



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**Alterações nos arranjos institucionais da política de controle do  
desmatamento da gestão Bolsonaro e sua influência no controle do  
desmatamento**

Rafael Lopes Torres

Orientadora: Prof. Ana Karine Pereira

Dissertação de Mestrado

Brasília - DF, Abril de 2023

Torres, Rafael Lopes

**Alterações nos arranjos institucionais promovidas pelo  
Governo Bolsonaro e sua influência no controle do  
desmatamento na Amazônia Legal/ Rafael Lopes Torres.**

Brasília, 2023.

134 p.: il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento  
Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

1. Desmatamento na Amazônia Legal. 2 Fatores político-  
institucionais. 3. *Process Tracing*. 4. Coesão da ação estatal. 5.  
Centralização. 6. Capacidades estatais. 7. Desmantelamento de  
políticas públicas.

Universidade de Brasília. CDS.

Título

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Rafael Lopes Torres

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
(CDS)

**Alterações nos arranjos institucionais da política de controle  
do desmatamento da gestão Bolsonaro e sua influência no  
controle do desmatamento**

Rafael Lopes Torres

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para obtenção de Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão da Sustentabilidade.

Aprovado por:

---

Ana Karine Pereira (CDS – UnB)  
(Orientador)

---

Suely Maria Vaz Guimarães de Araújo (IPOL - UnB)  
(Examinador Externo)

---

Karina Furtado Rodrigues (Eceme)  
(Examinador Externo)

Brasília-DF, Abril de 2023

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha orientadora, Professora Ana Karine Pereira. Primeiramente por ter aceitado assumir minha orientação quando já estava no meio da minha jornada no mestrado. O direcionamento dado à pesquisa, tanto no campo metodológico quanto teórico, agregou muito para a robustez e a qualidade do trabalho. Agradeço a ela também pela orientação atenta e precisa, mas sempre com leveza e gentileza, fazendo com que a jornada de produção da dissertação, que nunca é simples, fosse a mais tranquila possível.

Agradeço também ao Professor Saulo Rodrigues Pereira Filho que iniciou a orientação deste trabalho, que deu os direcionamentos iniciais que me permitiram ingressar no mestrado e desenhar inicialmente a pesquisa.

Também agradeço aos demais professores do CDS com quem tive a oportunidade de interagir nesse período difícil de aulas online durante a pandemia e que, em maior ou menor medida, contribuíram para o desenvolvimento do trabalho, Professores Cristiane Barreto, Doris Sayago, Fabiano Toni, Frédéric Mertens, Izabel Zaneti, Laura Ferreira, Mauro Capelari e Stéphanie Nasuti.

Agradeço aos membros da minha banca, Professoras Suely Maria Vaz Guimarães de Araújo e Karina Furtado Rodrigues, pela disponibilidade em participar da banca, pela leitura cuidadosa do trabalho e pelo feedback construtivo para aprimoramento final do texto e para eventuais futuras pesquisas.

Agradeço à querida Alessandra Cardoso, pela troca de ideias sobre o tema, mas sobretudo pelo incentivo dado ao longo do caminho, que me ajudou a seguir firme no curso e no projeto de pesquisa, e até cogitar cursar um doutorado.

Agradeço também ao Tribunal de Contas da União, órgão em que trabalho, pela autorização para que tivesse uma redução parcial da jornada diária de trabalho ao longo do mestrado, o que certamente possibilitou uma maior dedicação ao curso.

Agradeço, finalmente, aos meus chefes e colegas do TCU pelo incentivo e compreensão durante esse período de dedicações compartilhadas entre trabalho e estudo, em especial Hugo, Carlos, Marcelo, Elisângela e Marcos, que reconhecem a importância da qualificação profissional para o melhor desempenho de nossas atribuições como auditores federais que atuam na área de meio ambiente.

## RESUMO

O desmatamento é um problema que gera efeitos nocivos em diversas dimensões, sendo particularmente grave na Amazônia Legal. Dentre eles, provoca alterações em regimes hidrológicos, perda de biodiversidade, desequilíbrio dos ecossistemas, perda de produtividade agrícola, prejuízos à saúde humana. Também está conectado à grilagem de terras e à violência no campo. Além disso, é a principal fonte de emissão de gases de efeito estufa no Brasil, causadores das mudanças climáticas. O desmatamento é um fenômeno complexo e que tem diversas causas. Há fatores causais de natureza econômica, como o câmbio e o preço de *commodities* como soja, carne e madeira. A execução de obras de infraestrutura na região também tende a provocar seu aumento. O desmatamento é influenciado, ainda, por um terceiro grupo de fatores, aqui denominados de político-institucionais, que estão ligados aos arranjos governamentais implementados para seu controle. A pergunta que o trabalho se propõe a responder é como as mudanças dos arranjos político-institucionais da política de controle do desmatamento na Amazônia Legal promovidas pelo Governo Bolsonaro contribuíram para a aceleração do aumento das taxas de desmatamento ilegal na Amazônia Legal. Os fatores político-institucionais escolhidos foram as alterações nos órgãos do Governo Federal encarregados do controle do desmatamento na Amazônia Legal e as modificações nos instrumentos de planejamento da respectiva política. A pesquisa é fundamentalmente qualitativa e o método utilizado é o *Process Tracing*, que é um método de estudo de caso aprofundado que investiga um mecanismo causal, que liga um ou mais fatores causais a um resultado. O mecanismo causal hipotetizado tem três partes, que contêm aspectos como coesão da ação estatal, centralização, capacidades estatais e desmantelamento de políticas públicas. Para testar o mecanismo causal, as principais fontes utilizadas foram normas pertinentes ao tema, documentos produzidos pelos órgãos envolvidos (como atas de reuniões, relatórios, notas informativas), relatórios de instituições públicas e do terceiro setor que tratam da temática, informações obtidas por meio de entrevistas e dados orçamentário-financeiros. Os resultados empíricos coletados confirmam o mecanismo causal hipotetizado inicialmente. As alterações promovidas pelo Governo Bolsonaro nos órgãos encarregados do controle do desmatamento na região e nos instrumentos de planejamento dessa política provocaram, respectivamente, uma falta de coesão da ação estatal para o enfrentamento do problema e uma centralização dessa política. Essa falta de coesão e a centralização, por sua vez, fragilizaram as capacidades estatais para o controle do desmatamento, o que gerou um desmantelamento dessa política, na sua vertente de comando e controle. Todos esses elementos indicam a influência das alterações dos fatores político-institucionais estudados na aceleração do aumento das taxas de desmatamento na região.

**Palavras-chave:** desmatamento; Amazônia, *Process Tracing*; coesão; centralização; capacidades estatais; desmantelamento

## ABSTRACT

Deforestation is a problem that causes harmful effects in various dimensions and its particularly significant in the Amazon region. Among these effects, it causes changes in hydrological regimes, biodiversity loss, ecosystems imbalance, loss in farming productivity and harms to human health. It is also connected to the illegal occupation of public land and to violence in rural areas. Beyond that, it is the main source of greenhouse gases emissions that cause climate change. Deforestation is a complex phenomenon that has several different sources. There are economic factors, such as the price of commodities, like soybean, beef and timber. The development of public works in the region also enables its rise. It is also influenced by a third group of factors, so called institutional factors, connected to the governmental arrangements in place to control it. The research question is how the changes in the institutional arrangements in the policy for controlling deforestation in the Amazon region promoted by the Bolsonaro Government contributed to the deforestation rates' acceleration in the region. The institutional factors chosen were the changes in the federal entities in charge of controlling deforestation in the Amazon region and the changes in the planning instruments for that policy. The research is basically qualitative and the method used is the Process Tracing, that is an in-depth case study method that explores a causal mechanism that connects one of more causal factors to an outcome. The hypothesized causal mechanism has three parts, that comprises aspects like cohesion, centralization, state capacities and dismantling of public policies. In order to test the mechanism, the main sources used were the regulations related to the theme, documents produced by the responsible entities (like meeting minutes, reports, informative notes), reports of public and third-sector institutions involved with the subject, information obtained through interviews and budget data. The empirical results collected confirm the causal mechanism hypothesized initially. The changes introduced by the Bolsonaro Government in the federal entities in charge of controlling deforestation in the Amazon region and in the planning instruments for that policy caused, respectively, a lack of cohesion in the state response to deal with the problem and a centralization of that policy. In turn, the lack of cohesion and the centralization fragilized the state capacities to control deforestation, which generated the dismantling of that policy, in its "command and control" component. All these elements indicate the influence of the studied institutional factors in the deforestation rates' acceleration in the region.

**Keywords:** deforestation; Amazon; Process Tracing; cohesion; state capacities; dismantling

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Taxas de desmatamento na Amazônia Legal (1988-2022).....	18
--	----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Hipotetização do mecanismo causal .....	25
Quadro 2: Tipos de testes e impacto nas hipóteses formuladas .....	34
Quadro 3: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa antes da fase empírica (Hipótese Geral C → O) .....	41
Quadro 4: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa antes da fase empírica (Causa 1 → Parte 1A do mecanismo causal) .....	42
Quadro 5: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa antes da fase empírica (Causa 2 → Parte 1B do mecanismo causal) .....	43
Quadro 6: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa antes da fase empírica (Parte 1A + Parte 1B → Parte 2 do mecanismo causal) .....	44
Quadro 7: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa antes da fase empírica (Parte 2 → Parte 3 do mecanismo causal) .....	45
Quadro 8: Programas e ações orçamentários relacionados ao controle do desmatamento.....	78
Quadro 9: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa após a fase empírica (Hipótese Geral C → O) .....	98
Quadro 10: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa após a fase empírica (Causa 1 → Parte 1A do mecanismo causal) .....	98
Quadro 11: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa após a fase empírica (Causa 2 → Parte 1B do mecanismo causal) .....	100
Quadro 12: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa após a fase empírica (Parte 1A + Parte 1B → Parte 2 do mecanismo causal) .....	102
Quadro 13: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa após a fase empírica (Parte 2 → Parte 3 do mecanismo causal) .....	103

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Parâmetros objetivos sobre participação e diversidade nas reuniões .....	70
Tabela 2: Execução orçamentário-financeira das ações relativas a controle do desmatamento .....	79
Tabela 3: Execução orçamentário-financeira da ação 218X .....	80
Tabela 4: Taxas de desmatamento em km <sup>2</sup> .....	88
Tabela 5: Número de autos de Infração (infrações contra a flora nos Estados na Amazônia Legal) .....	89
Tabela 6: Valor de multas aplicadas (infrações contra a flora nos Estados da Amazônia Legal) .....	89
Tabela 7: Número de embargos realizados (em razão de infrações ambientais nos estados da Amazônia Legal) .....	89
Tabela 8: Número de apreensões realizadas (em razão de infrações ambientais nos estados da Amazônia Legal) .....	90
Tabela 9: Destruições realizadas (em razão de infrações ambientais nos estados da Amazônia Legal) .....	90
Tabela 10: Comparação dos indicadores de sanções ambientais nos períodos 2016-2018 e 2019-2021 .....	91
Tabela 11: Informações sobre as reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm .....	121
Tabela 12 – Informações sobre as reuniões da Conaveg .....	126
Tabela 13 – Informações sobre as reuniões do CNAL .....	129

