudando com a introdução do NGI)</li> <li>▪ No IBAMA, há uma liderança forte exercida pelas coordenações sobre os Fiscais e uma doutrina consolidada, que, numa autarquia mais nova como o ICMBio, ainda não estão consolidadas</li> <li>▪ A maioria dos Analistas Ambientais, admitidos em virtude de concurso público, foi lotada no ICMBio; por outro lado, o IBAMA manteve os agentes mais antigos, com mais experiência de campo, porém, menos qualificados e mais próximos da aposentadoria. Assim, houve um deslocamento de pessoal qualificado para gerir as UCs, tornando-as, hoje, uma prioridade, no ICMBio, e não mais o desmatamento</li> <li>▪ Devido ao quadro reduzido de pessoal, o Agente do ICMBio – à diferença do Fiscal do IBAMA cuja função é mais especializada – precisou tornar-se “multitarefa”, isto é, realizar um conjunto de atividades heterogêneas que abrangem a gestão da UC, o atendimento ao público, a elaboração e implementação de Planos de Manejo, as visitas às comunidades, a pesquisa e a fiscalização, entre outras</li> <li>▪ Foi evidenciada a existência de carências estruturais do Instituto Chico Mendes em comparação com o IBAMA, pois a segunda instituição contaria com infraestrutura melhor, equipamentos tecnologicamente mais avançados e veículos mais novos</li> <li>▪ Tendo em vista que o IBAMA perdeu os centros de pesquisa e que o ICMBio manteve sua atuação na educação ambiental e gestão socioambiental, a segunda entidade é percebida como mais próxima dos interesses das comunidades (o Instituto Chico Mendes coopera bastante com Universidades, Institutos de Pesquisa e Secretarias de Educação de Estados e Municípios)</li> <li>▪ <u>Em síntese</u>, ambas as entidades trabalham na defesa do meio ambiente, mas têm missões e focos diferentes, apesar de complementares: o IBAMA possui uma estrutura capaz de fiscalizar de forma descentralizada, em todo o território nacional; por outro lado, a atuação do ICMBio está mais ligada aos problemas locais (seus agentes têm dificuldades para auxiliar UCs localizadas em regiões geograficamente distantes)</li> </ul>
--	--

Fonte: resultados da pesquisa.

### 5.3.2 Análise comparativa dos dados agregados sobre as dimensões institucional, individual e relacional

Para analisar, de forma comparativa, os casos dos Fiscais do IBAMA e dos Agentes do ICMBio, apresenta-se a seguir a Tabela 8, que reúne os dados agregados referentes às frequências percentuais dos indicadores das três dimensões consideradas (institucional, individual e relacional), para cada burocrata de nível de rua entrevistado de ambas as instituições. Os dados permitem extrair as ideias apresentadas nas entrevistas, no âmbito das palavras, e situar mais objetivamente o conjunto das opiniões coletadas na pesquisa de campo.

Observando os dados agregados dos indicadores da **dimensão institucional**, vale destacar a concentração dos fatores político-institucionais no IBAMA (66%) em comparação com o ICMBio (34%). Além disso, o desvio padrão aferido nos casos do IBAMA é de 0,031, mostrando um grau de dispersão nitidamente superior ao conjunto de dados do ICMBio, cujo desvio padrão é de 0,018. A maior frequência agregada dos fatores político-institucionais se deve à maior relevância atribuída pelos Fiscais do IBAMA à influência política exercida sobre seu processo de tomada de decisão. Os AAFs do IBAMA salientaram, em seus depoimentos, o impacto das pressões políticas internas e externas à entidade, nas ações de fiscalização; em contrapartida, a atuação dos Agentes do ICMBio – caracterizada por atividades mais heterogêneas – não é tão afetada pelas ações e decisões dos agentes políticos, conforme os relatos dos entrevistados. Quanto às regras formais e informais, os dados revelam que sua incidência é maior no ICMBio em comparação ao IBAMA, alcançando, respectivamente, 7,4% e 6,1%. Embora as diferenças não sejam tão expressivas, há uma maior propensão de os BNRs da primeira instituição aderirem às normas e rotinas estabelecidas, mesmo no plano informal, se comparados aos agentes do IBAMA.

Passando a analisar as frequências totais dos indicadores da **dimensão individual**, os elementos que apresentam maiores discrepâncias, entre os casos dos Fiscais do IBAMA e dos Agentes do ICMBio, são as capacidades e os valores, respectivamente, com uma diferença de 14,7% e 10,4%. Adicionalmente, os dados associados ao IBAMA mostram um desvio padrão de 0,036 e 0,031, respectivamente, denotando uma maior heterogeneidade, quando comparados àqueles do ICMBio (0,009 e 0,019). Com efeito, nas falas dos AAFs do IBAMA, foi colocada maior ênfase à importância das capacidades (técnico-administrativas e político-relacionais), bem como ao papel dos valores, e, também, quanto à influência de ambas as categorias sobre a atuação dos BNRs, no contexto da execução da política ambiental, especialmente nas operações de fiscalização.

Tabela 8 – Frequência total dos indicadores das dimensões institucional, individual e relacional nos casos do IBAMA e do ICMBio

Dimensão	Institucional			Individual					Relacional			
	Regras Formais	Regras Informais	Fatores Político-instituc.	Incentivos Intrín.	Incentivos Extrín.	Valores	Discrecion.	Capacid.	Relações Interinstit.	Relações Instituc.	Alinham. Interesses	Aprendiz. Recíproca
<b>Total IBAMA</b>	46,3%	47,0%	66,0%	52,0%	51,5%	55,2%	47,5%	57,4%	43,3%	52,0%	34,2%	52,9%
<b>Total ICMBio</b>	53,7%	53,0%	34,0%	48,0%	48,5%	44,8%	52,5%	42,6%	56,7%	48,0%	65,8%	47,1%
<b>Diferença</b>	-7,4%	-6,1%	32,0%	4,0%	3,0%	10,4%	-5,1%	14,7%	-13,3%	4,1%	-31,6%	5,8%
<b>Desvio Padrão</b>	0,023	0,027	0,027	0,019	0,025	0,025	0,023	0,026	0,021	0,028	0,028	0,031
<b>Média IBAMA</b>	3,3%	3,4%	4,7%	3,7%	3,7%	3,9%	3,4%	4,1%	3,1%	3,7%	2,4%	3,8%
<b>Desv. Pad IBAMA</b>	0,021	0,028	0,031	0,020	0,024	0,031	0,023	0,036	0,020	0,036	0,027	0,034
<b>Média ICMBio</b>	3,8%	3,8%	2,4%	3,4%	3,5%	3,2%	3,8%	3,0%	4,0%	3,4%	4,7%	3,4%
<b>Desv. Pad ICMBio</b>	0,025	0,028	0,018	0,018	0,027	0,019	0,024	0,009	0,022	0,019	0,025	0,027

Fonte: resultados da pesquisa.

No caso dos Agentes do ICMBio, resulta que, devido à natureza do trabalho – que inclui a gestão socioambiental como componente fundamental, além de outras tarefas bastante heterogêneas entre si –, por um lado, a bagagem de capacidades não precisa alcançar o mesmo nível de especialização do Fiscal do IBAMA; por outro lado, o conjunto de valores individuais se mostram menos predominantes, principalmente pelo fato de os gestores das Unidade de Conservação serem socialmente inseridos, de forma estável, na comunidade em que atuam e, por conseguinte, pela necessidade de colocarem os interesses coletivos diante de ideais, crenças e interesses individuais.

Quanto aos incentivos intrínsecos e extrínsecos, as diferenças, que correspondem respectivamente a 4,0% e 3,0%, mostram uma leve predominância da concentração desses indicadores no IBAMA, em comparação com o Instituto Chico Mendes. Um resultado que apresenta uma contradição aparente com os dados aferidos sobre os indicadores regras formais e informais é o que se refere à discricionariedade, pois se entende que, quanto maior o peso atribuído às normas e às rotinas internas, menor seria a margem de discricionariedade do BNR no seu processo de tomada de decisão. Por outro lado, considera-se que esse dado pode ser explicado em virtude da natureza da atuação do Agente do ICMBio que, sendo responsável não somente pela fiscalização, mas também pela criação de Conselhos e elaboração de Planos de Manejo em colaboração com os demais atores sociais, precisa de uma delimitação menos restrita da sua discricionariedade, para promover negociações e celebrar acordos entre os vários *stakeholders*.

Quanto à avaliação dos resultados da **dimensão relacional**, os dados agregados mostram, de forma geral, a maior concentração dos indicadores nos casos do ICMBio, pois a atuação de seus Agentes, em comparação com os Fiscais do IBAMA, é menos focada na fiscalização e mais propensa à tessitura de relações interinstitucionais.

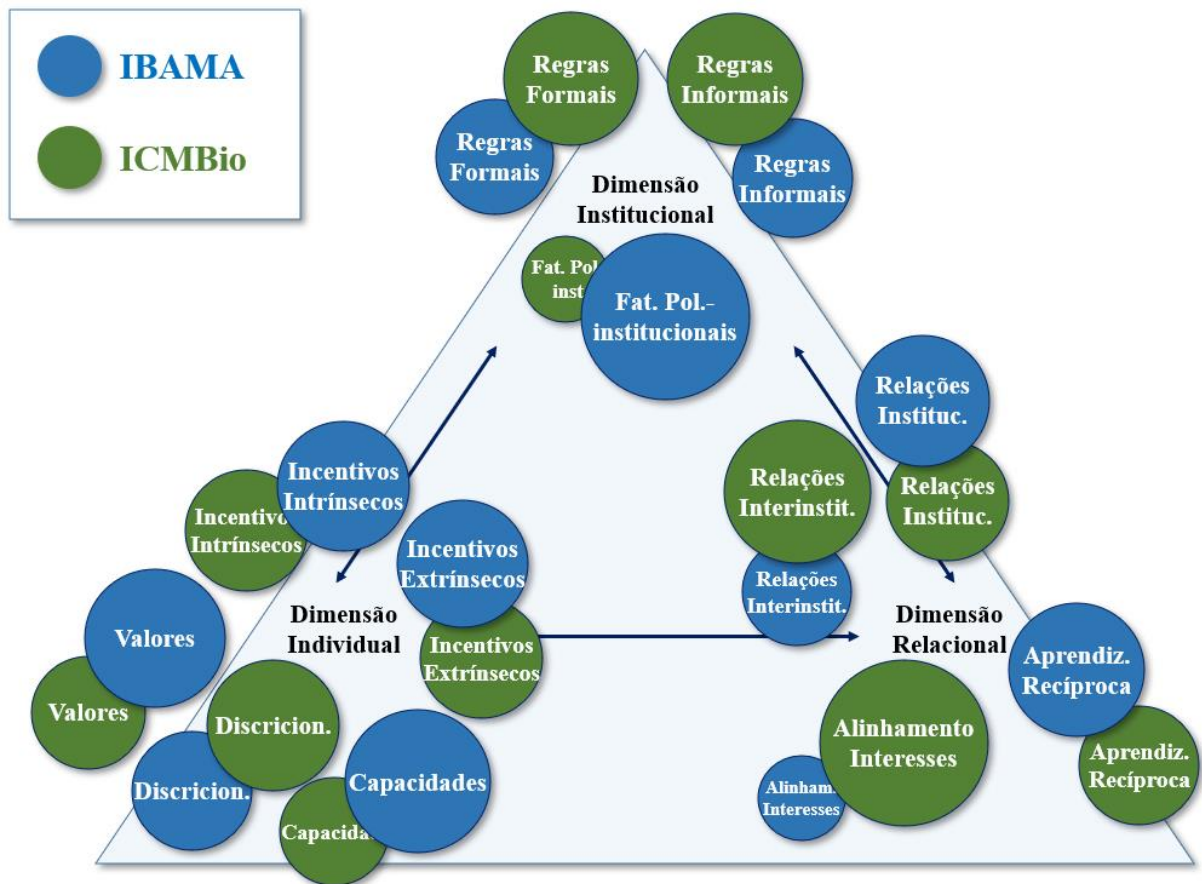
Os indicadores alinhamento de interesses e relações com outras instituições revelam, nitidamente, essa caracterização, pois as diferenças alcançam, respectivamente, os valores de 31,6% e 13,3%. Por outro lado, nos casos do IBAMA, nota-se uma prevalência das relações institucionais, entendidas como as interações estabelecidas com profissionais da mesma instituição, que, em comparação com o Instituto Chico Mendes, apresentam uma diferença de 4,1%. Esse aspecto é bastante característico na atuação dos AAFs do IBAMA, os quais, ao atuarem em equipes compostas por BNRs provenientes de diferentes estados, precisam desenvolver uma coesão muito forte dentro do time de trabalho, bem como promover uma intensa troca de conhecimentos. Entende-se que a diferença de 5,8%, no indicador



aprendizagem recíproca, nos casos do IBAMA, em comparação com aqueles do ICMBio, se deve justamente à maior intensidade que o trabalho da primeira instituição requer, quanto ao intercâmbio de experiências e conhecimentos técnicos entre os membros de uma mesma equipe. Vale observar que esses últimos dois indicadores apresentam desvio padrão bem mais elevado no IBAMA do que no Instituto Chico Mendes: no caso das relações institucionais, ou seja, com outros AAFs, tem-se, respectivamente, 0,036 e 0,019; no caso da aprendizagem recíproca, 0,034 e 0,027. Isso denota que há bastante variabilidade, entre os agentes da mesma instituição (especialmente o IBAMA), na propensão às interações e trocas de conhecimentos com seus pares.

Para favorecer a visualização da análise comparativa entre os casos do IBAMA e do ICMBio, foi elaborada a Figura 3, a seguir, que mostra, na forma de gráfico, como as frequências percentuais de cada indicador associado às três dimensões do modelo de análise se distribuem entre as duas instituições estudadas.

**Figura 3 – Distribuição das frequências percentuais dos indicadores entre casos do IBAMA e do ICMBio**



Fonte: elaboração do autor, com base nos resultados da pesquisa.

Note-se que as esferas estão desenhadas proporcionalmente ao valor percentual de cada indicador. Para efeitos comparativos, na observação de cada indicador entre as duas instituições, a esfera que está sobreposta é aquela associada a uma frequência percentual maior, conforme os dados reportados na Tabela 8.

Os dados percentuais apresentados – na Tabela 8 e na Figura 3, de forma agregada, e nas Tabelas de 2 a 7, com o detalhamento de cada um dos casos analisados – permitiram situar, objetivamente, a análise de conteúdo das opiniões coletadas nas entrevistas. Estão disponíveis para consulta, ainda, as tabelas que reportam as frequências dos indicadores em números absolutos, com o detalhamento de cada caso (Apêndice 3) e com a apresentação dos dados agregados (Apêndice 4).

Em conclusão, vale ressaltar que, além do esforço realizado, nesta pesquisa, para observar separadamente cada um dos indicadores e seus efeitos na atuação dos BNRs de ambas as instituições, os resultados da análise sistemática de conteúdo apontaram, em conjunto, a existência de relações entre os indicadores, dentro de uma mesma dimensão e entre dimensões diferentes. Por exemplo, em ambas as autarquias analisadas, notou-se que os incentivos intrínsecos estão estritamente ligados ao conjunto de valores dos agentes ambientais (identificação do ideal individual de defesa da natureza com a missão institucional); o grau de discricionariedade adotado na fiscalização ambiental se correlaciona com as capacidades técnicas e relacionais dos agentes (conhecimento da legislação e habilidade na aplicação da norma à situação fática); e o *enforcement* da política ambiental se beneficia com a capacidade de aplicar regras informais e rotinas que favoreçam a adaptação das regras formais à situação específica e/ou ao contexto local, desde que não se contrarie o princípio de legalidade.

O conjunto das evidências empíricas mostra que, apesar das especificidades do IBAMA e do ICMBio, as dimensões institucional, individual e relacional e seus respectivos indicadores são compatíveis entre si, definem concomitantemente e fundamentam a atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira em ambas as instituições estudadas, confirmando a primeira parte da hipótese de pesquisa.

A segunda parte da hipótese, relacionada com a desconstrução da política ambiental brasileira, será discutida no próximo item.

### 5.3.3 Sondagem *cross-time* (antes e depois do início do governo Bolsonaro)

Embora a análise comparativa apresentada nesta tese seja voltada, prioritariamente, para cotejar a atuação dos implementadores nas duas referidas instituições, nas falas dos entrevistados foram observados, também, elementos que permitiram avaliar as transformações da política ambiental ocorridas antes e depois do início do governo Bolsonaro. Esse aspecto está relacionado, em especial, com as mudanças implementadas por esse governo no tocante à dimensão institucional tais como alterações de normas infralegais, tentativas de reformas da legislação, pressões políticas sobre agentes públicos, exonerações de BNRs capacitados no combate ao desmatamento e na preservação ambiental, nomeação de militares sem a necessária expertise, entre outros aspectos, cujas repercussões afetam as dimensões individual e relacional.

Tendo em vista que, na grande maioria das entrevistas realizadas, emergiram duas categorias conceituais, a saber, “desconstrução da política ambiental” e “fragilização institucional” das entidades responsáveis pela sua implementação, decidiu-se voltar ao texto de cada um dos depoimentos e verificar a presença/ausência desses conceitos, bem como o marcador temporal associado à sua ocorrência – se anterior ou posterior ao início do mandato do governo Bolsonaro – e o *status* de cada entrevistado quanto à continuidade, ou não, no exercício da respectiva função de confiança, caso houvesse. Sendo assim, as *dummies* “desconstrução da política ambiental” e “fragilização institucional” foram reunidas na seguinte Tabela 9, junto com as *dummies* referentes, respectivamente, ao “antes/depois Bolsonaro” e ao acontecimento “exoneração” (de cargos de livre nomeação), para cada um dos BNRs entrevistados.

**Tabela 9 – Sondagem sobre mudanças institucionais na política ambiental “antes e depois Bolsonaro”**

Casos	Desconstrução da Política Ambiental	Fragilização Institucional	Exoneração	Antes/Depois Bolsonaro
A001	1	1	1	1
A002	1	1	1	1
A003	1	1	1	1
A004	1	1	1	1
A005	0	1	0	1

---

A006	1	1	1	1
A007	1	1	0	1
A008	1	1	1	1
A009	1	1	0	1
A010	1	1	0	1
A011	1	1	0	1
A012	1	1	0	1
A013	1	1	0	1
A014	1	1	0	0
B001	0	1	0	0
B002	1	1	0	1
B003	0	1	0	1
B004	0	1	1	0
B005	1	1	0	1
B006	1	1	0	1
B007	0	0	0	0
B008	0	1	0	0
B009	1	1	1	1
B010	1	1	0	1
B011	0	1	0	0
B012	0	1	0	0
B013	0	0	0	0
B014	1	1	0	1

---

Total IBAMA	13	14	6	13
Frequência IBAMA	92,8%	100%	42,8%	92,8%
Total ICMBio	6	12	2	7
Frequência ICMBio	42,8%	85,7%	14,3%	50%
Total geral	19	26	8	20
Frequência geral	67,8%	92,8%	28,6%	71,4%

Fonte: resultados da pesquisa.

Os dados da percepção dos entrevistados sobre mudanças institucionais na política ambiental, antes e depois do início do governo Bolsonaro, aspecto resumido na Tabela 9 como “Antes/Depois Bolsonaro”, mostram que, no IBAMA, há um forte alinhamento entre os Fiscais que avaliam que existe um processo de desmantelamento da política ambiental e os que afirmam que esse processo se iniciou com o advento do governo Bolsonaro, pois as respectivas *dummies* mostram, ambas, o mesmo valor (92,8%). Foi possível observar o mesmo alinhamento nos Agentes do ICMBio, porém em um grau bastante inferior, sendo que os valores das variáveis dicotômicas desconstrução da política ambiental e antes/depois Bolsonaro correspondem, respectivamente, a 42,8% e 50%. Assim, se é possível afirmar que a quase totalidade dos AAFs do IBAMA enxerga as profundas mudanças institucionais empreendidas pelo governo atual na política ambiental e seus efeitos deletérios; em contrapartida, no Instituto Chico Mendes, os BNRs se mostram bastante divididos nesse quesito.

Quanto à fragilização institucional, pode se alegar que, entre os Fiscais do IBAMA, há uma unanimidade quanto à ocorrência deste fenômeno na área ambiental brasileira (100%) e que a grande maioria dos Agentes do Instituto Chico Mendes demonstra ter um posicionamento semelhante (85,7%), porém sem, necessariamente, atrelar esse processo à atuação do governo Bolsonaro.

De acordo com os resultados da sondagem *cross-time* realizada nesta pesquisa, o impacto do governo Bolsonaro tem sido maior na alteração de funções de confiança no IBAMA do que no ICMBio (respectivamente, 42,8% e 14,3% dos entrevistados). Avalia-se

que isso pode ter se repercutido nas opiniões dos participantes quanto à avaliação das mudanças institucionais realizadas e seus efeitos.

Quanto aos dados agregados, é relevante observar que, segundo 92,8% do total dos entrevistados, há um processo de fragilização institucional em andamento na área ambiental, o qual, para a ampla maioria desses entrevistados (71,4%), pode ser atribuído às ações do governo Bolsonaro. Analogamente ao que foi colocado sobre os dados dos casos do IBAMA, também há um alinhamento, no nível agregado, entre os BNRs que acreditam na existência de um processo de desconstrução da política ambiental e os que entendem que esse processo se iniciou após o começo do governo Bolsonaro, pois as *dummies* apresentam, respectivamente, os valores de 67,8% e 71,4%.

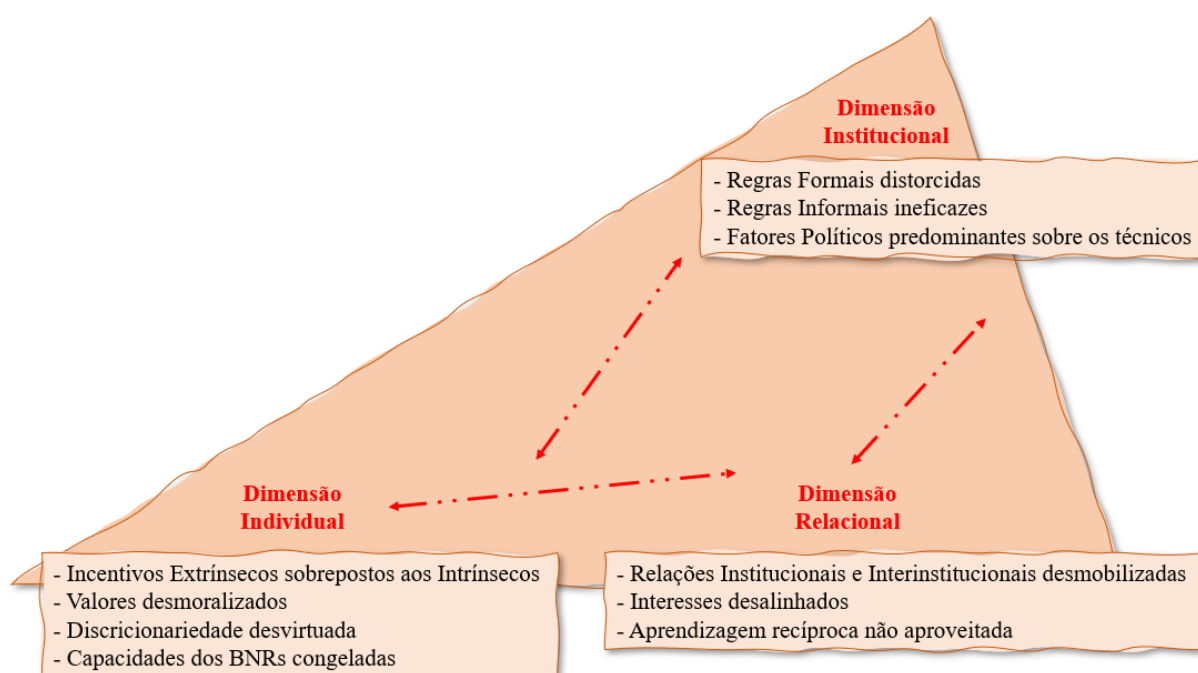
Em suma, os resultados da sondagem *cross-time* “antes/depois Bolsonaro” revelam, de forma inequívoca, que, após três décadas de progressos incrementais, a política ambiental brasileira e suas principais instituições executoras são, atualmente, objeto de um processo de desconstrução por parte do governo atual, que corrói as dimensões fundantes da atuação de seus burocratas de nível de rua. Esse resultado coincide com o que é apontado em pesquisas recentes que estudam os fenômenos da fragilização de instituições democráticas e da desmobilização de políticas públicas (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020; AVRITZER, 2020).

Com efeito, assiste-se, atualmente, no Brasil, a um processo de aniquilação de políticas públicas, não somente na área ambiental, que, longe de ser simplesmente expressão da inação de um governo contrário às *policies* construídas, desde 1988, ao longo da história de fortalecimento da democracia do país, consiste, de fato, numa distorção ou caricatura da implementação. Trata-se de um trabalho sistemático e metódico de desconstrução e sabotagem de políticas já consolidadas, por parte de uma gestão que, atuando aparentemente dentro do marco da legalidade, deteriora, de maneira reiterada, as instituições (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020; AVRITZER, 2020), através de um *modus operandi* estudado para executar um plano que favorece interesses de grupos privados, em detrimento da coletividade (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2021).

Os dados apresentados na sondagem *cross-time* expressam, em um plano mais objetivo, a síntese dos depoimentos colocados na quase totalidade das entrevistas realizadas, conforme os resultados trazidos nos itens 4.1 e 4.2. Com base nesses relatos, foram identificados, nas dimensões e nos respectivos indicadores do modelo, os elementos associados à desarticulação da implementação da política ambiental brasileira.

Assim, para favorecer uma compreensão mais sistêmica do fenômeno, propõe-se que o modelo de análise apresentado no item 3.3 (Figura 2) assumira uma nova configuração capaz de traduzir as mudanças disruptivas produzidas ao longo do processo atualmente em curso. A desconstrução da política ambiental brasileira é representada por meio de uma versão deformada do modelo (Figura 4 a seguir), que contempla as distorções ocorridas nos seus elementos após o advento do governo Bolsonaro.

**Figura 4 – Desconstrução da política ambiental brasileira (versão deformada do modelo de análise)**



Fonte: elaboração do autor, com base nos resultados da pesquisa.