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental  
ANA – Agência Nacional de Águas  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
Censipam – Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia  
CPRH – Agência Estadual de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco  
CNAL - Conselho Nacional da Amazônia Legal  
Conaveg – Comissão-Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa  
Conab – Companhia Nacional de Abastecimento  
Deter – Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real  
DPF – Departamento de Polícia Federal  
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMFCA – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas  
Funai – Fundação Nacional do Índio  
GLO – Garantia da Lei e da Ordem  
GPTI – Grupo Permanente de Trabalho Interministerial  
GSI – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República  
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis  
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
Incra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
Inema/BA – Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia  
Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos  
Inpe - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
PPCDAm - Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal  
PPCerrado - Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento no Cerrado  
PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras  
Profisc – Projeto de Fortalecimento do Controle e do Monitoramento Ambiental para o Combate ao Desmatamento Ilegal na Amazônia  
Mapa – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MC – Ministério da Cidadania  
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações  
MD – Ministério da Defesa  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDH – Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

MDSA – Ministério do Desenvolvimento e Segurança Alimentar

ME – Ministério da Economia

MF – Ministério da Fazenda

MJ – Ministério da Justiça

MJSP – Ministério da Justiça e da Segurança Pública

MI – Ministério da Integração Nacional

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério das Minas e Energia

MP – Ministério do Planejamento

MPF – Ministério Público Federal

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MS – Ministério da Saúde

NDCs – Contribuições nacionalmente determinadas

OC – Observatório do Clima

PSA - Pagamento por Serviços Ambientais

REDD - Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal

Sema/MT – Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso

Semad/MG – Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais

Semas/PA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará

Siop – Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal

SPVEA - Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia

STF – Supremo Tribunal Federal

Sudema/PB – Superintendência de Administração do Meio Ambiente do Estado da Paraíba

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS  
LISTA DE TABELAS  
LISTA DE QUADROS  
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>1. Introdução</b> .....	<b>14</b>
1.1 Justificativa e motivação .....	14
1.2 Histórico do processo de desmatamento na Amazônia Legal e seu controle .....	15
1.3 Enquadramento teórico .....	18
1.4 Pergunta de pesquisa e objetivos .....	20
1.5 Estrutura do trabalho .....	21
<b>2. Procedimentos metodológicos</b> .....	<b>22</b>
2.1 Método, causa e resultado .....	22
2.2 Mecanismo causal .....	24
2.3 Condições Contextuais .....	25
2.4 Testes e fontes .....	33
<b>3. Organizações estatais de controle do desmatamento e coesão: um estudo do governo Bolsonaro</b> .....	<b>47</b>
3.1 Referencial teórico .....	47
3.2 Alterações nos órgãos incumbidos do controle do desmatamento na Amazônia Legal .....	48
3.3 Procedimentos Metodológicos e Discussão dos Resultados .....	50
3.4 Conclusão .....	58
<b>4. Planejamento do controle do desmatamento e centralização no Governo Bolsonaro</b> .....	<b>59</b>
4.1 Referencial teórico .....	59
4.2 Instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento na Amazônia Legal e nível de participação na elaboração desses instrumentos .....	60
4.3 Procedimentos Metodológicos e Discussão dos Resultados .....	64
4.4 Conclusão .....	72
<b>5. A fragilização das capacidades estatais para o controle do desmatamento no Governo Bolsonaro – ausência de coesão e centralização</b> .....	<b>73</b>
5.1 Referencial teórico .....	73
5.2 Procedimentos Metodológicos e Discussão dos Resultados .....	75
5.3 Conclusão .....	83
<b>6. A fragilização das capacidades estatais e o desmantelamento da política de controle do desmatamento no Governo Bolsonaro</b> .....	<b>85</b>
6.1 Referencial teórico .....	85
6.2 Procedimentos Metodológicos e Discussão dos Resultados .....	86
6.3 Conclusão .....	93
<b>7. CONCLUSÃO</b> .....	<b>95</b>
Referências bibliográficas .....	105

Anexo I – Documentos analisados para a realização dos testes 1A-2 (Capítulo 3) e 1B-2 (Capítulo 4) .....	116
Anexo II – Roteiro de entrevista realizada com representantes da Conaveg (Capítulo 3) ..	117
Anexo III - Roteiro de entrevista realizada com representantes do CNAL (Capítulo 3).....	119
Anexo IV – Tabelas que sintetizam as informações sobre as reuniões da Comissão-Executiva do PPCDAm, da Conaveg e do CNAL no teste 1B-2 (Capítulo 4) .....	121

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 Justificativa e Motivação

O desmatamento é um fenômeno que causa muitos efeitos negativos, de diversas ordens. Sob a perspectiva ambiental, há evidências que o aumento do desmatamento tem gerado alterações nos regimes hidrológicos, provocando menores índices de precipitação e prolongamento das estações secas. Também provoca perda de biodiversidade e desequilíbrio dos ecossistemas (Nóbrega, 2014; Fearnside, 2019; Semper-Pascual et al, 2019; Walker, 2021).

Esse problema é particularmente relevante na região amazônica, dada sua dimensão, seu nível de preservação e a importância que a região tem, sob várias perspectivas, para o Brasil e para o mundo em geral. Por isso, essa questão tem gerado grande atenção em nível nacional e internacional, em especial nos últimos anos, com os aumentos significativos das taxas de desmatamento na região.

Há estudos que sinalizam que, com o avanço do desmatamento, a região amazônica está em vias de atingir um ponto crítico, a partir do qual os ecossistemas, principalmente nas regiões oriental e sul da Amazônia, podem deixar de ser floresta. É o que se costuma denominar de savanização da floresta (Lovejoy e Nobre, 2019; Amigo, 2020).

Também há os efeitos econômicos, com a perda da produtividade agrícola, em razão da compactação do solo e exaustão dos nutrientes (Fearnside, 2019). No Bioma Amazônia, em que há forte correlação entre queimadas/incêndios e desmatamento, também há prejuízos à agricultura e à pecuária, atingidos por fogos sem controle (Barlow J. et al, 2019; Silvério, D. et al, 2019).

Pode-se mencionar, ainda, a relação entre o desmatamento e a grilagem de terras, tendo como efeitos a violência no campo, em razão de conflitos pela propriedade da terra (Nogueira Junior e Lima, 2017; Trencani, Benatti e Monteiro, 2020).

Mencionem-se, também, os impactos na saúde humana. A poluição atmosférica gerada pela fumaça das queimadas e incêndios florestais, conectados ao processo de desmatamento na Amazônia, também aumenta os problemas de saúde da população afetada (Portela, 2018). Há evidências de correlação entre aumentos de desmatamento e o aumento de casos de doenças infecciosas (IPEA, 2015; Ellwanger et al, 2020). Particularmente com relação a emergências de saúde como a pandemia de Covid-19, estudos demonstram que a elevação das taxas de desmatamento em áreas tropicais tende a aumentar os riscos da emergência de doenças semelhantes, com potencial pandêmico (Brancaion et al, 2020; Tollefson, 2020).

Outro efeito relevante do desmatamento que merece especial atenção é a emissão de gases de efeito estufa, causadores das mudanças climáticas. Segundo dados do

Observatório do Clima, em 2020, 46% das emissões brasileiras (998 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>) vieram do setor de mudança do uso da terra, sendo que o desmatamento na Amazônia representou 78,4% desse montante (782 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>) (Observatório do Clima, 2021).

O Brasil possui metas gerais de redução de emissões de gases de efeito estufa, previstas na Lei 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional de Mudanças do Clima. Por meio das NDCs (Contribuições Nacionais Determinadas), o país também apresentou seus compromissos de redução de emissões perante a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em decorrência do Acordo de Paris. Necessariamente, o cumprimento dessas metas passa pela redução do desmatamento, em especial na Amazônia (Rochedo et al, 2018).

Sob diversas perspectivas, portanto, o desmatamento é um problema, que gera muitos efeitos negativos e que, portanto, deve ser objeto de atenção e controle efetivo. Cabe mencionar que as taxas oficiais de desmatamento divulgadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) não discriminam o que é desmatamento ilegal e o que é o desmatamento legal, autorizado pelos órgãos ambientais competentes. No entanto, na Amazônia, estima-se que 99% do desmatamento detectado seja ilegal (Mapbiomas, 2021). Dessa forma, considerando que a maior parte do desmatamento observado na Amazônia é ilegal e, portanto, deve ser combatido, ao longo deste trabalho essa distinção não se revela relevante.

## **1.2 Histórico do processo de desmatamento na Amazônia Legal e seu controle**

O processo de ocupação da Amazônia teve importante aceleração a partir da implantação do Estado Novo na década de trinta do século passado. A chamada ‘Marcha para Oeste’, a criação da Fundação Brasil Central, a inserção de um Programa de Desenvolvimento para a Amazônia na Constituição de 1946, seguidos da criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) revelam uma preocupação estatal com a região, ainda que em um primeiro momento sem grandes medidas concretas (Becker, 2004; Capobianco, 2021).

Na década de 1950, no governo Juscelino Kubitschek, começaram a ser implementadas ações concretas que afetaram a região, como a construção das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre. Do início ao final da década, a população da região cresceu de um para cinco milhões de pessoas (Becker, 2004; Capobianco, 2021).

Quanto ao aumento do desmatamento, ele foi uma consequência natural desse processo, tendo crescido significativamente a partir da década de 1960, quando programas específicos de desenvolvimento e ocupação da área estimularam o crescimento populacional e econômico da região (Mello e Artaxo, 2017; Capobianco, 2021). Houve a

implantação de grandes projetos agropecuários apoiados por incentivos fiscais, principalmente no sul do Pará e norte de Mato Grosso, estimulando a ocupação da região e a retirada da cobertura florestal. Novas estradas foram iniciadas, inclusive a chamada Transamazônica, criando um novo eixo de desmatamento em áreas mais centrais da floresta. Políticas promovidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) também contribuíram para o desmatamento em áreas situadas ao longo das principais rodovias da região (Prates e Bacha, 2011). Estima-se que na década de 1980, conhecida internacionalmente como “década da destruição”, houve uma média anual de desmatamento na região de 21.130 km<sup>2</sup> (Capobianco, 2021).