As informações recolhidas nas entrevistas mostram que a fragilização do IBAMA e do ICMBio, perpetrada, inicialmente, por meio de desregulamentação no plano infralegal, tem prejudicado a atuação cotidiana dos respectivos agentes, cuja resposta em campo – pautada no cumprimento da legislação – expressa uma postura de resistência a abusos e interferências, em um contexto de crescentes conflitos com os infratores, mas que não deixa de ser atingida por um sentimento generalizado de desânimo. Desta forma, as mudanças institucionais têm afetado tanto a dimensão individual – com o afastamento de lideranças históricas nas duas instituições, detentoras de um conjunto de valores e capacidades inimitáveis, e com a designação de chefias sem as competências necessárias – quanto a dimensão relacional – com a perda de parcerias interinstitucionais estabelecidas ao longo das últimas décadas. A aceleração do aumento das taxas de desmatamento na Amazônia Legal, observada especialmente nos anos de 2018 a 2021, é a consequência mais palpável desse fenômeno.

O resultado dessa desconstrução das dimensões fundantes da atuação dos BNRs é a corrosão progressiva das duas principais entidades ambientais brasileiras e destruição do inteiro sistema da governança ambiental brasileira, que, na atualidade, apresenta sua estrutura deformada e seus mecanismos de funcionamento atrofiados, confirmando a segunda parte da hipótese de pesquisa.

Resumindo, é possível afirmar que, se, por um lado, a formação das dimensões institucional, individual e relacional tem sustentado a atuação dos burocratas implementadores da política ambiental, permitindo a consolidação gradativa da sua execução, especialmente a partir da metade da década de 2000 até 2018, em contrapartida, a partir do ano 2019, ou seja, com o início do governo Bolsonaro, está ocorrendo uma série de mudanças disruptivas que erodem a dimensão institucional, principalmente nos seus elementos normativos e políticos (FERNANDES; TEIXEIRA; PALMEIRA, 2020; AVRITZER, 2020), e, conseqüentemente, afetam também as dimensões individual e relacional.

Em suma, com base na análise dos dados primários, corroborada pelo exame de normas e outros documentos relevantes, é possível afirmar que tanto os resultados da comparação entre os casos do IBAMA e do ICMBio, quanto os resultados da sondagem *cross-time*, antes e depois do início do governo Bolsonaro, confirmam a hipótese de pesquisa na sua totalidade.



## 6. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho investigou os elementos que definem a atuação dos burocratas de nível de rua na política ambiental brasileira e como eles se articulam, tomando como estudos de casos os Fiscais do IBAMA e os Agentes do ICMBio, antes e depois do início do mandato do presidente Bolsonaro. Ao longo do estudo, foi desenvolvido e atualizado um modelo teórico que integra três diferentes dimensões analíticas, para examinar a atuação dos burocratas de nível de rua: a dimensão institucional, a individual e a relacional. Os dados primários, obtidos em entrevistas com BNRs das duas referidas instituições e corroborados por meio de exame documental, foram submetidos à análise sistemática de conteúdo em função dos indicadores definidos no modelo teórico. Uma sondagem *cross-time* sobre as mudanças institucionais ocorridas antes e depois do início do governo Bolsonaro complementou os resultados da investigação empírica, de forma que fosse possível testar a hipótese de pesquisa na sua totalidade. Apesar de ter sido realizada uma análise prevalentemente descritiva, a tese oferece algumas contribuições teóricas relevantes, que serão descritas a seguir.

Confrontando os resultados obtidos com a primeira parte da hipótese de pesquisa, verificou-se que, em cada uma das três dimensões analíticas consideradas, ocorreu a consolidação progressiva e concomitante dos elementos que fundamentam a atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira.

Quanto à dimensão institucional, os resultados da pesquisa demonstraram que a governança ambiental requer instituições democráticas e pautadas em normas claras, principalmente não suscetíveis a interpretações subjetivas e destoantes das finalidades fixadas na política pública. Normas bem construídas e que incluam, também, as contribuições de baixo para cima dos BNRs permitem reduzir a distância entre formulação e implementação da *policy*, como foi constatado, por exemplo, no IBAMA, com a criação de uma doutrina própria por parte dos Fiscais e, no ICMBio, com a elaboração de Planos de Manejo sob a condução de seus Agentes. Além disso, constatou-se que a influência de fatores político-institucionais se reduz, quando a margem para a distorção de normas é menor e a destituição de servidores capacitados das funções de liderança não ocorre ou ocorre com menos frequência.

No que diz respeito à dimensão individual, observou-se que incentivos intrínsecos, valores coerentes com princípios legais e técnico-científicos e capacidades tanto técnicas quanto relacionais – se valorizadas, preservadas e consolidadas – constituem um conjunto de ativos capaz de incidir de forma positiva na atuação dos BNRs da área ambiental. Em sentido oposto, o não aproveitamento ou, ainda pior, o desmantelamento de incentivos, a

desmoralização de valores e o congelamento de capacidades afetam negativamente a atuação dos BNRs e, conseqüentemente, a execução da política ambiental. Além disso, verificou-se que o uso da discricionariedade, por parte dos agentes implementadores, contribui positivamente para a implementação da política ambiental, nos casos em que a expertise do BNR é aproveitada para complementar as normas e, eventualmente, adaptá-las ao contexto local e/ou à situação fática, desde que seja observado o princípio de legalidade e mantida a finalidade substantiva da norma. Em contrapartida, excessos no exercício do poder discricionário, por parte dos agentes políticos, podem afetar negativamente o processo de implementação da *policy*.

No tocante à dimensão relacional, relações institucionais e interinstitucionais, mesmo que baseadas, prioritariamente, nas interações informais, consolidam as capacidades agregadas dos agentes públicos para a implementação da política ambiental, graças também à busca de denominadores comuns, construção de consensos e alinhamento de interesses com os demais *stakeholders*, associados ao desenvolvimento de relações de confiança e aprendizagem recíproca, em especial, quando consolidadas em novas rotinas operacionais.

Comparando os resultados obtidos entre os casos dos Fiscais do IBAMA e dos Agentes do ICMBio, foram observados quais elementos definem a atuação dos burocratas de nível de rua na política ambiental brasileira em cada uma dessas instituições, com suas respectivas peculiaridades. No IBAMA, os fatores político-institucionais mostram possuir uma maior influência na atuação dos seus BNRs. Ainda no âmbito da dimensão institucional, regras formais e informais têm peso relativamente próximo entre as duas instituições, com leve predominância no Instituto Chico Mendes. No que diz respeito à ação individual do agente, as capacidades, os valores e, em menor proporção, os incentivos revelam ter uma incidência maior do ponto de vista dos agentes do IBAMA; já a discricionariedade é levemente preponderante nos depoimentos de servidores do ICMBio. Em contrapartida, no tocante à dimensão relacional, no Instituto Chico Mendes, as relações interinstitucionais têm uma influência maior em comparação com as relações institucionais – enquanto estas são predominantes no IBAMA –, coerentemente com a atuação dos agentes do ICMBio, cujas ações requerem o alinhamento de interesses entre vários atores sociais, incluindo, além de entidades parceiras da administração pública nas diferentes esferas, as comunidades locais, as associações de produtores e os outros agentes socioeconômicos envolvidos na formação de Conselhos e na elaboração de Planos de Manejo. O fato de, no IBAMA, as relações institucionais prevalecerem sobre as interinstitucionais se explica devido à importância

estratégica da troca de conhecimentos que ocorre entre AAFs provenientes das diferentes regiões do Brasil, para realizarem as operações de fiscalização na Amazônia. O apoio de outras entidades atuantes como parceiros do IBAMA é percebido pelos Fiscais dessa instituição, essencialmente, como um suporte para reforçar a segurança das operações. Vale ressaltar, ainda, que os Fiscais dessa instituição, no processo de tomada de decisão, recorrem, com maior frequência, a uma doutrina institucional bastante consolidada, à sua bagagem de capacidades e às orientações dos coordenadores das equipes que vão a campo. Isso não costuma acontecer tão frequentemente no Instituto Chico Mendes, em que o trabalho se desenvolve de forma mais individualizada e parece menos permeado pelo espírito de equipe constatado no IBAMA.

Não obstante os resultados observados para os diversos indicadores do modelo de análise, em sua grande maioria, não apresentem contradições internas, a interpretação de uma pequena parte do que foi apurado deixa espaço para dúvidas. Por exemplo, avalia-se que a maior incidência de regras formais e informais nos casos do ICMBio e, por outro lado, o menor peso da discricionariedade nos casos do IBAMA possam representar uma contradição, embora as diferenças entre os dados constatados nas entrevistas com os agentes das duas instituições sejam mínimas. Uma possível explicação é que, embora os Agentes do ICMBio mostrem, em seus depoimentos, uma maior propensão a se ater às regras formais e informais, paralelamente a isso, no dia a dia, esses profissionais recorrem muito ao uso da discricionariedade, devido ao exercício de funções relacionadas à educação ambiental, gestão socioambiental e administração de UCs, atividades estas, entre outras, que requerem diálogo e construção de acordos com atores sociais, bem como adaptação de planos e programas ao contexto local.

No tocante à segunda parte da hipótese de pesquisa, voltada a avaliar a desconstrução da política ambiental, os resultados se mantiveram coerentes com a suposição de que a fragilização de um ou mais elementos fundantes da atuação dos burocratas implementadores da política ambiental brasileira leva à desconstrução desta. Com efeito, de acordo com a visão da quase totalidade dos participantes na investigação empírica, as mudanças empreendidas pela administração Bolsonaro produziram, em apenas três anos, o enfraquecimento das instituições ambientais, com o congelamento das capacidades burocráticas, e, segundo a ampla maioria desses participantes, conduziram ao desmantelamento da governança ambiental no Brasil.

Mais especificamente, segundo os resultados da pesquisa, durante o governo atualmente no poder, foi quebrada a dimensão institucional, que tinha sido constituída e mantida ao longo dos governos anteriores, do primeiro governo Lula até o governo Temer. Vale reforçar que as três dimensões (institucional, individual e relacional), sendo parte de um conjunto integrado, se influenciam mutuamente, tanto no sentido do fortalecimento quanto no sentido do enfraquecimento da atuação dos BNRs. Assim, foi observado que, a partir do governo Bolsonaro, ocorre ruptura do equilíbrio entre esses elementos fundantes da política ambiental brasileira. Com efeito, verificou-se que a dimensão institucional, agindo como elemento ativador, afetou tanto a dimensão individual, por meio da destituição dos agentes que ocupavam funções gratificadas e do desincentivo dos demais servidores que colocavam sua experiência à disposição das duas autarquias ambientais federais, quanto a dimensão relacional, com a desmobilização das redes de relações de cooperação e confiança estabelecidas na *policy community* ambiental.

Por outro lado, os resultados da pesquisa demonstraram que, não obstante o desmantelamento da política ambiental perpetuado pelo governo Bolsonaro, alguns dos pilares da atuação dos BNRs continuam resistindo, mesmo escanteados ou latentes. Entende-se que as capacidades no nível individual e organizacional, bem como as relações institucionais e interinstitucionais possuem o potencial para serem reativadas, quando forem colocados novamente em funcionamento as estruturas e os mecanismos da política ambiental brasileira.

De forma geral, o percurso desenvolvido ao longo desta tese tem demonstrado a importância da manutenção de instituições sólidas, incentivos, valores e capacidades individuais e de redes de relações institucionais e interinstitucionais em funcionamento. A integração de todos esses elementos, que refletem, respectivamente, a racionalidade e a solidez das hierarquias (dimensão institucional), a agência e a competitividade dos indivíduos (dimensão individual) e o potencial inovador das redes (dimensão relacional), reúne as condições para que a atuação dos burocratas de nível de rua oriente a implementação da política ambiental rumo a uma trajetória de sucesso. Porém, foi observado, empiricamente, que, apesar dos avanços registrados na construção progressiva da política ambiental brasileira, nos trinta anos sucessivos à promulgação da Constituição Federal, apenas três anos do governo Bolsonaro foram suficientes para destruir os progressos realizados nas gestões anteriores. Isso demonstra que há ainda, no Brasil, a necessidade de (re)construir uma

governança ambiental que seja independente da influência da visão político-partidária da administração do momento.

A partir dos resultados apresentados, considerados no seu conjunto, entende-se que, embora o direito difuso à preservação do meio ambiente seja constitucionalmente reconhecido, a política ambiental brasileira carece, ainda, de uma regulamentação mais rigorosa, no sentido de: a) consolidar o papel da burocracia profissional, de forma que sejam resguardadas a impessoalidade e a adoção de critérios técnicos no processo de tomada de decisão; b) garantir uma autonomia substantiva das autarquias executoras da política ambiental brasileira (por exemplo, por meio do provimento dos cargos estratégicos por servidores de carreira); e c) estabelecer mecanismos para incentivar o ordenamento fundiário e territorial e o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis, de modo que seja potencializado o funcionamento de redes colaborativas entre agentes públicos e demais partes interessadas.

Assim, conclui-se que, para se assegurar o *enforcement* da preservação do meio ambiente, dentro dos marcos normativos nacionais e internacionais, a política ambiental precisa se reafirmar, no Brasil, como política de Estado, não só constitucionalmente definida, mas plenamente regulamentada, conforme as diretrizes apontadas acima, de forma que possa explorar-se o potencial de seus componentes institucionais, individuais e relacionais, independentemente dos interesses particulares e corporativistas do governo de turno.

## 6.1 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

A partir das conclusões colocadas acima, o modelo de análise que integra as três dimensões analíticas da atuação dos BNRs, desenvolvido, atualizado e testado empiricamente nesta pesquisa, se destaca entre as contribuições teóricas oferecidas pelo trabalho. Entende-se que esse modelo tem potencial para se aplicar, também, em investigações empíricas que explorem outras áreas de políticas públicas, especialmente aquelas que carecem de análises sobre o processo de implementação, sob o prisma dos burocratas de nível de rua.