No final da década de 1980, começou a haver uma mudança de percepção da questão do desmatamento na Amazônia Legal, simbolizada pela própria Constituição Federal de 1988, que impôs ao poder público e à sociedade brasileira o dever de defender e preservar a Floresta Amazônica. A partir de 1988, o Inpe passou a monitorar o desmatamento da região, por meio do Projeto Prodes – Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite, apresentando dados anuais de taxas de desmatamento. Também ocorreu a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama) em 1989 e o cancelamento de projetos de ocupação da região Amazônica (Capobianco, 2021).

As medidas adotadas à época não conseguiram reverter o quadro de degradação florestal da Amazônia Legal. Os padrões de intervenção na região continuaram fundamentalmente os mesmos. Cite-se, como exceção, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras – PPG7, implementado a partir da década de 1990. Em que pese sua importância para o desenvolvimento de projetos sustentáveis de base comunitária na região, ele teve uma escala relativamente reduzida e não constituiu uma ação articulada mais ampla do Governo Federal (Capobianco, 2021). O desmatamento apresentou curva de crescimento ascendente, atingindo o seu maior índice em 1995, e que perdurou até 2004, quando alcançou seu segundo maior pico histórico.

A resposta mais estruturada do Governo Federal para o controle do desmatamento deu-se com a criação do Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), elaborado em 2003 e que teve sua execução iniciada em 2004 (Mello e Artaxo, 2017; Capobianco, 2021).

Alguns aspectos são destacados como pontos cruciais para o sucesso que o PPCDAm teve, especialmente em suas primeiras fases, em contribuir para a redução significativa do desmatamento nos anos subsequentes. Um deles foi que o PPCDAm trouxe o problema para a agenda de mais alto nível dentro do Poder Executivo Federal, envolvendo diversos ministérios, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da

República (até 2013), órgão com muito mais poder de mobilização política do que o Ministério do Meio Ambiente - MMA (IPEA; GIZ e CEPAL, 2011; Souza, 2018).

Outro aspecto fundamental foi o uso de geotecnologias para apoiar os trabalhos de controle do desmatamento. Já em 2003, Inpe passou a disponibilizar os dados para instituições públicas e privadas que operavam sistemas de geoprocessamento no país. Iniciaram-se, a partir daí, discussões técnicas entre as diversas instituições envolvidas, o que permitiu uma melhor qualificação dos processos de desmatamento na região. Em 2004, foi lançado o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter) pelo Inpe, apresentando diariamente alertas de alteração da cobertura florestal na região. A questão do avanço tecnológico foi fundamental para a orientação das políticas necessárias para combater o problema (Souza, 2018; Capobianco, 2021).

Ainda que não se possa atribuir exclusivamente ao PPCDAm a redução das taxas de desmatamento na região, é inegável que ele contribuiu de forma decisiva para que isso tenha acontecido. Conforme se verifica na figura 1 abaixo, a partir de 2005 houve uma queda praticamente contínua dessas taxas (com exceção do ano de 2008) até 2012, ano em que se registrou o menor índice de desmatamento até então registrado desde 1988, o que representava uma queda de cerca de 80% da área desmatada em relação à 2004 (IPEA; GIZ e CEPAL, 2011; Souza, 2018; Capobianco, 2021).

Ressalte-se que um dos eixos que teve maior nível de implementação no âmbito do PPCDAm foi o de comando e controle, tendo contribuído decisivamente para a redução das taxas de desmatamento (Melo e Cartaxo, 2017; Capobianco, 2021). Os anos de 2005 a 2008 foram aqueles que registraram o maior número de autos de infração aplicados pelo Ibama por danos contra a flora, com o pico de 7991 autos expedidos em 2005 (Capobianco, 2021).

No período de 2012-2014, houve certa estabilização das taxas de desmatamento na Amazônia Legal e o período que se seguiu a 2014 foi de aumento do desmatamento na região. A 4ª fase do PPCDAm (2016-2020) foi aprovada com o desafio de reverter essa tendência de alta.

Em 2019, com a mudança do Governo Federal, houve alterações significativas nas políticas ambientais (Capelari et al, 2020; Menezes e Barbosa Jr, 2021). Assim também ocorreu com a política de controle do desmatamento, com a descontinuidade do PPCDAm e seu posterior encerramento em abril de 2020, além da aprovação de um novo plano, da recriação do Conselho Nacional da Amazônia Legal – CNAL e da reestruturação do Ministério do Meio Ambiente (TCU, 2021a).

A partir de 2019, houve uma aceleração do aumento das taxas de desmatamento, conforme se pode ver na figura abaixo. Além do aumento em si, chama a atenção que nos

últimos anos vem crescendo o desmatamento em terras públicas. Em 2021, cerca de 51% do desmatamento na Amazônia ocorreu em terras indígenas, unidades de conservação e florestas públicas não destinadas (Pereira et al, 2022).

**Figura 1: Taxa de desmatamento na Amazônia Legal (1988-2022)**



Fonte: Greenpeace

### 1.3 Enquadramento teórico

O desmatamento na Amazônia é um problema complexo e multifacetado. Há diversos fatores que exercem influência sobre o desmatamento na região, que podem ser divididos em três grandes grupos.

O primeiro grupo, que se pode denominar de “econômicos”, engloba variáveis como o preço de *commodities* relacionadas ao uso da terra na região (soja, carne, madeira), a taxa de câmbio do dólar, o preço da terra e o crédito para atividades agropecuárias. De uma forma geral, quanto mais altos os preços dessas *commodities*, maior é a pressão sobre a floresta, pois aumenta o incentivo econômico para ampliar o desmatamento e desenvolver essas atividades. Da mesma forma, se o dólar aumenta seu valor em relação ao real, os produtos brasileiros ficam mais baratos em dólar e, portanto, mais competitivos para exportação, estimulando o desenvolvimento dessas atividades e o desmatamento. Seguindo a mesma lógica, a elevação do preço da terra e o aumento da disponibilidade de crédito favorecem o aumento do desmatamento (Prates e Serra, 2009; Morton et al, 2006, Laurence, 2007; Barona et al, 2010; Verburg et al, 2014).

O segundo grupo, que se pode denominar de “fatores ligados à infraestrutura”, envolve a implementação de obras de infraestrutura pelo poder público na região. A implementação desse tipo de empreendimento, como estradas, hidroelétricas, redes de transmissão de energia, também tende a provocar aumento do desmatamento nas áreas

próximas a essas obras (Prates e Serra, 2009; Carvalho e Domingues, 2016; Nascimento et al, 2019).

Há evidências, entretanto, de que apenas os fatores acima não conseguem explicar o comportamento das taxas de desmatamento, havendo aspectos de outra natureza que impactam esse fenômeno (Boucher, Roquemore e Fityhugh, 2013; Assunção, Gandour e Rocha, 2015; Rodrigues-Filho et al, 2015; Morpurgo et al, 2021). Esses fatores constituem o terceiro grupo, aqui denominado de “político-institucional”. Engloba aspectos diretamente relacionados à ação estatal para o controle do desmatamento. Podem ser citados como exemplos desses fatores: as estruturas de governo encarregadas do controle do desmatamento; as políticas de controle do desmatamento; a legislação relativa ao tema; a escolha das elites dirigentes que desempenharão funções de natureza estratégica nas principais instituições de governo encarregadas desse controle; recursos humanos e materiais empregados.

Há ampla bibliografia tratando dos dois primeiros grupos de fatores e sua influência no desmatamento (Morton, 2006; Prates e Serra, 2009; Barona, 2010; Da Silva e Kis-Katos, 2010; Verburg, 2014; Carvalho e Domingues, 2016; Nascimento et al, 2019). Em relação ao terceiro grupo, em que pese haver pesquisas que abordam as mudanças na política ambiental a partir da perspectiva político-institucional (Capelari et al, 2020; Menezes e Barbosa Jr, 2021), há menos estudos sobre como esses fatores influenciam o controle do desmatamento, exercido pelo Estado. Pretende-se com esta pesquisa estudar e aprofundar o conhecimento acerca da influência que fatores político-institucionais exercem sobre o controle do desmatamento na região.

A pesquisa trabalhará com o conceito de arranjo institucional, que pode ser definido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Pires e Gomide, 2016). Os arranjos são relevantes para pesquisas que investigam o desempenho da ação estatal por produzirem capacidades estatais específicas para a entrega de políticas públicas e inovação (Pires e Gomide, 2016; Pires e Gomide, 2021).

Outro conceito relevante relacionado ao desempenho do Estado e que será mobilizado na presente pesquisa é o de capacidades estatais, ligado às habilidades do governo de dirigir e controlar seus recursos humanos, financeiros, informacionais e físicos, com o objetivo de realizar as missões organizacionais (Christensen e Gazley, 2008; Gomide 2016).

O trabalho também abordará o conceito de desmantelamento de políticas públicas, que está ligado à redução da ação estatal referente a uma política, mensurada em termos dos produtos gerados por essa política (Bauer e Knill, 2014).

Pesquisas anteriores indicam que a análise dos arranjos abrange diversos elementos – como atuação e perfil dos atores envolvidos (estatais e não estatais); recursos disponíveis (humanos, financeiros, tecnológicos, entre outros); estrutura das organizações da administração pública; e instrumentos de planejamento e de implementação da política (legais e administrativos) (Pires e Gomide, 2016).

Elegeram-se dois desses elementos para trabalhar nesta pesquisa: a organização das instituições de governo encarregadas do controle do desmatamento e os instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento. Essas escolhas foram feitas em função das profundas mudanças introduzidas pelo Governo Bolsonaro nesses dois aspectos a partir de 2019 e à essencialidade desses elementos para uma ação estatal efetiva. De um lado, não é possível tratar de problema tão complexo sem um planejamento adequado. De outro, um dos elementos importantes para a capacidade estatal é a coerência institucional, com a presença de organizações de governo que possuam mandatos apropriados e que se coordenem para a implementação do que foi planejado (Centeno, Kohli e Yashar, 2017).

Quanto às mudanças introduzidas pelo Governo Bolsonaro, no que se refere às instituições do Governo Federal responsáveis pelo tema, podem ser citadas as reestruturações feitas no Ministério do Meio Ambiente, que afetaram a área que cuidava do tema; a extinção da Comissão Executiva do PPCDAm; a “reativação” do Conselho Nacional da Amazônia Legal, que assumiu atribuições relacionadas ao controle do desmatamento na região (TCU, 2021a).

No que tange aos instrumentos de planejamento, houve o encerramento do PPCDAm e a criação de um novo plano de controle do desmatamento: o Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2030, doravante chamado Plano 2020-2030 e seu respectivo plano operativo (Brasil, 2020b; MMA, 2020b).

#### **1.4 Pergunta de pesquisa e objetivos**

A pergunta que a pesquisa se propõe a responder é:

Como as mudanças dos arranjos político-institucionais da política de controle do desmatamento na Amazônia Legal promovidas pelo Governo Bolsonaro contribuíram para a aceleração do aumento das taxas de desmatamento ilegal na Amazônia Legal?