Adicionalmente, a adoção desse modelo assume relevância do ponto de vista metodológico, pois define um conjunto de procedimentos e técnicas que, complementado, se necessário, com outras estratégias de análise, pode ser facilmente adaptado a novos temas e contextos no subcampo de análise de políticas públicas.

Vale acrescentar que, além da versão do modelo de análise proposta no item 3.3, que representa, abstratamente, uma configuração equilibrada entre os elementos que constituem a

atuação dos burocratas implementadores da política ambiental, nesta tese, foi apresentada uma versão deformada do modelo, que é mais adequada para descrever a realidade da desconstrução da política ambiental brasileira, atualmente, em andamento no Brasil. Isso mostra que o modelo analítico, desenvolvido inicialmente a partir da integração de três diferentes perspectivas teóricas, possui a capacidade de se adaptar, de forma dinâmica, ao contexto empírico da política estudada.

Os resultados da pesquisa confirmaram, ainda, que os componentes do plano institucional (programas, regras formais e informais) tendem a incorporar, ao longo do tempo, práticas, rotinas de trabalho e soluções desenvolvidas, em virtude da ação dos burocratas da linha de frente e das relações estabelecidas entre os atores envolvidos na implementação da *policy*. Assim, considera-se que mereça aprofundamento o estudo das relações de causa-efeito ou associações entre – por um lado – as dimensões institucional, individual e relacional e – por outro lado – os resultados da política, adotando, caso for necessário, estratégias de investigação orientadas por variável dependente.

À luz dos resultados obtidos, vale observar que a análise da dimensão relacional possui fôlego para ser expandida de forma que, além de focar no estudo das relações entre atores da administração pública, como foi feito prioritariamente nesta tese, possa se debruçar também sobre o papel de cidadãos, agentes políticos e econômicos, estudando os efeitos dessas interações na implementação da política e, eventualmente, no seu desempenho.

Já os resultados alcançados na sondagem *cross-time* (antes/depois do início do governo Bolsonaro) representam uma evidência de como, na visão dos implementadores da política, mudanças institucionais empreendidas por um governo que corrói as dimensões fundantes da atuação da burocracia de nível de rua, tendo como elemento ativador a dimensão institucional, levam à desconstrução do inteiro sistema da política pública. Portanto, é possível afirmar que esse tipo de análise merece ser aprofundada, expandindo a quantidade de agentes entrevistados, eventualmente por meio de *Survey*, com o intuito de obter dados primários, cuja representatividade possa ser estendida ao conjunto da população dos burocratas de nível de rua atuantes em certa área de políticas públicas.

Quanto à contribuição prática da pesquisa, espera-se que seus resultados possam auxiliar a gestão da administração pública brasileira, oferecendo uma análise aprofundada e atualizada do papel da burocracia e de seus agentes da linha de frente no processo de implementação de políticas públicas, especialmente na área ambiental.

Entre essas contribuições, vale observar que a pesquisa apontou fragilidades em aspectos relevantes da gestão pública do meio ambiente, tais como: o envolvimento insuficiente por parte dos Estados e dos respectivos órgãos ambientais nas atividades de fiscalização, aquém das responsabilidades fixadas na legislação vigente, bem como a existência de distorções e irregularidades na execução das políticas de licenciamento por parte de Estados e Municípios; a existência de incompletudes e ambiguidades nas leis e regulamentos ambientais, as quais deixam margem para interpretações distorcidas das normas e comportamentos discricionários, especialmente por parte de gestores designados, para cargos de livre nomeação, pelo governo de plantão; a ausência e o desvirtuamento da regulamentação fundiária em benefício de práticas ilegais (grilagem). Entre as fragilidades apontadas, vale ainda destacar a esporadicidade de iniciativas de educação ambiental, voltadas à mobilização de populações sediadas em áreas protegidas ou limítrofes, bem como, em especial, a carência de investimentos e/ou incentivos fiscais do Estado para fomentar projetos voltados ao desenvolvimento sustentável, os quais valorizem os arranjos produtivos locais (resgatando, se possível, as culturas e os saberes dos povos envolvidos) e, ao mesmo tempo, distribuam a renda para a comunidade de forma mais igualitária.

Adicionalmente, ao longo da investigação, foi possível apontar o recente agravamento de outras problemáticas relacionadas com a área ambiental, mas com repercussões no tecido socioeconômico da região amazônica e do país como um todo, tais como: indecisão demonstrada pelo poder público no combate ao crime ambiental, como apropriação indevida do patrimônio público, contrabando de produtos florestais de origem nativa e espécies protegidas da fauna silvestre, trabalho escravo etc., crimes estes que ocorrem, de forma sistêmica, e contam com a cumplicidade de agentes políticos no âmbito local, regional e nacional; retração do apoio, por parte de parceiros internacionais, em programas voltados à conservação do meio ambiente (é emblemático o caso do Fundo Amazônia, congelado a partir dos ataques do governo Bolsonaro já no primeiro ano do mandato presidencial); e limites orçamentários, impostos, inclusive, para áreas estratégicas como o meio ambiente, a saúde e a educação, vis-à-vis ao recente aumento da disponibilização de recursos públicos aos partidos para a realização das campanhas eleitorais.

A partir dos aspectos discutidos acima, espera-se que esta tese possa contribuir para o debate, no âmbito da administração pública e da sociedade brasileira como um todo, sobre a importância da solidez e da autonomia das instituições e da correta aplicação do arcabouço legal; os limites necessários para o exercício da discricionariedade por parte dos agentes

estatais (tanto os burocratas quanto os atores políticos); a utilização plena das competências públicas, no sentido da adoção sistemática de critérios técnico-científicos e de capacidades tanto técnicas quanto relacionais; e, por fim, a relevância do funcionamento das redes de relações institucionais e interinstitucionais para a implementação da política ambiental (e outras políticas correlacionadas), na direção dos resultados almejados pela coletividade.

## 6.2 LIMITAÇÕES DO ESTUDO E PESQUISAS FUTURAS

Neste item, estão descritas as principais limitações do trabalho, que foram identificadas a partir das escolhas que nortearam os procedimentos metodológicos e a operacionalização da investigação empírica. Para concluir, serão traçadas propostas de linhas de investigação a serem abordadas em pesquisas futuras.

Quanto às limitações desta tese, em primeiro lugar, é oportuno considerar que, embora o autor tenha se empenhado para garantir fidedignidade e reprodutibilidade no processo de codificação dos depoimentos dos interlocutores, a estratégia de análise adotada envolveu certa margem de subjetividade na interpretação dos textos produzidos nas entrevistas. Ainda assim, o autor se esforçou para manter o necessário distanciamento das opiniões apresentadas pelos agentes que participaram da pesquisa, e, também, na identificação das categorias conceituais para a realização da etapa de codificação, se norteou, constantemente, pelos indicadores adotados no modelo de análise, apresentado no item 4.2.

Secundariamente, existem algumas limitações relacionadas com a escolha de uma estratégia de investigação *case-oriented*, isto é, voltada ao aprofundamento da análise dos conceitos identificados e de suas relações, a partir de um número reduzido de casos. Por isso, os resultados da pesquisa, embora indicativos para a compreensão do fenômeno, não podem ser estendidos ao universo dos burocratas de nível de rua das duas instituições estudadas. Dito de outro modo, o presente trabalho não foi voltado à medição de variáveis, a partir de dados extraídos de uma ampla amostra de observações, para que os resultados pudessem ser considerados estatisticamente significantes.

Adicionalmente, tendo em vista que o autor decidiu não orientar o processo de pesquisa por uma variável dependente, é oportuno reforçar que a investigação não pretendeu estudar as relações de causa-efeito ou de associação entre os indicadores da atuação dos BNRs (entendidos como variáveis explicativas) e uma variável resposta, como, por exemplo, poderia ser o desempenho da política ambiental brasileira.



Vale ainda observar que, nesta tese, o uso de simples técnicas de estatística descritiva, como média e desvio padrão, aplicadas para analisar as frequências dos indicadores do modelo de análise, no conjunto dos dados primários, foi destinada unicamente a uma representação mais objetiva dos depoimentos dos entrevistados, com o intuito de favorecer a compreensão de comparações entre os posicionamentos dos agentes do IBAMA e do ICMBio.

Como consequência das escolhas metodológicas adotadas, o trabalho, por um lado, foi direcionado à análise de casos significativos para ilustrar os dois diferentes perfis de agentes ambientais e, através da comparação das características dos dois conjuntos, compreender os dilemas da atuação cotidiana do burocrata de nível de rua, destrinchando em profundidade os elementos que caracterizam a política ambiental brasileira na sua complexidade. Em contrapartida, essa opção, muito dispendiosa em termos de tempo dedicado à realização das entrevistas, interpretação e codificação de extensos depoimentos, levou o autor a não adotar técnicas de coleta e análise de dados que permitiriam obter uma descrição mais objetiva e uma expressão gráfica e tabular mais ampla do fenômeno, como seria possível se, por exemplo, fosse contemplada, também, a utilização de *Survey*.

Entretanto, levando em conta o escopo definido para esta tese de doutorado e as limitações de tempo e recursos, acentuadas pelas restrições impostas durante a pandemia de Covid-19, avalia-se que o objetivo de investigar os elementos que definem a atuação dos burocratas de nível de rua na política ambiental brasileira e como eles se articulam, no *locus* definido pela pesquisa, foi plenamente alcançado.

Quanto às sugestões para futuras linhas de investigação, em primeiro lugar, sugere-se a aplicação do modelo de análise, desenvolvido e aprimorado neste trabalho, para estudar outros programas e/ou entidades da área ambiental, eventualmente em âmbito local, ou, inclusive, para analisar comparativamente outras áreas de políticas públicas. Assim, é oportuno refletir sobre a necessidade de desenvolver estudos voltados à análise da implementação de *policies*, sob a óptica dos burocratas de nível de rua, no âmbito de setores menos explorados, como agricultura, meio ambiente, direitos humanos, entre outros.

Propõe-se, ainda, que, em investigações futuras sobre a implementação de políticas públicas do ponto de vista de seus agentes implementadores, o modelo aplicado nesta tese possa ser adaptado e complementado, metodologicamente, em função dos objetivos da pesquisa, das características da área estudada, do processo de implementação da política analisada e, eventualmente, do perfil dos burocratas da linha de frente nela envolvidos. Se a

investigação for direcionada para avaliar os resultados da *policy*, recomenda-se a utilização de métodos de análise de dados, que permitam relacionar mais objetivamente relações de causalidade ou de associação entre variáveis dependentes e variável dependente, como a análise estatística multivariada.

Adicionalmente, pondera-se que a agenda de pesquisa da implementação de políticas e programas ambientais poderia abarcar outras temáticas específicas que ficaram além do escopo desta tese, como a atividade de licenciamento (executada por agentes do IBAMA com um perfil diferenciado daqueles que atuam na fiscalização) ou a análise da atuação dos BNRs em outros biomas brasileiros, como, por exemplo, o Cerrado ou a Mata Atlântica, para fins comparativos com a análise realizada nesta tese, que focou na Amazônia.

Ao longo desta pesquisa, foram identificados outros temas que podem ser abordados em pesquisas futuras, como o papel do poder judiciário e da sociedade civil em defesa das instituições executoras de políticas públicas, especialmente em situações de crise institucional, com a redução da transparência pública e a divulgação deliberada de *fake news* (como se testemunhou recentemente com o atraso, por parte do governo federal, na divulgação de dados sobre desmatamento na Amazônia ou casos e óbitos por Covid-19); e, especialmente, a fragilização (ou a resistência) da burocracia perante o poder dos agentes políticos, com suas variações relacionadas com perfil, carreira e autonomia do BNR.

Neste sentido, acredita-se que uma possível vertente de investigação seria o estudo mais aprofundado das características cognitivas, emocionais e comportamentais de certo perfil de burocrata de nível de rua e o tipo de política a ser implementada, levando em conta que os BNRs, que atuam na qualidade de agentes de fiscalização, se relacionam com o público e exercem seu poder administrativo de forma diferente, em comparação com burocratas responsáveis pela alocação de benefícios aos usuários-cidadãos. Entende-se que pesquisas comparativas voltadas a aprofundar esses aspectos possuem o potencial para entender mais plenamente a atuação da burocracia na implementação de políticas públicas.

Concluindo, espera-se que este trabalho tenha contribuído para os progressos da investigação científica sobre o tema da implementação da política ambiental e, de forma mais geral, das políticas públicas no Brasil, sob a óptica dos burocratas de nível de rua, e que seus resultados possam ser complementados por novas pesquisas em direção a uma melhor compreensão do papel da burocracia na consolidação da ação do Estado e a um mais pleno entendimento da relevância do seu funcionamento em defesa dos interesses coletivos da Sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. (org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, p. 143-175, 2015.
- ABERS, R. N.; TATAGIBA, L. Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In: **Social Movement Dynamics**. Routledge, 2016. p. 72-101.
- ABERS, R. N.; VON BÜLOW, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, p. 52-84, 2011.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? **Novos estudos CEBRAP**, n. 87, p. 97-113, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. Combate à COVID-19 sob o federalismo *bolsonarista*: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.
- ADAMS, C.; BORGES, Z.; MORETTO, E. M.; FUTEMMA, C. Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, p. 1-13, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81403>
- ALCHIAN, A. A.; DEMSETZ, H. Production, information costs, and economic organization. **The American Economic Review**, v. 62, n. 5, p. 777-795, 1972.
- ALEXANDER, D.; LEWIS, J. M.; CONSIDINE, M. How politicians and bureaucrats network: a comparison across governments. **Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1274-1292, 2011.
- ARAÚJO, S. M. V. G. D. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom**. Brasília, 2013. 458 p.: il. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2013.
- ASCEMA NACIONAL – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DE MEIO AMBIENTE. Diretoria Executiva - Triênio 2018/2021. **Cronologia de um desastre anunciado: Ações do Governo Bolsonaro para Desmontar as Políticas de Meio Ambiente no Brasil**. Brasília, 04 de setembro de 2020. Disponível em: [http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie\\_Meio-Ambiente\\_Governo-Bolsonaro\\_revisado\\_02-set-2020-1.pdf](http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf). Acesso em: 28.fev.2021.
- ASSOCIAÇÃO O ECO. O Eco – Dicionário Ambiental. **Para que serve o Instituto Chico Mendes?** Rio de Janeiro, 28 de novembro de 2013. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27802-para-que-serve-o-instituto-chico-mendes/> Acesso em: 20 abr. 2019.

ASSOCIAÇÃO O ECO. O Eco – Dicionário Ambiental. **O que é o Código Florestal**. Rio de Janeiro, 18 de agosto de 2014. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28574-o-que-e-o-codigo-florestal/>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

ASSOCIAÇÃO O ECO. Notícias. **Informações sobre Ibama e ICMBio só com o Ministério do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro, 13 de março de 2019. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/noticias/informacoes-sobre-ibama-e-icmbio-so-com-o-ministerio-do-meio-ambiente/>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

AVRITZER, L. A crise da democracia e a ascensão do populismo de direita no Brasil. In: PINTO, A. C.; GENTILE, F. (org.). **Populismo: teorias e casos**. 1. ed. Fortaleza: Edmeta, 2020. Cap. 7, p. 145- 156.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Retos e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARLOW, J.; FRANÇA, F.; GARDNER, T.A. *et al.* The future of hyperdiverse tropical ecosystems. **Nature**, v. 559, n. 7715, p. 517-526, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1038/s41586-018-0301-1>

BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.

BENNETT, C. J.; HOWLETT, M. The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. **Policy Sciences**, v. 25, n. 3, p. 275-294, 1992.

BERK, G.; GALVAN, D. C.; HATTAM, V. (ed.). **Political creativity: reconfiguring institutional order and change**. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2013.

BOLTON, P.; DEWATRIPONT, M. **Contract theory**. Cambridge, MA: MIT Press, 2005.

BONELLI, F.; FERNANDES, A. S. A.; COÊLHO, D. B.; PALMEIRA, J. D. S. A atuação dos burocratas de nível de rua na implementação de políticas públicas no Brasil: uma proposta de análise expandida. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, p. 800-816, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395177561>

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 set. 2017.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 23 jul. 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.973, de 24 de janeiro de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 25 jan. 2017 Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Brasileiro

do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8973.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8973.htm#art9)>. Acesso em: 09 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 11 abr. 2019a. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9760.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 10.142, de 28 de novembro de 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 29 nov. 2019b. Institui a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10142.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 12 fev. 2020a. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes [...]. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10234.htm)>. Acesso em: 16 dez. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 12 fev. 2020b. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10239.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 15 dez. 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 02 set. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 23 fev. 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7735.htm)>. Acesso em: 02 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 13 fev. 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 19 jul. 2000. Regulamenta o art. 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. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 04 maio 2020.

BRASIL. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 03 mar. 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 28 ago. 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil** - Edição extra. Brasília, 30 dez. 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 09 dez. 2011. Fixa normas [...] para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; [...]. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 18 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 28 maio 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.856, de 2 de setembro de 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 03 set. 2013 (retificado em 04 set. 2013). Transforma cargos vagos da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, estruturada pela Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, em cargos de Analista Ambiental, da Carreira de Especialista em Meio Ambiente, de que trata a Lei nº 10.410, de 11 de janeiro de 2002; [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12856.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12856.htm#art6)>. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRODKIN, E. The inside story. In: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (ed.). **Understanding street level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015.

BROWN, T. L.; POTOSKI, M. Contract-management capacity in municipal and county governments. **Public Administration Review**, v. 63, n. 2, p. 153-164, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 3.729/2004**. Brasília, 21 maio 2021a. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 2.633/2020**. Brasília, 14 out. 2021b. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União [...]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

CAPELARI, M. G. M. **Instituições para a Governança: o papel das regras formais e informais para o controle do desmatamento em reservas extrativistas da Amazônia**. Brasília, 2017. 231 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília, 2017.

CAVALCANTE, P. L. C. **Gestão pública contemporânea: Do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Texto para Discussão, No. 2319. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017.

CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C. **Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental**. Nota Técnica nº 24. DIEST – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018.

CAVALCANTI, S.; LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. In: PIRES R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea/ Enap, 2018. Cap. 9, p. 227-246.

CHUN, Y. H.; RAINEY, H. G. Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 4, p. 529-557, 2005.

CLINE, K. D. Defining the implementation problem: Organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 3, p. 551-572, 2000.

CNN BRASIL. **Ricardo Salles comenta situação atual da Amazônia**. Programa CNN 360. São Paulo/SP, 30 jul. 2020, (14 min 18''), color. Apresentado por Daniela Lima e Carol Nogueira. Produzido por CNN Brasil. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=QAB\\_Ty1PIMc](https://www.youtube.com/watch?v=QAB_Ty1PIMc)>. Acesso em: 18 ago. 2020.

COALIZÃO BRASIL CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA. **Meta climática brasileira deve ser mais ambiciosa: a Cúpula do Clima de abril é uma oportunidade para avançarmos**. [Publicação digital] 08 de abril de 2021. Disponível em: <<http://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/posicionamentos/item/1193-meta-climatica-brasileira-deve-ser-mais-ambiciosa-a-cupula-do-clima-de-abril-e-uma-oportunidade-para-avancarmos>>. Acesso em: 08 abr. 2021.

COÊLHO, D. B.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 145-165, 2016.

COÊLHO, D. B.; FERNANDES, A. S. A. Rules matter: determinants of bureaucratic control in the Bolsa Família Program. **RAP – Brazilian Journal of Public Administration**, v. 51, n. 5, p. 689-707, 2017.

CONAMA - CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA nº 13, de 6 de dezembro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 28 dez. 1990. Disponível em: <[https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1990\\_Res\\_CONAMA\\_13.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1990_Res_CONAMA_13.pdf)>. Acesso em: 08 fev. 2021.

CRESWELL, J. W.; CLARK, V. L. P. **Pesquisa de Métodos Mistos**: Série Métodos de Pesquisa. Porto Alegre: Penso, 2015.

CURRIE, G.; PROCTER, S. The antecedents of middle managers' strategic contribution: the case of a professional. **Journal of Management Studies**, v. 42, n. 7, p.99-117, 2005.

DAVIS, J. H.; SCHOORMAN, F. D.; DONALDSON, L. Toward a Stewardship Theory of Management. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 1, p. 20-47, 1997.

DAVIS, K. C. **Discretionary justice**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.

DELEON, P. The missing link revisited: contemporary implementation research. **Review of Policy Research**, v. 16, n. 3-4, p. 311-338, 1999.

DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1989.

DEMO, P. **Pesquisa e informação qualitativa**. Campinas: Papyrus, 2001.

DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. London: Sage Publications: 2005.

DINIZ, E. M. Os resultados da Rio+ 10. **Revista do Departamento de Geografia**, v. 15, p. 31-35, 2002.

DIXIT, A. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. **Journal of Human Resources**, v. 37, p. 696-727, 2002.

DONALDSON, L.; DAVIS, J. H. Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder returns. **Australian Journal of management**, v. 16, n. 1, p. 49-64, 1991.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139-154, 2002.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.

ELMORE, R. F. Backward mapping: Implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979.



EL PAÍS. **Os incêndios na Amazônia desatam críticas mundiais ao Governo Bolsonaro.** São Paulo, 23 ago. 2019a (versão digitalizada). Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/22/politica/1566501636\\_486466.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/22/politica/1566501636_486466.html)>. Acesso em: 23 ago. 2019.

EL PAÍS. **Boicote por crise dos incêndios na Amazônia chega ao mercado financeiro e acende alerta.** São Paulo, 31 ago. 2019b (versão digitalizada). Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/30/politica/1567192028\\_162880.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/30/politica/1567192028_162880.html)>. Acesso em: 02 set. 2019.

ESTADÃO (O ESTADO DE S. PAULO). **PF deflagra Rios Voadores contra desmatamento e grilagem de terras públicas.** São Paulo, 30 jun. 2016 (versão digitalizada). Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pf-deflagra-rios-voadores-contra-desmatamento-e-grilagem-de-terras-publicas/>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

ESTADÃO (O ESTADO DE S. PAULO). **Deputado usa motosserra e alicate para derrubar bloqueio em base indígena em Roraima.** Reserva Indígena Waimiri Atroari, BR-174 – divisa AM/RR, 28 fev. 2020, (1 min 18’'), color. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=CbpTf0qiUSw>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation.** Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FAMA, E. F.; JENSEN, M. C. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, v. 26, p. 301-325, 1983.

FARIA, C. A. P. D. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

FARIA, C. A. P. D. Introdução. In: FARIA, C. A. P. D. (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 7-18, 2012.

FEITOSA, I. L.; POPADIUK, H. D.; DROUVOT, H. Estruturação de pesquisas acadêmicas: a perspectiva multiparadigmática. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 33, 2009, São Paulo, SP. **Anais eletrônicos.** São Paulo, ANPAD, 2009.

FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; NASCIMENTO, A. B. F. M.; TUDE, J. M. Ideias sobre Epistemologia e Pesquisa em Administração. **Estudos de Administração e Sociedade**, v. 6, n. 2, p. 42-50, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/revistaeas/article/view/52776>>. Acesso em: 28 fev. 2022. DOI: <https://doi.org/10.22409/eas.v6i2.52776>

FERNANDES, A. S. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; PALMEIRA, J. D. S. A longa conjuntura crítica brasileira desde 2013: crise e castigo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, p. 1-19, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81577>

FERREIRA, V. D. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução: Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLOYD, S. W.; WOOLDRIDGE, B. Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: a research note. **Strategic Management Journal**, v. 13, n. S1, p. 153-167, 1992.

FOLHA DE S.PAULO. **Discurso contra fiscalização do Ibama é apologia ao crime, diz presidente do órgão**. São Paulo, 13 dez. 2018a (versão digitalizada). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2018/12/discurso-contra-fiscalizacao-do-ibama-e-apologia-ao-crime-diz-presidente-do-orgao.shtml>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

FOLHA DE S.PAULO. **Brasil desiste de sediar Conferência do Clima da ONU em 2019**. São Paulo, 27 nov. 2018b (versão digitalizada). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2018/11/brasil-desiste-de-sediar-conferencia-do-clima-da-onu-em-2019.shtml>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

FOLHA DE S.PAULO. **Gestão Salles tem foco urbano, exonerações e fim de políticas do passado**, São Paulo, 17 abr. 2019a (versão digitalizada). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/04/gestao-salles-tem-foco-urbano-exoneracoes-e-fim-de-politicas-do-passado.shtml>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

FOLHA DE S.PAULO. **Bolsonaro contraria dados do governo e diz que fogo é restrito a regiões desmatadas**. São Paulo, 24 ago. 2019b (versão digitalizada). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/bolsonaro-contraria-dados-do-governo-e-diz-que-fogo-e-restrito-a-regioes-desmatadas.shtml>>. Acesso em: 24 ago. 2019.

FOLHA DE S.PAULO. **Ricardo Salles exonera 21 dos 27 superintendentes regionais do Ibama**. São Paulo, 28 fev. 2019c. (versão digitalizada). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/02/ricardo-salles-exonera-21-dos-27-superintendentes-regionais-do-ib.shtml>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

FOLHA DE S.PAULO. **Salles cria grupo de trabalho para discutir fusão entre Ibama e ICMBio**. São Paulo, 02 out. 2020 (versão digitalizada). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/10/salles-cria-grupo-de-trabalho-para-discutir-fusao-entre-ibama-e-icmbio.shtml>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

FOLHA DE S.PAULO. **Despacho do Ibama que facilita exportação de madeira motivou investigação da PF**. São Paulo, 19 maio 2021a (versão digitalizada). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/05/despacho-do-ibama-quefacilita-exportacao-de-madeira-motivou-investigacao-da-pf.shtml>>. Acesso em: 19 maio 2021.

FOLHA DE S.PAULO. **Governo usa imagem de homem armado para homenagear agricultores, é criticado e apaga post**. São Paulo, 28 jul. 2021b (versão digitalizada). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/07/governo-usa-imagem-de-homem-armado-para-homenagear-agricultores-e-gera-criticas-nas-redes.shtml>>. Acesso em: 01 ago. 2021.

FOLHA DE S.PAULO. **Militares na Amazônia custaram R\$ 550 mi e não baixaram desmatamento.** São Paulo, 24 out. 2021c (versão digitalizada). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/10/militares-na-amazonia-custaram-r-550-mi-e-nao-baixaram-desmatamento.shtml>>. Acesso em: 09 fev. 2022.

GERRING, J. **Case Study Research: principles and practices.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

GIDDENS, A. 1994. **The Constitution of Society.** Oxford: Polity Press, 1994.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. (ed.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva, 2006.

GODOY, A. Estudo de Caso Qualitativo. In: SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. (ed.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos.** São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMIDE, A. A; PIRES, R. R. C. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. A; PIRES, R. R. C. (ed.). **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. Cap. 1, p. 15-28.

GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real.** Tradução: Roberto Cataldo Costa; revisão técnica: Dirceu da Silva. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HALL, M. A.; WRIGHT, R. F. Systematic content analysis of judicial opinions. **California Law Review**, v. 96, p. 63- 122, 2008.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno.** Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino. Adaptação e revisão: Renato Dagnino. Campinas: DPCT-UNICAMP, 1993.

HECLO, H. **Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance.** New Haven: Yale University Press, 1974.

HILL, H. C. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 3, p. 265-282, 2003.

HODGSON, G. M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**, v. 40, n. 1, p.1-25, 2006.

HOLSTEIN, J. A; GUBRIUM, J. F. Active interviewing. In: SILVERMAN, D. (Ed). **Qualitative research: theory, method and practice.** London: Sage, 1997.

HUISING, R.; SILBEY, S. S. Governing the gap: forging safe science through relational regulation. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 1, p. 14-42, 2011.

HUPE, P.; HILL, M. Street-Level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Instrução Normativa nº 15, de 6 de dezembro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 07 dez. 2011. Estabelecer os procedimentos para a exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/IN0015-061211.PDF>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Ibama reforça equipe de fiscalização para combater infrações ambientais**, Brasília, 17 jun. 2016a. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/noticias/58-2016/143-ibama-reforca-equipe-de-fiscalizacao-para-combater-infracoes-ambientais>>. Acesso em: 26 out. 2017.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Portaria nº 24, de 16 de agosto de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 22 ago. 2016b. Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental (RIF). Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2016/p\\_ibama\\_24\\_2016\\_regulamento\\_interno\\_fiscaliza%C3%A7%C3%A3o\\_ibama.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2016/p_ibama_24_2016_regulamento_interno_fiscaliza%C3%A7%C3%A3o_ibama.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2017.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Sobre o Ibama**. Brasília, 12 de janeiro de 2018. Disponível em: <[ibama.gov.br/institucional/sobre-o-ibama#historico](http://ibama.gov.br/institucional/sobre-o-ibama#historico)>. Acesso em: 23 abr. 2019.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Portaria nº 4.396, de 10 de dezembro de 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 11 dez. 2019. Aprova o Regimento Interno do Ibama. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-4.396-de-10-de-dezembro-de-2019-232666255>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Coordenação de Gestão da Carreira e Desempenho de Pessoal. **Nota Técnica nº 16/2020/CODEP/CGGP/DIPLAN**. Brasília, 29 de maio de 2020. Disponível em: <[https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/wp-content/uploads/2021/09/2020-SEI\\_IBAMA-7681884-Nota-Tecnica-Concurso.pdf](https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/wp-content/uploads/2021/09/2020-SEI_IBAMA-7681884-Nota-Tecnica-Concurso.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2022.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais – SIAM. **Nota Informativa nº 9868495/2021**. Brasília, 05 de maio de 2021a. Disponível em: <<https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>>, código verificador 9868495, código CRC 7449AC9F. Acesso em: 24 jun. 2021.

IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Concurso Público para o Provimento de Vagas nos Cargos de Analista Administrativo, Analista Ambiental e Técnico Ambiental**. Edital nº 1 – IBAMA, de 29 de novembro de 2021b. Disponível em:

<[https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/ibama\\_21/arquivos/ED\\_1\\_2021\\_IBAMA\\_ABERTURA.PDF](https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/ibama_21/arquivos/ED_1_2021_IBAMA_ABERTURA.PDF)>. Acesso em: 11 fev. 2022.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Portaria nº 44, 02 de julho de 2008. **Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental no ICMBio**. Brasília, 02 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-fazemos/portaria442008.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa nº 06, de 01 de dezembro de 2009. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 02 dez. 2009. Dispõe sobre o processo e os procedimentos para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/in062009.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa nº 07, de 21 de dezembro de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 27 dez. 2017. Estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação da natureza federais. Disponível em: <[https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao\\_normativa\\_07\\_2017.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/intrucao_normativa_07_2017.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2018.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Portaria nº 581, de 13 de junho de 2018. **Regimento Interno do Núcleo de Gestão Integrada – ICMBio Roraima** (Processo SEI nº 02120.000363/2018-41). Brasília, 13 jun. 2018a. Disponível em: <[https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/portaria\\_581\\_de\\_13\\_de\\_junho\\_de\\_2018.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/portarias/portaria_581_de_13_de_junho_de_2018.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2020.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais**. Brasília-DF, 2018b. Organizadores: Ana Rafaela D’Amico; Erica de Oliveira Coutinho; Luiz Felipe Pimenta de Moraes. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade: ICMBio, 2018b. 208 p. Disponível em: <[https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/roteiro\\_metodologico\\_elaboracao\\_revisao\\_plano\\_manejo\\_ucs.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2021.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Painel Dinâmico de Informações**. Brasília, 29 de abril de 2021a. Disponível em: <<http://qv.icmbio.gov.br/>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Painel Força de Trabalho – CGGP/DIPLAN** (Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas/Diretoria de Planejamento, Administração e Logística). Brasília, 01 de junho de 2021b. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWZWRiYTNkNjAtNzliYi00ZTdldLWIwYTYtOTBiNjU2NjEyMzk1IiwidCI6ImMxNGUyYjU2LWM1YmMtNDNiZC1hZDljLTQwOGNmNmNjMzU2MCI9>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Concurso Público para Provimento de Vagas nos Cargos de Analista Ambiental e de Técnico Ambiental**. Edital nº 1 – ICMBio, de 26 de novembro de 2021c. Disponível em: <[https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/ICMBIO\\_21/arquivos/ED\\_1\\_ICMBIO\\_21\\_ABERTURA.PDF](https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/ICMBIO_21/arquivos/ED_1_ICMBIO_21_ABERTURA.PDF)>. Acesso em: 11 fev. 2022.

ICMBIO - INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Manejo para Conservação**. Brasília, 23 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/portal/manejoparaconservacao>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

INPE - INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Alertas do DETER na Amazônia em junho somam 2.072,03 km<sup>2</sup>**. São José dos Campos-SP, 04 jul. 2019. Disponível em: <[www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod\\_Noticia=5147](http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5147)>. Acesso em: 02 set. 2019.

INPE - INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Comunicação e Comunidade. Sala de Imprensa. **A taxa consolidada de desmatamento por corte raso para os nove estados da Amazônia Legal em 2020 foi de 10.851 km<sup>2</sup>**. Brasília, 21 maio 2021a. Disponível em: <[http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod\\_Noticia=5811](http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5811)>. Acesso em: 28 jun. 2021.

INPE - INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Coordenação Geral de Observação da Terra. PRODES - Amazônia. **Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. Brasília, 19 nov. 2021b. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. Acesso em: 06 fev. 2022.

JORNAL O GLOBO. **Amazônia é vítima de 'números mentirosos', diz Bolsonaro**. Rio de Janeiro, 05 ago. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/amazonia-vitima-de-numeros-mentirosos-diz-bolsonaro-23855626>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

KAVÁFIS, K. **Poemas**. Tradução, seleção, estudo crítico e notas: José Paulo Paes. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

KEISER, L. R. Understanding street-level bureaucrats' decision making: determining eligibility in the social security disability program. **Public Administration Review**, v. 70, n. 2, p. 247-257, 2010.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry**: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press, 1994. 238p.

KLUVERS, R.; TIPPETT, J. An exploration of stewardship theory in a Not-for-Profit organisation. In: **Accounting Forum**, v. 35, n. 4, p. 275-284, Elsevier, 2011.

LAWRENCE, T. B.; LECA, B.; ZILBER, T. B. Institutional work: Current research, new directions and overlooked issues. **Organization Studies**, v. 34, n. 8, p. 1023-1033, 2013.

LAWRENCE, T. B.; SUDDABY R.; LECA, B. **Institutional Work**: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

- LAWRENCE, T. B.; SUDDABY, R.; LECA, B. Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. **Journal of Management Inquiry**, v. 20, n. 1, p. 52-58, 2011.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.
- LIPSKY, M. **Street level bureaucrats**. Nova York: Russel Sage, 1980.
- LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2010.
- LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. P. D. (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 221-259.
- LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, 2014.
- LOTTA, G. S. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 143-173, 2018.
- LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 463-492, 2014.
- LOTTA, G. S. *et al.* O impacto da pandemia de Covid-19 na atuação da burocracia de nível de rua no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 35, Seção Especial: A Ciência Política frente à crise do COVID-19, pp 1-38, 2021. DOI: 10.1590/0103-3352.2021.35.243776
- LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. **Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 10, n. 1, p. 96-125, 1994.
- MAHONEY, J. T.; MCGAHAN, A. M.; PITELIS, C. N. The interdependence of private and public interests. **Organization Science**, v. 20, n. 6, p. 1034-1052, 2009.
- MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. B. Implementation as evolution. In: PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. (ed.). **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. The Logic of Appropriateness. In: GOODIN, R. E.; MORAN, M.; REIN M. (ed.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford, NY: Oxford University Press, 2006.
- MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAY, P. J.; WINTER, S. C. Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 3, p. 453-476, 2007.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 329-358, 2000.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Social equities and inequities in practice: street-level workers as agents and pragmatists. **Public Administration Review**, v. 72, n. s1, p. 16-23, 2012.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. Playing the rules: discretion in social and policy context. In: HUPE, P.; HILL, M.; BUFFAT, A. (ed.). **Understanding street-level bureaucracy**. Bristol: Policy Press, 2015. p. 169-186.

MEIHY, J. C. S. B. **(Re)introduzindo a História Oral no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1996.

MÉNARD, C. Hybrid modes of organization. Alliances, joint ventures, networks, and other 'strange' animals. In: GIBBONS, R.; ROBERTS, J. (ed.). **The Handbook of Organizational Economics**. Princeton: Princeton University Press, p. 1066-1108, 2012.

MENDONÇA, F. C. **Depoimento sobre o trabalho do Analista Ambiental**. Reserva Extrativista de Arapixi, Boca do Acre/AM, 05 set. 2009, (7 min 47''), color. Produzido por Felipe Cruz Mendonça. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=JJrMa7Z1lk4>>. Acesso em: 21. abr. 2019.

MERRIAM, S. B. **Case study research in education: A qualitative approach**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1988.

MINAYO, M. C. D. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento (DPCD/SMCQ/MMA). **Planos de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento** - Documento base: Contexto e análises. Brasília - DF: MMA, 2016a.

Disponível em:

<[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%20e%20PPCerrado%20-%20Encarte%20Principal%20-%20GPTI%20\\_%20p%20site.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%20e%20PPCerrado%20-%20Encarte%20Principal%20-%20GPTI%20_%20p%20site.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Comissão Executiva do PPCDAm. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: Balanço da 3ª fase (2012-2015)**. Brasília - DF: MMA, setembro de 2016b. Disponível em:

<[https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%203%20fase\\_Balanco\\_versao%20BETA.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%203%20fase_Balanco_versao%20BETA.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Operativo 2016-2020: objetivos e linhas de ação (4ª fase do PPCDAm)**. Brasília - DF: MMA, 2016c. Disponível em:

<[https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80120/Anexo%20II%20-%20PLANO%20OPERATIVO%20DO%20PPCDAm%20-%20GPTI%20\\_%20p%20site.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80120/Anexo%20II%20-%20PLANO%20OPERATIVO%20DO%20PPCDAm%20-%20GPTI%20_%20p%20site.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2022.



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Prevenção e controle do desmatamento na Amazônia**. Brasília, abr. 2019. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/616-preven%C3%A7%C3%A3o-e-controle-do-desmatamento-na-amaz%C3%B4nia>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa - CONAVEG. **Resolução nº 4, de 23 de junho de 2020**. Aprova o relatório do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) 2019, o encerramento do PPCDAm e PPCerrado e o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. Brasília - DF, 23 de junho de 2020a. Disponível em: <[http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc\\_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluo-n-4-23-de-Junho-de-2020.pdf](http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Demanda2608/Resoluo-n-4-23-de-Junho-de-2020.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023**. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável. Brasília: MMA, 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controlde-desmatamento-e-incendios-florestais/PlanoNacionalparaControladoDesmatamento20202023.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portaria nº 524, de 1º de outubro de 2020. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, 02 out. 2020. Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e entidades vinculadas, grupo de trabalho para análise de sinergias e ganhos de eficiência em caso de fusão entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes. Brasília: MMA, 2020c. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-524-de-1-de-outubro-de-2020-280804925>>. Acesso em: 11 jan. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instrução Normativa Conjunta MMA/IBAMA/ICMBIO nº 1, de 12 de abril de 2021. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 14 abr. 2021. Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-1-de-12-de-abril-de-2021-314019923>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa**. Brasília, fev. 2022. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/616.html?Itemid=1155#:~:text=O%20Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20para,desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel%20na%20Amaz%C3%B4nia%20Legal.>>. Acesso em: 23 fev. 2022.

MOE, T. M. The New Economics of Organization. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 4, p. 739-777, 1984.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

MYERS, M. D. **Qualitative research in business and management**. 2. ed. London: Sage, 2013.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine Atherton, 1971.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Norma imposta por Salles “paralisa Ibama”, afirmam servidores**. [Publicação digital] 20 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/norma-imposta-por-salles-paralisa-ibama-afirmam-servidores/>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **A Conta Chegou: O Terceiro Ano de Destruição Ambiental sob Jair Bolsonaro (janeiro de 2022)**. [Publicação digital] 01 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/a-conta-chegou-o-terceiro-ano-de-destruicao-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>>. Acesso em: 06 fev. 2022.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35, 2011, Caxambu (MG). **Anais do 35º encontro anual da Anpocs**. Minas Gerais, ANPOCS, 2011.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Reading: Addison-Wesley, 1992.