O objetivo geral da pesquisa é investigar como as mudanças nas competências das organizações e nos instrumentos de planejamento pertinentes ao controle do desmatamento, implementadas pelo Governo Federal a partir de 2019, influenciaram o controle do desmatamento na Amazônia Legal.

Quanto aos objetivos específicos, eles são os seguintes:

-descrever as mudanças ocorridas a partir de 2019 nas competências das

organizações do governo federal responsáveis pelo controle do desmatamento e nos instrumentos de planejamento relacionados a esse controle;

-examinar como essas duas condições (competências das organizações e planejamento) contribuiriam para produzir a aceleração do desmatamento ambiental na Amazônia Legal, no contexto atual, a partir da hipotetização e testes de um mecanismo causal que conecta essas causas ao resultado de interesse desta pesquisa (ver capítulo sobre metodologia a seguir).

Para apoiar o alcance desses objetivos, a pesquisa irá aplicar o método de estudo de caso aprofundado *Process Tracing*, detalhado no próximo capítulo.

### **1.5 Estrutura do trabalho**

Além desta introdução, o trabalho está dividido em mais seis capítulos. O segundo trata da metodologia empregada, baseada no método *Process Tracing*, apropriado para investigar relações de causalidade. Nesse capítulo é apresentado o mecanismo causal hipotetizado que será objeto de análise nos capítulos seguintes, de 3 a 6, cada um deles cuidando de cada uma das engrenagens que compõe esse mecanismo. O capítulo 3 aborda a relação entre as mudanças nos órgãos responsáveis pelo controle do desmatamento e a coesão da ação estatal. O Capítulo 4 trata da relação entre as mudanças nos instrumentos de planejamento da política de controle do desmatamento e a centralização dessa política. O Capítulo 5 aborda a conexão entre a ausência de coesão e a centralização da política e a fragilização das capacidades estatais para controlar o desmatamento na região. O Capítulo 6 investiga a relação entre a fragilização das capacidades estatais e o dismantelamento da política de controle do desmatamento, no seu eixo de comando e controle, um dos mais relevantes. Esses quatro capítulos foram elaborados em um formato assemelhado ao de artigos científicos, de modo que eles constituam blocos que façam sentido individualmente e possam ser lidos de forma independente dos demais. Por fim, o sétimo capítulo apresenta uma conclusão geral da pesquisa.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### 2.1 Método, causa e resultado

A presente pesquisa é de natureza fundamentalmente qualitativa. Será realizado um estudo de caso aprofundado, utilizando o método *Process Tracing*, adequado para investigações científicas que exploram processos, mecanismos causais e relações de causalidade (Beach e Pedersen, 2016).

O método foi escolhido por se revelar adequado em função da pergunta e do objetivo geral da pesquisa, que é de investigar como determinadas condições previamente selecionadas contribuem para gerar um determinado resultado, no âmbito de um caso específico.

Por meio desse método, hipotetiza-se um mecanismo causal que busca explicar como uma causa ou conjunto de causas (condições causais - C) contribui(em) para produzir um determinado resultado (O). O mecanismo causal pode ser visto como uma série de partes interconectadas, compreendendo entidades realizando atividades para transmitir forças causais, a partir das condições causais até o resultado final (Beach e Pedersen, 2013; Beach e Pedersen, 2016).

Há quatro “modalidades” de *Process Tracing* e a que será utilizada na presente pesquisa é a denominada *Theory Testing*. Nessa modalidade, o mecanismo causal é hipotetizado a partir da mobilização de abordagens teóricas que fornecem pistas sobre como um processo é desdobrado em casos concretos. Em seguida, realizam-se testes para verificar se há evidências que indiquem a presença de cada parte do mecanismo causal no caso selecionado (Beach e Pedersen, 2013).

O caso selecionado diz respeito à gestão do controle do desmatamento na Amazônia legal, no Governo Bolsonaro.

As condições causais (C) são:

a) alterações das competências dos órgãos do governo federal encarregados do controle do desmatamento na Amazônia Legal;

b) alterações nos instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento na Amazônia Legal.

O resultado (O) é a aceleração do aumento das taxas de desmatamento na região, a partir de 2019. Sobre isso, cabe fazer duas considerações relevantes acerca da definição desse resultado para a pesquisa:

Conforme mencionado no Capítulo 1 (Introdução), as taxas oficiais de desmatamento não diferenciam o desmatamento legal do ilegal. No entanto, como a estimativa é que na Amazônia mais de 99% do desmatamento seja ilegal (Mapbiomas, 2021), neste trabalho serão utilizadas as taxas oficiais como sendo de desmatamento

ilegal.

O foco desta pesquisa recai no governo federal. Por outro lado, é importante esclarecer que a competência para o controle do desmatamento é comum entre todos os entes federativos, nos termos do art. 23 da Constituição Federal. A Lei Complementar 140/2011 fixa normas para a cooperação entre os entes decorrentes do exercício dessa competência comum, estabelecendo as ações administrativas que cabem a cada um dos entes. Em relação à fiscalização, por exemplo, tal lei estabelece, como regra, que a fiscalização em uma determinada área cabe ao ente competente para o licenciamento daquela área. Assim, no caso do desmatamento, quem deve fiscalizá-lo e aplicar as sanções administrativas cabíveis é o ente competente para autorizar a supressão vegetal para uso alternativo do solo ou para a exploração madeireira por meio do plano de manejo florestal sustentável, o que no caso são, em regra, os estados e o Distrito Federal (Schmitt e Scardua, 2015).

Apesar disso, há vários aspectos a serem considerados. Em primeiro lugar, o controle do desmatamento não se resume a atividades de fiscalização – há outros aspectos como regularização fundiária, ordenamento territorial, incentivos econômicos, em que está presente a competência da União. Mesmo em relação à fiscalização, a própria Lei Complementar 140/2011 prevê a competência supletiva da União. Historicamente, também, a liderança do processo de controle do desmatamento sempre da União. Assim, será utilizado como resultado o aumento das taxas de desmatamento em geral na região amazônica, e não apenas nas terras sob domínio da União.

Com relação às condições causais, as duas condições mencionadas são consideradas necessárias para a produção do resultado. Uma condição é necessária quando sua presença é um pré-requisito para a produção do resultado, mas ela sozinha não é suficiente para produzir o resultado de interesse (Beach e Pedersen, 2016).

Destaque-se que o método não permite fazer qualquer afirmação sobre a existência de outras causas, alheias ao mecanismo hipotetizado, que possam produzir aquele mesmo resultado (Beach e Pedersen, 2013; Beach e Pedersen, 2016). Ou seja, no caso concreto, é possível que o aumento das taxas de desmatamento também tenha ocorrido por motivos estranhos ao mecanismo causal hipotetizado. O que o método procura fazer é explicar de que forma as causas específicas selecionadas contribuem para produzir aquele determinado resultado.

O primeiro passo do método se refere à operacionalização conceitual das causas a partir da escolha de atributos que apresentem força causal. A partir de conceitos mais abstratos, definem-se atributos mais concretos, que definem o que é o polo positivo daquele conceito (Beach e Pedersen, 2016). Os atributos são como “gatilhos causais”, que colocam

o mecanismo causal em movimento para gerar o resultado hipotetizado.

Em relação à primeira condição causal – alterações das competências dos órgãos federais, os atributos estão ligados às indefinições e sobreposições de competências provocados por essas alterações. Ou seja, a partir de um conceito mais abstrato de “alterações de competências”, define-se que o polo positivo do conceito será a presença de indefinições e sobreposições de competências provocadas por essas alterações. Esse será o gatilho que provocará o movimento do mecanismo.

No tocante à segunda condição causal – alterações nos instrumentos de planejamento, os atributos estão relacionados à redução dos atores envolvidos. Dentro da ideia mais abstrata de “alterações nos instrumentos de planejamento”, o foco de interesse da análise será a investigação acerca da redução de atores envolvidos no planejamento.

## **2.2 Mecanismo Causal**

No *Process Tracing* é preciso “desempacotar” o mecanismo causal em suas partes constituintes, a partir de partes interligadas, compostas por atores que se engajam em ações (Beach e Pedersen, 2013; Beach e Pedersen, 2016).

A primeira parte do mecanismo causal é desdobrada em duas (coesão e centralização), cada uma ativada por uma condição. Ambas provocam, em conjunto, a segunda parte do mecanismo, que é a fragilização das capacidades estatais para a condução das atividades para o controle do desmatamento, que por sua vez gera a terceira parte do mecanismo, o desmantelamento da política, com a redução dos produtos gerados por ela, contribuindo ao final para a produção do resultado de interesse - o aumento das taxas de desmatamento na região.

A coesão é um dos elementos da dimensão técnico-administrativa da capacidade estatal e pode ser entendida como o alinhamento das diversas organizações envolvidas em uma determinada ação (Gomide e Pereira, 2018). Ela se conecta à fragilização dessas capacidades na medida em que existam lacunas e redundâncias nas atribuições dessas organizações, já que as capacidades estatais estão relacionadas às habilidades dos governos, a partir de suas organizações e burocracias, de atingirem seus objetivos por meio de suas políticas públicas (Pires e Gomide, 2016)

A conexão entre centralização da política e redução de capacidades estatais ocorre a partir da perspectiva de que as interações com a sociedade civil e com outras esferas de governo são elementos relevantes para a produção de políticas públicas mais efetivas (Evans, 2011; Gomide e Pires, 2014).

Por outro lado, a fragilização de capacidades estatais se conecta ao desmantelamento da política na medida em que planos mais frágeis e a falta de coordenação dos atores estatais envolvidos, por exemplo, afetam a intensidade e a

qualidade da política implementada.

O detalhamento das causas e dos mecanismos causais estão sintetizados no quadro abaixo:

**Quadro 1: Hipotetização do mecanismo causal**

Causa	Parte1	Parte 2	Parte 3	Resultado
Causa 1 – alterações nos órgãos do governo federal encarregados do controle do desmatamento na Amazônia Legal	Parte 1A - ausência de coesão	Fragilização das capacidades estatais	Desmantelamento da política de controle do desmatamento	Aumento nas taxas de desmatamento na Amazônia Legal
Causa 2 – alterações nos instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento na Amazônia Legal	Parte 1B – Centralização da política			

Fonte: elaboração própria

Após a construção do mecanismo causal hipotetizado, o próximo passo na aplicação do *Process Tracing* é estabelecer a confiança inicial de cada engrenagem do mecanismo, que se refere ao grau prévio de confiança em relação à validade de uma hipótese, antes de se levantar evidências por meio dos testes (Beach e Pedersen, 2016). Essa confiança é estabelecida a partir da revisão de literatura envolvida em cada parte do mecanismo e também a partir de elementos já conhecidos do caso analisado. Essa confiança será mais alta na medida em que existir maior frequência e uniformidade na literatura a respeito da presença daquela parte do mecanismo hipotetizado em outros casos similares e na medida em que houver elementos conhecidos no caso em estudo que sinalizem na mesma direção

(Beach e Pedersen, 2013; Beach e Pedersen, 2016).

A seguir, apresenta-se a confiança inicial de cada engrenagem do mecanismo causal hipotetizado.

Causa 1 (alterações nos órgãos do governo federal encarregados do controle do desmatamento na Amazônia Legal) → Parte 1A (ausência de coesão)

Os atributos da causa 1 são as indefinições e sobreposições de competências dessas alterações. Avalia-se então, a partir de revisão bibliográfica, qual é o nível de confiança de que esses atributos provoquem a parte 1A do mecanismo, que é a ausência de coesão. Também são mobilizadas outras evidências, presentes no caso concreto, que sinalizem que essa parte do mecanismo está presente.

A coesão da ação estatal está ligada a se evitar redundâncias e contradições no alcance dos fins definidos (Gomide e Pereira, 2018). Lacunas e sobreposição de competências dos órgãos incumbidos do controle do desmatamento podem gerar essas redundâncias e contradições, dificultando que as ações sejam coesas.

A coesão está intimamente relacionada à capacidade da burocracia estatal em atuar de forma coordenada (Gomide e Pereira, 2018). Essa coordenação será favorecida pela existência de instrumentos e mecanismos que aumentem o alinhamento das tarefas e esforços das organizações públicas envolvidas (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). Esse alinhamento é dificultado quando as competências dos órgãos envolvidos não estão adequadamente delimitadas.

Verifica-se, portanto, que a revisão bibliográfica realizada indica uma conexão entre lacunas e sobreposição de competências e a baixa coesão para a realização de determinada ação estatal.

Há ainda outras evidências presentes no caso concreto que apontam para uma alta confiança inicial nessa parte do mecanismo, quais sejam:

Entre janeiro de 2019 e agosto de 2020 o MMA ficou sem unidade formalmente encarregada de tratar do tema desmatamento. Em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o tema, o referido ministério alegou que o papel de coordenação do PPCDAm continuou sendo exercido na prática, mesmo sem previsão formal dessa competência. As evidências apresentadas pelo ministério ao TCU nesse sentido, no entanto, foram apenas listas de presença de reuniões em que se tratou de REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) e PSA (Pagamento por Serviços Ambientais) (mas de nenhum outro tema que compõe a agenda de controle do desmatamento) e a solicitação, por meio de ofício-circular, aos diversos órgãos federais envolvidos, de informações relacionadas ao PPCDAm. Sobre esse último aspecto, o relatório de auditoria afirmou que “não se trata, portanto, de efetiva coordenação,

mas de agregação de informações para elaboração de relatório anual” (TCU, 2021a).

O mesmo relatório do TCU traz evidências sobre a ausência de delimitação da atuação do Conselho Nacional da Amazônia Legal em relação a alguns temas (TCU, 2021a):

116. O Presidente do CNAL, após a 2ª reunião do Conselho, em 15/7/2020, afirmou que “Estamos trabalhando no planejamento do fortalecimento dos órgãos de combate aos delitos ambientais; para recuperar a capacidade operacional do Ibama [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis], do ICMBio [Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade” (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-07/mourao-diz-quegoverno-federal-estuda-fortalecer-orgaos-ambientais>, acesso em 10/12/2020). No entanto, o Conselho, ao responder questionamento da equipe de auditoria sobre a “existência de estudos ou propostas de fortalecimento de agências de governo”, respondeu que essas iniciativas seriam das pastas competentes, portanto seria preciso que esse questionamento fosse feito ao Ministério do Meio Ambiente (peça 115).

117. Da mesma forma, ao responder questionamento da equipe sobre a existência de estudos ou propostas em relação ao emprego das Forças Armadas em Operações de GLO a partir de 2021, o Conselho respondeu que essa responsabilidade é do Presidente da República, nos termos do art. 15 da LC 97/1999, e que “não compete ao Conselho Nacional da Amazônia Legal sob quaisquer perspectiva definir emprego para Forças Armadas, nem sob a perspectiva do Decreto 10.239, de 11 de fevereiro de 2020, por se tratar de questão operacional, nem tampouco sob a perspectiva Constitucional ou legal. (peça 115)”

118. No entanto, em reunião realizada pela equipe de auditoria e a Comissão de Proteção do CNAL, no dia 1/9/2020, a comissão apresentou slide em que se fazia menção a possíveis 3ª e 4ª fases da GLO em 2021 e 2022 (peça 116, slide 2). O próprio Presidente do Conselho também falou publicamente que a presença dos militares na Amazônia mediante Operações de GLO se daria até final de 2022. (<https://portalcm7.com/noticias/brasil/mourao-afirma-que-operacoes-militares-contradesmatamento-na-amazonia-irao-ate-o-fim-de-2022> , acesso em 10/12/2020).

119. Conforme apontado na Seção 2.5 – Aspectos Orçamentários, foi publicado pelo CNAL um documento chamado “Plano de Ações Imediatas do CNAL” (peça 105). O documento estabelece como uma das ações o “fortalecimento da estrutura de órgãos federais, como Ibama e ICMBio” (ação 11) e também trata do “emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem” (ação 13).

O TCU também menciona que dos dez especialistas que responderam o questionário enviado pela equipe de auditoria, sete afirmaram que as competências e atribuições dos principais atores envolvidos não estava clara (TCU, 2021a)

O baixo nível de coordenação do MMA e a indefinição, na prática, quanto a algumas atribuições do Conselho Nacional da Amazônia Legal reforçam os indícios de baixa coesão

da ação estatal no controle do desmatamento. Considerando, ainda, as conclusões a partir da revisão bibliográfica mencionada, verifica-se haver alto nível de confiança em relação à conexão entre a causa 1 e a parte 1A do mecanismo causal hipotetizado.

Causa 2 (alterações nos instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento na Amazônia Legal) → Parte 1B (centralização da política)

Os atributos da causa 2 estão relacionados à redução dos atores envolvidos no planejamento das ações estatais. Avalia-se então, a partir de revisão bibliográfica e da mobilização de outras evidências relativas ao caso concreto, qual é o nível de confiança de que esses atributos provoquem a parte 1B do mecanismo, que é a centralização da política.

Há evidências de que essa parte está presente no caso concreto.

O PPCDAm foi construído a partir de um processo participativo, que envolveu diversos atores relacionados ao tema. A apresentação do documento relativo à 4ª fase do PPCDAm, por exemplo, referente ao período 2016-2020, assim mencionava (Brasil, 2016a):

A construção desta nova fase do PPCDAm e do PPCerrado contou com a participação do Governo Federal, dos estados, do setor privado e da sociedade civil organizada. A Comissão Executiva Unificada, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, realizou reuniões bilaterais com ministérios e entidades participantes dos planos, além de duas rodadas de oficinas de trabalho. A primeira, realizada em junho de 2016, contou com a participação do Governo Federal e representantes dos órgãos estaduais de Meio Ambiente, do setor produtivo e da sociedade civil organizada. A segunda rodada de oficinas, em outubro, foi realizada com o Governo Federal, por Eixo Temático, para construção dos resultados esperados, linhas de ação e indicadores. Após esse período intenso de construção do Plano Operativo, o resultado do planejamento federal foi aprovado pelo Grupo Permanente de Trabalho Interministerial

Na reunião da Comissão Executiva do PPCDAm realizada em 26/8/2016, por exemplo, constavam como pontos de pauta a participação dos estados no modelo de governança do plano e análise de “Carta das ONGs”, contendo sugestões de ações estratégicas para o combate ao desmatamento. Essa reunião ocorreu como parte do processo de preparação da 4ª fase do PPCDAm, evidenciando que atores relevantes para o tema, como os estados da região e a sociedade civil, participaram desse processo de construção da 4ª fase do plano (Brasil, 2016c).

Auditoria realizada pelo TCU apontou baixa participação na construção do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 – Plano 2020-2023, plano que substituiu o PPCDAm. Detectou-se, por exemplo, que o próprio Ibama, principal entidade federal encarregada das ações de combate ao desmatamento, não participou da elaboração do plano. O envolvimento de outros órgãos

federais com competência no tema também foi limitado a “reuniões bilaterais de alinhamento”. Com relação a entidades da sociedade civil e setor privado, constatou-se que sua participação limitou-se ao tema pagamento por serviços ambientais e não se estendeu às demais partes do plano. Com relação aos estados da região, a equipe de auditoria contactou as secretarias estaduais dos estados de Amazonas, Pará e Mato Grosso que afirmaram não terem participado de qualquer reunião relacionada à elaboração do plano (TCU, 2021a).

Essas evidências apontam para uma redução da participação dos estados e da sociedade civil, bem como de organizações relevantes da própria administração federal, na política de controle do desmatamento a partir de 2019, em especial para a construção do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, indicando uma confiança inicial alta nessa parte do mecanismo.

Parte 1A \* Parte 1B (ausência de coesão + centralização da política) → Parte 2 (Fragilização das capacidades estatais)

O conceito de capacidades estatais está relacionado às habilidades do governo de dirigir e controlar seus recursos humanos, financeiros, informacionais e físicos, com o objetivo de realizar as missões organizacionais (Christensen e Gazley, 2008; Gomide 2016).

Há duas dimensões fundamentais sob as quais as capacidades estatais são analisadas: 1) técnico-administrativa (ligada à existência de sistemas de gestão capazes de formular e implementar políticas a partir de uma burocracia estatal competente e profissionalizada e de recursos financeiros e organizacionais) e 2) político-relacional (associada à habilidade de inclusão de múltiplos atores de forma articulada nos processos de políticas públicas) (Gomide e Pires, 2014; Pires e Gomide, 2016).

A ausência de coesão está ligada a um baixo nível de coordenação, significando uma incapacidade de envolvimento adequado de atores relevantes para a política, seja atores governamentais ou não-governamentais (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). É possível afirmar, assim, que a ausência de coesão enfraquece a dimensão político-relacional das capacidades (segundo a definição trazida no parágrafo acima), fragilizando essas capacidades.

No que se refere à centralização, é importante destacar que cada vez mais se entende desejável que as políticas públicas apresentem algum nível de descentralização (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; OCDE, 2019; TCU, 2021b).

A efetividade da ação de governo depende das relações entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil e que a produção de políticas públicas passou a requerer arranjos e estruturas mais complexas, em que a tomada de decisão e a

execução das políticas passam a ser compartilhadas entre atores governamentais e não-governamentais (Capano, Howlett e Ramesh, 2015; Pires e Gomide, 2015).