O'TOOLE JR., L. J. Rational choice and policy implementation: Implications for interorganizational network management. **The American Review of Public Administration**, v. 25, n. 1, p. 43-57, 1995.

O'TOOLE JR., L. J. Research on policy implementation: Assessment and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 263-288, 2000.

PARSONS, W. **Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis**. Cheltenham: Edward Elgar, 1995.

PEREIRA, J. C. R. **Análise de Dados Qualitativos: Estratégias Metodológicas para as Ciências da Saúde, Humanas e Sociais**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PEREIRA, L. C. B.; MOTTA, F. C. P. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

PIRES, R. R. C. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 54, p. 147- 187, 2009.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245806

POLLITT, Christopher. Justification by works or by faith? Evaluating the new public management. **Evaluation**, v. 1, n. 2, p. 133-154, 1995.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal** [1ª Fase. 2004 - 2008]. Brasília - DF, março de 2004. Disponível em: <[https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAM\\_fase1.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAM_fase1.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: 2ª Fase (2009 - 2011)**. Rumo ao desmatamento ilegal zero. Brasília - DF, novembro de 2009. Disponível em: <[https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%20%20fase%20\\_%202009-11.pdf](https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%20%20fase%20_%202009-11.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2020.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. B. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all. Berkeley: University of California Press, 1973.

PRIOR, L. **Using documents in social research**. Thousand Oaks: Sage, 2003.

RAGIN, C. C. The Distinctiveness of Case-oriented Research. **Health Services Research**, v. 34, n. 5, p. 1137-1151, 1999.

RAGIN, C. C. **Redesigning Social Inquiry**: Fuzzy Sets and Beyond. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

REDE AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL – RAS. **A Solução Hiperdiversa**. Texto: Ronaldo Ribeiro. Reportagem: Alan Azevedo e Leticia Klein. Fotos: João Marcos Rosa. 2018. Disponível em: <<https://hiperdiversidade.ambiental.media/>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

SABATIER, P. A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. **Knowledge**, v. 8, n. 4, p. 649-692, 1987.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988.

SAETREN, H. Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 84-105, 2014.

SALDAÑA, Johnny. **The Coding Manual for Qualitative Researchers**. London: Sage, 2009.

SALEHIJAM, M. The Value of Systematic Content Analysis in Legal Research. **Tilburg Law Review**, v. 23, n. 1, p. 34-42, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5334/tlrl.5>

SANTORO, W. A.; MCGUIRE, G. M. Social movement insiders: The impact of institutional activists on affirmative action and comparable worth policies. **Social Problems**, v. 44, n. 4, p. 503-519, 1997.

SANTOS, B. D. S. **Um Discurso sobre as Ciências**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SCHLICKMANN R.; MELO, P. A. D. A influência das correntes do pensamento científico na concepção dos paradigmas funcionalista e crítico da Administração. ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 2, 2009, Curitiba, PR. **Anais eletrônicos**. Paraná, ANPAD, 2009.

SCHMITT, J. **Crime sem castigo**: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia. Brasília, 2015. 188 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2015.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.

SECCHI, L. *et al.* Reforma Administrativa no Brasil: Passado, Presente e Perspectivas para o Futuro frente à PEC 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 83, p. 1-17, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.82430>

SEIXAS, C. S.; PRADO, D. S.; JOLY, C. A.; MAY, P. H.; NEVES, E. M. S. C.; TEIXEIRA, L. R. Governança Ambiental no Brasil: Rumo aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, p. 1-21, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81404>

SIERRA, F. Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social. In: CÁCERES, L.J.G (Coord.) **Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación**. México: Prentice Hall, 1998.

STAKE, R. Qualitative Case Studies. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **The Sage Handbook of Qualitative Research**. London: Sage Publications: 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Petição nº 8.975 - Decisão**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 13 maio 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/pet8975decisao.pdf>. Acesso em: 30.jun.2021.

TEIXEIRA, M.; FERNANDES, A. S. A.; ZUCCOLOTTO, R.; NASCIMENTO, A. B. F. M. The Brazilian Government's Inaction Policy in the face of the COVID-19 pandemic. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 7, n. 184, p. 533-554, 2020.

THE NEW YORK TIMES. **Special Ops with a Studious Bent Fight Destruction of Brazil's Amazon**. New York, April 6, 2017 (digital edition). Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/04/06/world/americas/special-ops-with-a-studious-bent-fight-destruction-of-brazils-amazon.html?src=twr&referer=>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

THOMANN, E.; HUPE, P.; SAGER, F. Serving many masters: Public accountability in private policy implementation. **Governance**, v. 31, n. 2, p. 299-319, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG. Assessoria de Imprensa. **Nota técnica UFMG**: Desmatamento e impunidade são duas faces da mesma moeda. Belo Horizonte, 8 de julho de 2021. Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/release/nota-tecnica-ufmg-desmatamento-e-impunidade-sao-duas-faces-da-mesma-moeda>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

VALLES, M. S. **Técnicas cualitativas de investigación social**: reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis, 1997.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. The policy implementation process: A conceptual framework. **Administration & Society**, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

VAN SLYKE, D. M. Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 17, n. 2, p. 157-187, 2006.

VIANA, R. R. Reconfigurando a relação entre estado – sociedade: um olhar para ação dos diferentes atores no processo de produção do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 41, 2017, São Paulo. **Anais eletrônicos**. São Paulo, ANPAD, 2017. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod\\_evento=1&cod\\_evento\\_edicao=89&cod\\_edicao\\_subsecao=1453&cod\\_edicao\\_trabalho=23081](http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_evento_edicao=89&cod_edicao_subsecao=1453&cod_edicao_trabalho=23081)>. Acesso em: 15 out. 2017.

WEBER, M. **Economy and society**. New York: Bedminster Press, 1968.

WEBER, M. **A política como vocação**. Brasília: Editora UnB, 2003.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, relational contracting. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. **The mechanisms of governance**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WILSON, J. Q. The bureaucracy problem. **The Public Interest**, n. 6, p. 3-9, 1967.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

WISE, L. R. Bureaucratic Posture: On the Need for a Composite Theory of Bureaucratic Behavior. **Public Administration Review**, v. 64, n. 6, p. 669-680, 2004.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press Boulder, p. 25-59, 2014.

ZHAN, X.; LO, C. W. H.; TANG, S. Y. Contextual changes and environmental policy implementation: a longitudinal study of street-level bureaucrats in Guangzhou, China. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 4, p. 1005-1035, 2013.

## APÊNDICE 1 – Roteiro de entrevista – Fiscal do IBAMA

Itens	Perguntas
<u>Abertura</u>	
Perfil e trajetória do entrevistado	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Poderia relatar brevemente sua trajetória no IBAMA desde seu ingresso até a atualidade?</li> <li>▪ Poderia relatar o que foi mais significativo ao longo dessas experiências?</li> <li>▪ O (a) senhor (a) trabalhou como Agente Ambiental Federal na linha de frente? Qual função ocupa na atualidade?</li> </ul>
Compreensão do contexto	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quais são os aspectos que facilitam o trabalho cotidiano de um Fiscal? E quais são os aspectos que o dificultam?</li> <li>▪ Como descreve a atuação dos Fiscais do IBAMA em um dia típico de trabalho?</li> <li>▪ Como o contexto institucional (político, econômico, social etc.) pode influenciar no trabalho diário de um Fiscal?</li> <li>▪ Houve mudanças na atuação dos Fiscais do IBAMA ao longo da sua trajetória na instituição?</li> </ul>
<u>1. Dimensão institucional</u>	
1.1 Regras Formais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como um programa de política pública da área de meio ambiente, como o PPCDAm, se traduz na sua implementação por meio do trabalho cotidiano dos Fiscais do IBAMA?</li> <li>▪ Poderia destacar os pontos fortes do PPCDAm? E suas debilidades? [Pedir para explicar as diferenças entre como o plano de ação é formulado e como ele é implementado]</li> <li>▪ Qual a influência de leis, regulamentos e normas no trabalho diário de um Fiscal do IBAMA?</li> </ul>
1.2 Regras Informais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existem rotinas informais, hábitos etc. que orientam a tomada de decisões nas ações de fiscalização, prevenção e repressão dos ilícitos conduzidas pelos Fiscais?</li> <li>▪ Existem rotinas sistematizadas que orientam a tomada de decisões nas ações de fiscalização, prevenção e repressão dos ilícitos conduzidas pelos Fiscais?</li> </ul>
1.3 Fatores Político-institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sua atuação no IBAMA tem mudado ao longo das diferentes gestões do Ministério do Meio Ambiente e da Presidência da República? Se sim, como?</li> <li>▪ Qual a influência das diretrizes do Ministério do Meio Ambiente na atuação do IBAMA? E especificamente nas ações de fiscalização conduzidas pelos Fiscais?</li> <li>▪ Tem ocorrido redução no número de operações previamente programadas?</li> <li>▪ No IBAMA há/tem havido sobreposição das decisões políticas nas decisões técnicas?</li> <li>▪ Como se reflete a autonomia administrativa e financeira de uma Autarquia como o IBAMA na implementação das políticas públicas de meio ambiente?</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como avalia a coordenação entre o Ministério do Meio Ambiente e o IBAMA nas diferentes gestões nas quais tem trabalhado?</li> </ul>
<u>2. Dimensão individual</u>	
2.1 Incentivos Intrínsecos e Extrínsecos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por que escolheu o IBAMA?</li> <li>▪ Por que escolheu ocupar este cargo?</li> <li>▪ Existem fatores relacionados com o perfil individual do Fiscal que influenciam no seu trabalho diário? Quais? Poderia fornecer exemplos concretos? [Observar fatores que afetam a ação individual do Fiscal, como incentivos, formação, competências, valores, crenças etc.]</li> <li>▪ Como esses fatores pessoais podem afetar a atuação de um Fiscal do IBAMA no seu dia a dia? Poderia fornecer exemplos concretos?</li> <li>▪ Qual é a importância da estruturação da carreira de Agente Ambiental Federal para a motivação do servidor e a implementação das políticas ambientais no Brasil?</li> </ul>
2.2 Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quais são os valores do Fiscal do IBAMA? Em que ele acredita?</li> <li>▪ O (A) senhor (a) acredita que existem agentes do IBAMA que se sentem próximos dos princípios e dos ideais dos movimentos sociais que atuam na defesa do meio ambiente?</li> <li>▪ O (A) senhor (a), enquanto servidor (a) público (a), como se posiciona com relação a essa questão? O senhor se considera um ambientalista?</li> </ul>
2.3 Discricionariedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existem aspectos da atuação de um Fiscal nos quais ele(a) tem a palavra final com relação a decisão a ser tomada? Quais? Poderia fornecer exemplos concretos?</li> <li>▪ A quem o Fiscal pode se dirigir, em caso de necessidade, para subsidiar sua decisão?</li> <li>▪ Como acontece o acompanhamento e a avaliação das ações realizadas pelos Fiscais? A quem eles se reportam? Eles produzem relatórios?</li> </ul>
2.4 Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entre os fatores que influenciam na ação individual do Fiscal, qual é o papel de suas capacidades (conhecimentos técnicos, habilidades, atitudes etc.)?</li> <li>▪ Quais capacidades o Fiscal do IBAMA precisa possuir?</li> </ul>
<u>3. Dimensão relacional</u>	
3.1 Relações Institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como as relações de um Fiscal do IBAMA com seus colegas Fiscais e com os demais colegas envolvidos nas atividades de fiscalização influencia no seu trabalho diário?</li> <li>▪ A organização do trabalho e a estrutura na qual os Fiscais estão inseridos favorece as relações de proximidade? Poderia fornecer exemplos concretos?</li> </ul>
3.2 Relações Interinstitucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como as relações de um Fiscal com os demais atores sociais envolvidos – públicos e privados – e com a Comunidade em geral influenciam no seu trabalho diário?</li> <li>▪ Como avalia as relações do IBAMA com o ICMBio?</li> <li>▪ Quais as principais semelhanças e diferenças entre o trabalho de</li> </ul>

	<p>um(a) AAF do IBAMA e um(a) Agente/AAF do ICMBio?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como avalia as relações do IBAMA com os demais órgãos/entidades federais?</li> <li>▪ Como avalia as relações do IBAMA com os órgãos/entidades estaduais?</li> <li>▪ Como avalia as relações do IBAMA com as empresas, distinguindo entre grandes, médios e pequenos produtores?</li> <li>▪ Como avalia as relações do IBAMA com as associações, os movimentos sociais e os demais representantes da sociedade civil?</li> <li>▪ Como avalia as relações do IBAMA com a opinião pública e com a sociedade em geral? E as relações com a imprensa?</li> </ul>
3.3 Alinhamento de Interesses	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quais são os efeitos produzidos pelas interações entre agentes públicos e outros atores na implementação da política ambiental?</li> <li>▪ Essas relações produzem alinhamento entre os interesses dos vários atores envolvidos?</li> </ul>
3.4 Aprendizagem Recíproca	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os agentes públicos e os demais atores aprendem mutuamente?</li> <li>▪ Como isso ocorre?</li> </ul>
<u>Encerramento</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acrescentaria algo – ainda não discutido – que pode afetar a implementação das ações de fiscalização no trabalho cotidiano um Fiscal?</li> </ul> <p>[Solicitar o contato de outros colegas que atuam/atuaram na fiscalização ambiental na Amazônia Legal. Agradecimentos]</p>

Fonte: elaboração do autor.