A relevância da participação de atores de diversos setores da sociedade na formulação das políticas está expressa no Decreto 9.203/2017, que estabelece em seu art. 4º as diretrizes da governança pública, dentre elas (Brasil, 2017):

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; ...

VII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

Outros manuais e referenciais pertinentes à governança e avaliação de políticas públicas também ressaltam a relevância da participação de diferentes atores no planejamento e na implementação das políticas.

O Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU, por exemplo, indica que “a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública” e elenca como boas práticas a “previsão da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios da política pública” e a “existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas” (TCU, 2014).

O documento produzido pelo Governo Federal intitulado “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante” também possui elementos nesse mesmo sentido. No seu componente “estratégia de construção de confiança e suporte” menciona-se que (Brasil, 2018):

no debate sobre a elaboração, o desenvolvimento e a implementação da política, o envolvimento dos interessados é crucial para a produção de bons resultados. São partes interessadas todos aqueles indivíduos e grupos afetados pela política ou com interesses em jogo com a política

Conclui-se, portanto, que uma política centralizada também significa um baixo nível de envolvimento de outras esferas de governo na política, enfraquecendo também a dimensão político-relacional das capacidades estatais.

A revisão teórica sintetizada acima, portanto, indica uma conexão entre ausência de coesão e centralização com a redução das capacidades estatais, em especial da sua dimensão político-relacional.

Há evidências que sinalizam que esses fatores estão presentes no caso concreto. Conforme assinalado no Capítulo 3, entre abril/2019, data de encerramento da Comissão Executiva do PPCDAm, e novembro/2019, quando foi criada a Comissão-Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa - Conaveg, inexistiu um *locus* para coordenação da política e para participação dos atores relevantes. Como

também apontado no mesmo capítulo, as instâncias de coordenação criadas – Conaveg e CNAL não tinham representação de outros atores, que não os órgãos federais. Apenas nas últimas reuniões desses grupos houve a participação de representantes dos estados, por força de determinações do TCU e do STF. Não consta que tenha havido qualquer participação da sociedade civil nesse processo.

Pode-se concluir, portanto, a partir da revisão bibliográfica e a partir de elementos pertinentes ao caso em exame, que o nível de confiança inicial sobre a conexão entre as partes 1-A e 1-B e a parte 2 do mecanismo causal é alto.

Parte 2 (fragilização das capacidades estatais) → Parte 3 (desmantelamento da política de controle do desmatamento)

O conceito de desmantelamento de políticas públicas está ligado à redução, ao decréscimo da ação estatal referente a uma política, mensurada em termos dos produtos gerados por essa política (Bauer e Knill, 2014).

Há duas dimensões relacionadas ao desmantelamento, que são: 1) redução da densidade da política (quando se diminui, por exemplo, o número de instrumentos daquela política); 2) redução da intensidade da política, que está ligada à “generosidade” ou rigor da política (Bauer et al, 2013; Bauer e Knill, 2014).

Se houve fragilização das capacidades estatais isso significa que há menos recursos materiais e humanos para executar determinada ação (dimensão técnico-administrativa) e/ou que atores relevantes para essa ação não estão articulados e envolvidos de forma adequada (dimensão político-relacional). Em qualquer dos casos, a consequência disso é a redução dos instrumentos necessários para uma adequada implementação da política, reduzindo sua densidade e/ou intensidade.

Há evidências, ainda, que essa conexão está presente no caso em exame. Auditoria do TCU indicou que os planos de controle do desmatamento adotados em 2020, em substituição do PPCDAm, eram mais frágeis e apresentavam diversas lacunas significativas. O relatório apontou que os planos “não contêm elementos mínimos para sua adequada configuração” (TCU, 2021)

Pode-se concluir, portanto, que o nível de confiança inicial entre as partes 2 e 3 do mecanismo causal é alta.

### **2.3 Condições Contextuais**

Condições contextuais são fatores que possibilitam que uma relação causal funcione como teorizado. Apesar de as condições contextuais não produzirem diretamente qualquer resultado, elas são relevantes pois viabilizam que um conjunto de causas produzam um determinado resultado. Em outras palavras, em contextos diferentes, o mecanismo causal pode não funcionar como hipotetizado. Assim, além das condições causais hipotetizadas,

é preciso que as condições contextuais estejam presentes (Beach e Pedersen, 2016).

Na presente pesquisa, as condições contextuais estão relacionadas à presença de um governo que tem um discurso político de pouca preocupação ou mesmo de hostilidade em relação à proteção ambiental, de uma forma geral, e ao controle do desmatamento, em particular.

As causas selecionadas na presente pesquisa são as alterações nos órgãos do governo federal encarregados do controle do desmatamento na Amazônia Legal e as alterações nos instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento na Amazônia Legal.

É fundamental considerar o contexto em que essas alterações foram realizadas. Esse contexto, conforme acima apontado, é o de terem sido promovidas por um governo que demonstra pouca preocupação com a questão da proteção ambiental e do controle do desmatamento. Os efeitos poderiam ser distintos caso essas alterações fossem realizadas por um governo que tivesse o controle do desmatamento como prioridade e tivesse promovido essas alterações nesse contexto.

Há várias evidências de que essas condições contextuais estão presentes, no caso do Governo Bolsonaro, como as diversas mensagens públicas produzidas por altas autoridades do Poder Executivo Federal de deslegitimação das instituições de fiscalização ambiental ou mesmo colocando em dúvida a própria dimensão do problema do desmatamento (apesar de as taxas oficiais de desmatamento, divulgadas pelo Inpe, mostrarem um aumento evidente do problema). Podem ser citadas:

- fala do então presidente eleito Jair Bolsonaro em 2/12/2018: “O Ibama multa de forma industrial o homem do campo. Não podemos ter gente no Governo maltratando quem produz. Não vou admitir mais o Ibama multando a torto e a direito, bem como o ICMBio. Essa festa vai acabar.” (disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=0LNqyIHeNSI>, acesso em 1/9/2022);

- fala do então futuro Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em 10/12/2018 (disponível em <https://www.oeco.org.br/noticias/futuro-ministro-do-meio-ambiente-diz-que-faltam-informacoes-sobre-desmatamento/>, acesso em 1/9/2022):

O ministro do Meio Ambiente do futuro governo, Ricardo Salles (Novo), disse nesta segunda-feira (10) em entrevista à Rádio CBN São Paulo que não há dados suficientes para que se possa falar sobre desmatamento no Brasil. Salles afirmou que o primeiro passo para combater o desmatamento é saber onde ele acontece e sob quais condições: “Os dados são muito genéricos, a gente não sabe se o desmatamento está acontecendo dentro de unidades de conservação, dentro de terras indígenas, em áreas privadas, em percentual maior ou menor que o

excedente da reserva legal”. Para o futuro ministro, dar opiniões sobre o desmatamento sem ter estas informações não passa de “achismo”. Questionado sobre o trabalho de monitoramento do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o ministro afirmou que o instituto “só fornece o percentual geral do desmatamento, mas não tem a qualificação deste desmatamento”

- fala do então Presidente da República em evento com grupo de empresários em 13/6/2019 (disponível em <https://revistaforum.com.br/politica/bolsonaro-comemora-queda-defiscalizacao-pelo-ibama-especialista-ve-pulverizacao-do-estado-brasileiro/>, acesso em 1/9/2022):

No primeiro bimestre deste ano, tivemos um menor percentual de multas no campo, e vão continuar diminuindo, vamos acabar com essa indústria da multa no campo. Mete a foice em todo mundo, não quero xiita ocupando esses cargos [de fiscalização no Ibama]. Tem gente boa lá? Tem, mas o homem do campo não pode se apavorar mais com uma fiscalização.

- fala do então Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. General Augusto Heleno, em 3/7/2019: “A Amazônia é brasileira e quem tem que cuidar dela somos nós. Esses índices de desmatamento são manipulados. Se você somar os percentuais que já anunciaram até hoje de desmatamento na Amazônia, a Amazônia já seria um deserto” (disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48834802>, acesso em 1/9/2022);

- fala do Presidente da República em 16/10/2020: “O meio ambiente é um ministério que não atrapalha a vida de vocês... Relembrem há algum tempo como o Ibama e o ICMBio tratava vocês. Nós não criamos dificuldades para vender facilidades” (disponível em <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2020/10/16/bolsonaro-exalta-fiscalizacao-ambiental-mais-branda-ministerio-que-ajuda.htm> , acesso em 1/9/2022);

- falas do Presidente da República em viagem internacional em 15/11/2021: “a Amazônia, por ser uma floresta úmida, não pega fogo”, “... lá [na Amazônia], mais de 90% daquela área, está preservada. Está exatamente igual quando foi descoberta, no ano de 1500” (disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=TNOSD03lt4w> , acesso em 1/9/2021).

Há ainda diversos autores, em publicações recentes, que apontam os riscos que as ações do Governo Bolsonaro traziam para a proteção ambiental, representando evidências adicionais da presença, no Governo Bolsonaro, das condições contextuais mencionadas (Fearnside, 2018; Viola e Gonçalves, 2019; Barbosa, Alves e Grelle, 2021; Pelicice e Castello, 2021).

## 2.4 Testes e Fontes

A segunda etapa do método é o desenho e a aplicação de testes (“proposições”), que são instrumentos utilizados para encontrar evidências, no caso concreto pesquisado,

para confirmar (ou não) a presença de uma determinada parte do mecanismo hipotetizado (Beach e Pedersen, 2013; Beach e Pedersen, 2016).

Há quatro tipos de testes que variam de acordo com duas dimensões: singularidade e certeza. A singularidade está relacionada à suficiência para afirmar a inferência causal que está sendo testada. O resultado positivo de um teste com alta singularidade, portanto, tem alto poder confirmatório daquela hipótese. O resultado negativo desse tipo de teste, por sua vez, enfraquece um pouco a hipótese, mas não a elimina. A certeza, por sua vez, está relacionada à necessidade para afirmar a inferência causal. O resultado positivo de um teste com alta certeza fortalece a hipótese, mas não a confirma, enquanto o resultado negativo elimina aquela hipótese. Em outras palavras, os testes com alta singularidade têm maior poder confirmatório da hipótese testada e os testes com alta certeza são mais propícios para rejeitar as hipóteses formuladas (Beach and Pedersen, 2016; Rodrigues e Rodrigues, 2018).

Os tipos de testes que podem ser aplicados são os seguintes (Beach and Pedersen, 2016; Rodrigues e Rodrigues, 2018):

- teste *straw in the wind* ou teste sugestivo (baixa singularidade e baixa certeza);
- teste *hoop* ou teste básico (baixa singularidade e alta certeza);
- teste *smoking gun* ou teste forte (alta singularidade e baixa certeza);
- teste *double decisive* ou teste duplamente decisivo (alta singularidade e alta certeza).

O quadro abaixo sintetiza a característica de cada um dos testes e seu impacto na confirmação/rejeição das hipóteses testadas. Utilizar-se-á ao longo do trabalho a denominação em inglês dos testes, por se tratar de nomenclatura mais amplamente utilizada na literatura.

**Quadro 2: Tipos de testes e impacto nas hipóteses formuladas**

		Suficiente para afirmar inferência causal (singularidade)	
		Não (baixa singularidade)	Sim (alta singularidade)
Necessário para afirmar inferência causal (certeza)	Não (baixa certeza)	Teste <i>Straw in the Wind</i>	Teste <i>Smoking Gun</i>
		Passando : reforça a hipótese, mas não a confirma	Passando : confirma a hipótese
		Falhando : enfraquece a hipótese, mas não a elimina	Falhando : enfraquece a hipótese, mas não a elimina
		Teste <i>Hoop</i>	Teste <i>Double Decisive</i> :

	Sim (alta certeza)	Passando : reforça a hipótese, mas não a confirma	Passando : confirma a hipótese
		Falhando : elimina a hipótese	Falhando : elimina a hipótese

Fonte: Adaptado de Rodrigues e Rodrigues, 2018.

Apresentam-se, a seguir, os testes desenhados em relação à cada parte do mecanismo hipotetizado.

#### Parte 1A – Ausência de coesão

Serão aplicados três testes para essa parte do mecanismo, abaixo indicados:

Teste 1A.1 – Serão analisadas as competências dos órgãos encarregados da coordenação da política de controle do desmatamento. Para confirmar a ausência de coesão, espera-se encontrar lacunas e ambiguidades nas competências formais desses órgãos.

Trata-se de um teste do tipo *straw-in-the-wind*, com baixa certeza e baixa singularidade. Se a análise dos normativos indicar uma clareza na definição das competências e não sinalizarem lacunas ou sobreposições, não se pode afirmar que a política é de fato coesa, pois a prática na atuação desses órgãos pode não se dar dessa forma. No entanto, se isso ocorrer, há uma redução na confiança dessa parte do mecanismo hipotetizado.

Por outro lado, se a análise dos normativos indicar uma falta de clareza na definição das atribuições, com competências em duplicidade, por exemplo, apesar de aumentar a confiança na hipótese contida nessa parte do mecanismo, não se poderá afirmar sobre a ausência de coesão, porque na prática esses órgãos podem ter criado mecanismos para propiciar uma atuação mais coesa, apesar dos normativos.

O teste consistirá na análise das competências dos diversos órgãos incumbidos da coordenação da política de controle do desmatamento, para verificar se existe clareza e uma adequada delimitação dessas atribuições.

As fontes a serem utilizadas nesse teste são os normativos que estabelecem as competências desses órgãos – Decretos 10.142/2019 (que trata da Conaveg), 10.239/2020 (que trata do CNAL), 10.455/2020 (que trata do MMA) e o Regimento Interno do CNAL.

Teste 1A.2 – Serão analisadas as atividades desenvolvidas pelos principais órgãos e entidades envolvidos nas ações de controle do desmatamento. Para confirmar a ausência de coesão, espera-se que haja um desalinhamento ou falta de integração e coordenação entre decisões e atos praticados por esses órgãos e entidades.

Trata-se de um teste *double decisive*, com alta singularidade e alta certeza. Se as atas de reunião desses órgãos, as notas divulgadas, os documentos oficiais publicados,

indicarem que eles atuam de forma integrada, que os atos praticados por cada um dos órgãos encontram-se alinhados com suas competências e que não há dúvidas sobre as atribuições de cada órgão, rejeita-se a hipótese de ausência de coesão. Por outro lado, se esses elementos evidenciarem um desalinhamento ou uma “confusão de competências”, confirma-se a hipótese de falta de coesão.

O teste será aplicado em dois níveis: o primeiro, no nível de coordenação da política, envolvendo a Conaveg e o CNAL e consiste na análise dos diversos documentos produzidos por esses dois órgãos, tais como atas de reuniões, notas à imprensa e outros documentos publicados, para avaliar o patamar de alinhamento e integração entre a atuação desses dois órgãos.

O segundo está relacionado ao nível de execução das atividades de fiscalização, que compõem o eixo “comando e controle”, um dos mais importantes da política de controle do desmatamento. A aplicação do teste apoiar-se-á nas constatações de auditoria realizada pelo TCU, no que se refere à condução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) para o combate ao desmatamento, que no Governo Bolsonaro foram realizadas nos períodos de 23/8 a 24/10/2019 (Decretos 9.985/2019 e 10.022/2019) e 11/5/2020 a 30/4/2021 (Decretos 10.341/2020, 10.394/2020, 10.421/2020 e 10.539/2020). Essas operações são coordenadas pelo Ministério da Defesa, mas o poder de polícia ambiental é do Ibama e do ICMBio (nas unidades de conservação). O teste consiste na avaliação do alinhamento e integração dessas duas instâncias encarregadas do combate ao desmatamento, via comando e controle.

Teste 1A.3 – Serão obtidas informações, por meio de entrevistas, junto a pessoas que atuaram nos principais órgãos incumbidos da coordenação da política de controle do desmatamento (Conaveg e CNAL). Para confirmar a ausência de coesão, espera-se que atores relevantes desses órgãos reconheçam deficiências de coesão e coordenações desses órgãos na prática

Trata-se de um teste do tipo *smoking gun*, com alta singularidade e baixa certeza, ou seja, alto poder confirmatório e baixo poder de rejeição da hipótese contida naquela parte do mecanismo. Tratando-se de percepções de entrevistados, que atuaram nesses órgãos, pode haver um viés desses entrevistados de tentar mostrar uma “visão mais positiva” em relação à atuação dos órgãos de que fizeram parte e seu nível de coesão e coordenação com os demais. Assim, se do resultado das entrevistas resultar uma percepção de boa coesão, apesar de se enfraquecer a hipótese, não é possível rejeitá-la. Por outro lado, se mesmo com esse possível viés o resultado das entrevistas evidenciar um baixo nível de coesão, essa constatação representará uma forte evidência a confirmar a hipótese relativa a essa parte do mecanismo.

As fontes de informação para a aplicação deste teste serão os próprios entrevistados. Sua seleção foi feita a partir do exame das atas de reunião da Conaveg e da composição das comissões de proteção e de preservação do CNAL.

No caso da Conaveg, as memórias das reuniões estavam disponíveis, então era possível saber quem tinha participado das reuniões. Como havia uma elevada rotatividade dos representantes de diversos órgãos, selecionaram-se pessoas que tinham participado de pelo menos três das oito reuniões até agora realizadas, de forma a assegurar que os entrevistados tivessem uma experiência mínima a respeito do funcionamento da comissão.

No caso das comissões de preservação e proteção do CNAL, não estavam disponíveis eventuais atas ou memórias de reunião, de forma que não se tinha previamente a informação de quais pessoas efetivamente participaram dessas reuniões. A seleção dos entrevistados ocorreu a partir das portarias de designação dos representantes.

Tanto no caso da Conaveg quanto das comissões do CNAL buscou-se selecionar integrantes de órgãos diversos, para a obtenção de diferentes perspectivas em relação aos trabalhos desenvolvidos. Buscou-se escolher, ainda, pessoas que ocupassem diferentes posições dentro da hierarquia dos seus órgãos, também para a obtenção de uma maior diversidade de perspectivas.

Destaque-se a dificuldade em encontrar pessoas disponíveis para a realização das entrevistas. Contataram-se doze pessoas, entre membros da Conaveg e das comissões do CNAL, e apenas cinco delas se dispuseram a participar das entrevistas.

#### Parte 1B – Centralização da política

Serão aplicados dois testes para essa parte do mecanismo, abaixo indicados.

#### Teste 1B.1 – Serão analisadas as composições das instâncias de coordenação da política – Conaveg e CNAL. Se houve centralização da política, espera-se que essas instâncias sejam menos representativas do que a instância anterior de coordenação – Comissão Executiva do PPCDAm

Esse é um teste *straw-in-the-wind*, com baixa singularidade e baixa certeza. Se a aplicação do teste for positiva, ou seja, se a composição da Conaveg e do CNAL for composta por menos atores e por atores menos representativos em comparação com a Comissão Executiva do PPCDAm, isso não é suficiente para afirmar que houve centralização, porque é possível engajar outros atores relevantes nas discussões e na coordenação da política sem que eles façam parte formalmente das instâncias (por exemplo, convidando esses atores para participar das reuniões mesmo não fazendo parte do grupo, criando outros fóruns para agregar a participação desses outros atores). Por outro lado, se houve a participação de mais atores como membros desses grupos, essa participação pode ter um caráter mais formal e pouco efetivo.

A aplicação do teste consistirá na análise da composição das instâncias de coordenação da política, antes e depois de 2019. Antes de 2018, essa instância era a Comissão Executiva do PPCDAm e, depois de 2019, a Conaveg (criada em novembro de 2019) e o CNAL (reativado em fevereiro de 2020).

As fontes de informação para esse teste são os decretos que estabelecem a composição desses órgãos: Decreto s/nº de 3/7/2003 (Comissão Executiva do PPCDAm), Decreto 10.142/2019 (Conaveg) e Decreto 10.239/2020 (CNAL).

Teste 1B.2 – Serão analisadas as dinâmicas das reuniões realizadas pelos órgãos de coordenação da política (Conaveg e CNAL). Se houve centralização da política, espera-se que haja menos atores efetivamente participando das reuniões de coordenação e que essas reuniões tenham uma dinâmica pouco participativa

Considera-se que esse é um teste *double decisive*, com alta singularidade e alta certeza. Se as atas de reunião do CNAL e da Conaveg evidenciarem uma diversidade grande de atores participando das reuniões e uma dinâmica efetivamente participativa, comparativamente ao que havia nas reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm, deve-se rejeitar a hipótese de aumento de centralização. No entanto, se as atas de reunião evidenciarem baixa participação, confirma-se a hipótese de centralização.

A aplicação do teste consiste no exame das atas de reunião da Comissão Executiva do PPCDAm, da Conaveg e do CNAL, para analisar como era a dinâmica dessas reuniões, que tipo de discussões eram realizadas, quem eram os participantes e qual era o nível de participação. Analisar-se-á se houve uma mudança relevante dessa dinâmica entre o período em que a coordenação da política era feita pela Comissão Executiva do PPCDAm e o período após 2019, com a coordenação da Conaveg e do CNAL.

As fontes de informação serão as memórias e listas de presença das reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm realizadas entre 2016 e 2018, as atas de reuniões realizadas pela Conaveg desde sua criação em novembro de 2019 e os “registros-síntese” das reuniões do CNAL realizadas desde sua reativação, em fevereiro de 2020.