## APÊNDICE 2 – Roteiro de entrevista – Agente do ICMBio

Itens	Perguntas
<u>Abertura</u>	
Perfil e trajetória do entrevistado	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Poderia relatar brevemente sua trajetória no ICMBio desde seu ingresso até a atualidade?</li> <li>▪ Poderia relatar o que foi mais significativo ao longo dessas experiências?</li> <li>▪ O (a) senhor (a) trabalhou como Agente Ambiental Federal na linha de frente? Qual função ocupa na atualidade?</li> </ul>
Compreensão do contexto	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Poderia relatar brevemente as principais atividades da(s) Unidade(s) de Conservação em que atua/atuou?</li> <li>▪ Quais são os aspectos que facilitam o trabalho cotidiano de um Agente do ICMBio? E quais são os aspectos que o dificultam?</li> <li>▪ Como descreve a atuação do Agente do ICMBio em um dia típico de trabalho? Qual a descrição no caso de ele exercer a função de Gestor de UC e/ou Fiscal?</li> <li>▪ Como se divide o trabalho de um (a) Agente do ICMBio entre as atividades de fiscalização, gestão da UC, elaboração dos planos de manejo, licenciamento e outras atividades?</li> <li>▪ Como o contexto institucional (político, econômico, social etc.) pode influenciar no trabalho diário?</li> <li>▪ Houve mudanças na atuação dos Agentes do ICMBio ao longo da sua trajetória na instituição?</li> <li>▪ Como funciona a relação de uma UC com sua Gerência Regional?</li> <li>▪ Como funciona a área de gestão socioambiental na sua UC? Como a UC em que atua pretende alcançar o equilíbrio entre preservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico?</li> </ul>
<u>1. Dimensão institucional</u>	
1.1 Regras Formais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Poderia relatar um breve histórico da(s) UC(s) onde atuou e descrever suas peculiaridades no contexto do SNUC?</li> <li>▪ Como avalia a criação/atuação do seu Núcleo de Gestão Integrada/da sua UC no âmbito do SNUC?</li> <li>▪ Qual é a relevância do trabalho conjunto das UCs para a preservação ambiental?</li> <li>▪ Como descreve o processo de elaboração e implantação de um Plano de Manejo?</li> <li>▪ Como o Plano de Manejo se relaciona com a Política Nacional de UCs da Natureza? E com a fiscalização?</li> <li>▪ Como a Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza se traduz na sua implementação por meio do trabalho cotidiano do Agente do ICMBio?</li> <li>▪ Poderia destacar os pontos fortes da Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza? E suas debilidades? [Pedir para explicar as diferenças entre como a política é formulada e como ela é implementada]</li> <li>▪ Qual a influência de leis, regulamentos e normas no trabalho diário</li> </ul>

	<p>de um Agente do ICMBio? E no caso de ele atuar como Fiscal?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como funciona o processo de planejamento das operações de fiscalização do ICMBio? Existe uma Coordenação dessas ações no nível nacional/regional?</li> </ul>
1.2 Regras Informais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existem rotinas informais, hábitos etc. que orientam a tomada de decisões nas principais atividades do Agente do ICMBio? E nas operações de fiscalização ambiental?</li> <li>▪ Existem rotinas sistematizadas que orientam a tomada de decisões nas principais atividades do Agente do ICMBio? E nas operações de fiscalização ambiental?</li> </ul>
1.3 Fatores Político-institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sua atuação no ICMBio tem mudado ao longo das diferentes gestões do Ministério do Meio Ambiente e da Presidência da República? Se sim, como?</li> <li>▪ Qual a influência das diretrizes do Ministério do Meio Ambiente na atuação do ICMBio? E especificamente nas ações de fiscalização conduzidas pelos Fiscais?</li> <li>▪ Tem ocorrido redução no número de operações previamente programadas?</li> <li>▪ No ICMBio há/tem havido sobreposição das decisões políticas nas decisões técnicas?</li> <li>▪ Como se reflete a autonomia administrativa e financeira de uma Autarquia como o ICMBio na implementação das políticas públicas de meio ambiente?</li> <li>▪ Como avalia a coordenação entre o Ministério do Meio Ambiente e o ICMBio nas diferentes gestões nas quais tem trabalhado?</li> </ul>
<u>2. Dimensão individual</u>	
2.1 Incentivos Intrínsecos e Extrínsecos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Por que escolheu o ICMBio?</li> <li>▪ Por que escolheu ocupar este cargo?</li> <li>▪ Existem fatores relacionados com o perfil individual do Agente/Fiscal que influenciam no seu trabalho diário? Quais? Poderia fornecer exemplos concretos? [Observar fatores que afetam a ação individual do Agente/Fiscal, como incentivos, formação, competências, valores, crenças etc.]</li> <li>▪ Como esses fatores pessoais podem afetar a atuação de um Agente do ICMBio no seu dia a dia? Poderia fornecer exemplos concretos?</li> <li>▪ Qual é a importância da estruturação da carreira de Analista/Técnico Ambiental/AAF para a motivação do servidor e a implementação das políticas ambientais no Brasil?</li> </ul>
2.2 Valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quais são os valores do Agente do ICMBio? Em que ele acredita?</li> <li>▪ Acredita que existem agentes do ICMBio que se sentem próximos dos princípios e dos ideais dos movimentos sociais que atuam na defesa do meio ambiente?</li> <li>▪ Enquanto servidor(a) público(a), como se posiciona com relação a essa questão? O(A) senhor(a) se considera um ambientalista?</li> </ul>
2.3 Discricionariedade	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existem aspectos da atuação de um Agente/Fiscal nos quais ele(a) tem a palavra final com relação a decisão a ser tomada? Quais? Poderia fornecer exemplos concretos?</li> <li>▪ A quem o Agente/Fiscal pode se dirigir, em caso de necessidade,</li> </ul>

	<p>para subsidiar sua decisão?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como acontece o acompanhamento e a avaliação das ações realizadas pelos Agentes/Fiscais? A quem eles se reportam? Eles produzem relatórios?</li> </ul>
2.4 Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entre os fatores que influenciam na ação individual do Agente, qual é o papel de suas capacidades (conhecimentos técnicos, habilidades, atitudes etc.)?</li> <li>▪ Quais capacidades o Agente do ICMBio precisa possuir?</li> </ul>
<u>3. Dimensão relacional</u>	
3.1 Relações Institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como as relações de um Agente/Fiscal do ICMBio com seus colegas influencia no seu trabalho diário?</li> <li>▪ A organização do trabalho e a estrutura na qual os Agentes estão inseridos favorece as relações de proximidade? Poderia fornecer exemplos concretos?</li> </ul>
3.2 Relações Interinstitucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Como as relações de um Agente do ICMBio com os demais atores sociais envolvidos – públicos e privados – e com a Comunidade em geral influenciam no seu trabalho diário?</li> <li>▪ Como avalia as relações do ICMBio com o IBAMA?</li> <li>▪ Quais as principais semelhanças e diferenças entre o trabalho de um(a) Agente/AAF do ICMBio e um(a) AAF do IBAMA?</li> <li>▪ Como avalia as relações do ICMBio com os demais órgãos/entidades federais?</li> <li>▪ Como avalia as relações do ICMBio com os órgãos/entidades estaduais?</li> <li>▪ Como avalia as relações do ICMBio com as empresas, distinguindo entre grandes, médios e pequenos produtores?</li> <li>▪ Como avalia as relações do ICMBio com as associações, os movimentos sociais e os demais representantes da sociedade civil?</li> <li>▪ Poderia descrever o processo de interação entre os vários atores sociais no âmbito da atuação do Conselho Consultivo/Gestor da sua UC?</li> <li>▪ A comunidade local participa/participou do processo de elaboração do Plano de Manejo? Como?</li> <li>▪ Como avalia as relações do ICMBio com a opinião pública e com a sociedade em geral? E as relações com a imprensa?</li> </ul>
3.3 Alinhamento de Interesses	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Quais são os efeitos produzidos pelas interações entre agentes públicos e outros atores na implementação da política ambiental?</li> <li>▪ Essas relações produzem alinhamento entre os interesses dos vários atores envolvidos?</li> </ul>
3.4 Aprendizagem Recíproca	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Os agentes públicos e os demais atores aprendem mutuamente?</li> <li>▪ Como isso ocorre?</li> </ul>
<u>Encerramento</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acrescentaria algo – ainda não discutido – que pode afetar atuação do Agente do ICMBio no seu trabalho cotidiano?</li> </ul> <p>[Solicitar o contato de outros colegas que atuam/atuaram em UCs localizadas na Amazônia Legal. Agradecimentos]</p>

**APÊNDICE 3 – Frequência dos indicadores em valores absolutos (IBAMA e ICMBio)**

<b>Dimensão Institucional</b>			
<b>Casos</b>	<b>Regras Formais</b>	<b>Regras Informais</b>	<b>Fatores Político-institucionais</b>
A001	22	10	28
A002	36	10	24
A003	5	1	5
A004	8	5	2
A005	5	2	2
A006	13	8	20
A007	10	2	14
A008	11	3	4
A009	11	2	15
A010	26	16	16
A011	27	13	24
A012	12	3	16
A013	9	2	6
A014	29	16	28
<b>Total IBAMA</b>	<b>224</b>	<b>93</b>	<b>204</b>
B001	21	7	6
B002	19	22	8
B003	10	4	9
B004	22	15	15
B005	16	4	2

B006	18	3	3
B007	6	7	3
B008	19	2	5
B009	14	2	20
B010	18	5	7
B011	9	11	1
B012	18	5	6
B013	57	10	16
B014	13	8	4
Total ICMBio	260	105	105

Fonte: resultados da pesquisa.

Casos	Dimensão Individual				
	Incentivos Intrínsecos	Incentivos Extrínsecos	Valores	Discricionar.	Capacidades
A001	8	3	8	11	19
A002	6	5	8	8	31
A003	3	3	3	2	3
A004	3	8	3	2	5
A005	2	2	3	2	5
A006	9	5	8	4	16
A007	12	8	7	4	4
A008	7	4	3	4	7
A009	5	8	9	3	10

A010	12	19	9	6	53
A011	6	15	3	2	20
A012	4	4	3	2	11
A013	3	9	2	2	10
A014	11	11	21	4	28
<b>Total IBAMA</b>	<b>91</b>	<b>104</b>	<b>90</b>	<b>56</b>	<b>222</b>
B001	3	5	7	5	10
B002	2	12	5	5	13
B003	9	9	6	4	6
B004	12	11	12	6	10
B005	5	4	5	3	12
B006	7	11	4	2	10
B007	7	5	5	6	7
B008	3	2	0	2	12
B009	5	0	3	2	11
B010	12	8	8	1	15
B011	3	0	2	2	15
B012	4	2	7	6	12
B013	6	10	7	12	21
B014	6	19	2	6	11
<b>Total ICMBio</b>	<b>84</b>	<b>98</b>	<b>73</b>	<b>62</b>	<b>165</b>

Fonte: resultados da pesquisa.

Casos	Dimensão Relacional			
	Relações Interinstitucionais	Relações Institucionais	Alinhamento de Interesses	Aprendizagem Recíproca
A001	3	11	6	4
A002	16	6	6	7
A003	2	1	0	0
A004	4	0	0	1
A005	2	3	0	1
A006	9	8	3	5
A007	8	0	0	0
A008	3	3	0	5
A009	6	3	4	6
A010	19	18	4	13
A011	13	5	0	0
A012	12	7	5	3
A013	8	0	2	5
A014	12	12	10	5
<b>Total IBAMA</b>	<b>117</b>	<b>77</b>	<b>40</b>	<b>55</b>
B001	16	7	10	0
B002	7	6	5	3
B003	3	4	8	4
B004	14	5	6	3
B005	10	4	2	2

---

B006	12	8	4	3
B007	5	6	1	1
B008	7	4	4	3
B009	6	0	4	6
B010	22	4	10	12
B011	8	0	2	2
B012	9	6	5	4
B013	22	11	9	4
B014	12	6	7	2
<hr/>				
Total ICMBio	153	71	77	49

---

Fonte: resultados da pesquisa.



**APÊNDICE 4 – Frequência total dos indicadores em valores absolutos (IBAMA e ICMBio)**

Dimensão	Institucional			Individual				Relacional				
	Regras Formais	Regras Informais	Fatores Político-instituc.	Incentivos Intrín.	Incentivos Extrín.	Valores	Discrecion.	Capacid.	Relações Interinstit.	Relações Instituc.	Alinham. Interesses	Aprendiz. Recíproca
<b>Total IBAMA</b>	224	93	204	91	104	90	56	222	117	77	40	55
<b>Total ICMBio</b>	260	105	105	84	98	73	62	165	153	71	77	49
<b>Diferença</b>	-36	-12	99	7	6	17	-6	57	-36	6	-37	6
<b>Total geral</b>	484	198	309	175	202	163	118	387	270	148	117	104
<b>Média IBAMA</b>	16,0	6,6	14,6	6,5	7,4	6,4	4,0	15,9	8,4	5,5	2,9	3,9
<b>Média ICMBio</b>	18,6	7,5	7,5	6,0	7,0	5,2	4,4	11,8	10,9	5,1	5,5	3,5
<b>Média geral</b>	17,3	7,1	11,0	6,3	7,2	5,8	4,2	13,8	9,6	5,3	4,2	3,7

Fonte: resultados da pesquisa.