## Parte 2 - Fragilização das capacidades estatais

Serão dois os testes aplicados para essa parte do mecanismo:

Teste 2.1 – Serão contabilizados ano a ano os recursos financeiros dirigidos (e efetivamente utilizados) a ações ligadas ao controle do desmatamento. Considerando que esse componente é um importante elemento da dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais, se houve fragilização dessas capacidades, espera-se que tenha havido uma redução no volume desses recursos

Esse é um tipo de teste *smoking gun*, com alta singularidade e baixa certeza, ou seja, alto poder confirmatório e baixo poder de rejeição da hipótese contida naquela parte

do mecanismo. Se houver a constatação de que houve importante redução dos recursos para o controle do desmatamento, essa é uma evidência significativa a respeito da fragilização das capacidades estatais, uma vez que a existência de determinado volume de recursos e sua devida aplicação é um pré-requisito fundamental para que se consiga combater o desmatamento. Por outro lado, se não for constatada a redução desses recursos, isso não significa que as ações estatais para controle do desmatamento tenham sido fortalecidas (ou pelo menos não-fragilizadas), já que os recursos podem não ter sido utilizados de forma eficiente ou eficaz.

A aplicação do teste consiste na obtenção dos dados de execução orçamentário-financeira dos últimos anos e a análise desses dados, no sentido de se avaliar se houve diminuição significativa, a partir de 2019, nos recursos disponibilizados e utilizados.

A fonte principal dos dados obtidos foi o Painel do Orçamento Federal disponível no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (<https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>), complementado por informações contidas em relatório de auditoria do TCU (TCU, 2021a) e em documento elaborado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc e Observatório do Clima – OC, a pedido da Força Tarefa/Amazônia (Ministério Público Federal - MPF) no Inquérito Civil 1.13.000.002505/2020-57 (MPF, 2021).

Teste 2.2 – Serão comparadas as formas de elaboração dos planos de controle de desmatamento, antes de 2019 (PPCDAm) e a partir de 2019 (Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2030, que substituiu o PPCDAm). Considerando a importância da dimensão “político-relacional” das capacidades estatais e a relevância do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2030 para a política de controle do desmatamento, se houve fragilização das capacidades estatais espera-se que tenha havido uma redução da diversidade de atores no processo de elaboração desse plano, em comparação ao plano anterior, o PPCDAm.

Trata-se de um teste *double decisive*. Dado o papel central que esse plano deve exercer para o controle do desmatamento, se forem encontrados elementos que demonstrem que atores da sociedade civil, do setor privado, de estados da região, participaram efetivamente da elaboração desse plano, isso representa fortes evidências de que não houve fragilização das capacidades estatais, pelo menos na dimensão político-relacional. Pelo mesmo motivo, caso não haja evidências da inclusão desses múltiplos atores, é uma sinalização muito forte da fragilidade dessa dimensão das capacidades estatais.

A aplicação do teste consiste na análise de documentos que evidenciem a forma

como foram elaborados o PPCDAm (em sua quarta fase, que abrangeu o período 2016-2020) e o Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2030 e quais foram os atores que participaram desse processo.

As fontes utilizadas para a aplicação desse teste foram as atas das reuniões da Conaveg, da Comissão Executiva do PPCDAm e a auditoria do TCU sobre desmatamento na Amazônia Legal.

### Parte 3 - Desmantelamento da política de controle do desmatamento

Será utilizado um teste para essa parte do mecanismo.

Teste 3 – Serão comparados, ano a ano, indicadores referentes a diversos tipos de sanções ambientais aplicadas. Considerando a relevância da dimensão “comando e controle” (ligada às ações de fiscalização ambiental) para a política de controle do desmatamento, se houve o desmantelamento da política, é esperado que tenha havido redução importante nos indicadores relativos a sanções aplicadas, a partir de 2019, em comparação com exercícios anteriores

Trata-se de um teste *double decisive*, uma vez que se houver a constatação de um aumento nesses indicadores (ou pelo menos se não houver redução significativa), trata-se de forte evidência de que não houve desmantelamento da política, pelo menos no que diz respeito à dimensão comando e controle. Por outro lado, se houver a redução significativa desses indicadores, ainda mais em uma situação de aumento das taxas de desmatamento, trata-se de forte evidência que confirma a hipótese de desmantelamento da política de desmatamento.

As sanções para as infrações administrativas ambientais estão previstas no art. 72 da Lei Federal 9.605/1998. Dentre elas, destacam-se as multas, as apreensões, as destruições e os embargos.

As multas são as sanções de natureza pecuniária aplicadas aos infratores. Quanto às apreensões, referem-se a produtos e subprodutos da infração ambiental, bem como instrumentos, petrechos, equipamentos e veículos de qualquer natureza utilizados na infração, nos termos do art. 3º, inciso IV, do Decreto 6.514/2008. Em relação à destruição dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração ambiental, ela também é uma sanção aplicável nos termos do art. 3º, inciso V, e art. 101, inciso V, ambos do Decreto 6.514/2008. Com relação aos embargos, eles podem ser de obra ou atividade e suas respectivas áreas, com o objetivo de impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada, conforme previsto no art. 3º, inciso VII; art. 101, inciso II, e art. 108, todos do mesmo decreto.

Essas sanções são aplicadas por meio da formalização de autos de infração e dependem da mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros que fazem parte

da dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais. É preciso o emprego efetivo da força de trabalho dos fiscais ambientais, dos recursos financeiros e materiais (equipamentos, por exemplo) para dar suporte logístico às operações de fiscalização.

A aplicação do teste consiste em obter os dados sobre autos de infração lavrados; multas aplicadas; apreensões, destruições e embargos realizados nos anos de 2016 a 2022 e comparar os números observados no período anterior ao atual governo (2016-2018) com os números referentes ao período posterior (2019-2022) para analisar se houve redução significativa nesses números. Serão comparados os números absolutos desses indicadores e os relativos, em que se divide o valor dos indicadores pela taxa de desmatamento naquele ano. Seria esperado que o aumento do desmatamento gerasse um maior número de sanções, já que mais infrações ambientais estão sendo cometidas.

A principal fonte de informação utilizada foi o relatório Inesc/Observatório do Clima (MPF, 2021). Esse relatório, de março de 2021, apresentou dados até 2020. Os dados foram complementados pela publicação do Observatório do Clima “A Conta Chegou – o Terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro”, no que se refere ao ano de 2021 (Observatório do Clima, 2022).

Após a realização dos testes, é necessário analisar os seus resultados, verificar se as partes hipotetizadas do mecanismo causal foram aprovadas nos testes, de forma a determinar se houve aumento ou diminuição no nível de confiança de cada parte e se há necessidade de reformulação de alguma parte do mecanismo.

Os quadros abaixo apresentam o *roadmap* da aplicação da metodologia acima descrita na pesquisa, inspirado na proposta de Beach e Pedersen (2016; 2019). Na conclusão deste trabalho, esse *roadmap* será concluído, com a inclusão de informações adicionais, decorrentes da fase empírica da pesquisa.

**Quadro 3: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa, antes da fase empírica (Hipótese Geral C → O)**

Hipótese	Confiança Inicial	Confiança Posterior
As alterações nas competências dos órgãos do governo federal encarregados do controle do desmatamento na Amazônia legal (C1) e nos instrumentos de planejamento para esse controle (C2), promovidas no Governo Bolsonaro, contribuíram para a aceleração do aumento das	Média O desmatamento ambiental é um fenômeno complexo. Há uma variedade de estudos que evidenciam a influência de fatores de natureza econômica e de obras de infraestrutura para o aumento do desmatamento. Já há	A definir após fase empírica

taxas de desmatamento na região, a partir de 2019 (O)	alguns estudos, também, que indicam a influência dos chamados fatores “políticos-institucionais” (como é o caso das condições causais tratadas nesta pesquisa) no desmatamento	
---	--	--

Fonte: Elaboração própria

#### Quadro 4: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa antes da fase empírica (Causa 1 → Parte 1A do mecanismo causal)

Hipótese	Confiança Inicial	Testes	Análise do peso empírico dos testes		Fontes de dados
			Nível de Certeza	Nível de singularidade	
As alterações nos órgãos do governo federal encarregados do controle do desmatamento na Amazônia Legal geram uma ausência de coesão na atuação estatal para o controle do desmatamento na região	Alta  Revisão de literatura indica uma conexão entre lacunas e sobreposição de competências dos atores envolvidos em uma ação estatal e a baixa coesão para a realização dessa ação	1A-1: <i>Straw in the Wind</i>  A partir da análise das competências dos órgãos encarregados da coordenação da política do desmatamento, será avaliada a existência de lacunas ou ambiguidades nessas competências.	Baixo  Se houver clareza nas competências formalmente atribuídas a esses órgãos, isso não significa que, na prática, a atuação desses órgãos se dê de forma coesa	Baixo  Se não houver clareza nas atribuições formalmente atribuídas a esses órgãos, é plausível que esses órgãos tenham criado outros mecanismos para possibilitar uma coesão nessa atuação	Normativos que estabelecem as competências do CNAL, da Conaveg e do MMA
	Há evidências presentes no caso concreto que reforçam essa confiança:  -ausência de unidade no MMA formalmente encarregada de tratar do tema desmatamento ;  - ausência de delimitação a respeito da atuação do CNAL	1A-2 <i>Double-decisive</i> :  A partir da análise de atas de reuniões desses órgãos e documentos por eles produzidos, avaliar-se-á se eles atuam de forma integrada e se os atos por eles praticados estão compatíveis com suas competências	Alto  A atuação de forma desintegrada ou desalinhada com as competências formalmente atribuídas ou a existência de dúvidas sobre essas atribuições é fundamental para que se conclua pela não-coesão da ação estatal	Alto  Se houver uma atuação desintegrada dos órgãos ou desalinhada de suas competências formais, não é plausível que a falta de coesão não tenha sido provocada pela alteração nos órgãos incumbidos do controle do desmatamento	Atas de reunião, notas para imprensa e outros documentos produzidos por esses órgãos  Relatório de Auditoria do TCU, no que se refere à condução das Operações de Garantia da Lei e da Ordem

		<p>1A-3: <i>Smoking Gun</i></p> <p>A partir de entrevistas com pessoas que participam ou participaram dos órgãos responsáveis pela coordenação política, avaliar-se a coesão e coordenação entre esses órgãos na prática</p>	<p>Baixo</p> <p>O fato de os relatos dos entrevistados não indicarem uma falta de coesão não é suficiente para que descarte essa hipótese, dado o possível viés nas respostas fornecidas por esses atores.</p>	<p>Alto</p> <p>Se, mesmo com esse viés, os entrevistados indicarem uma falta de coordenação, não é plausível que a falta de coesão não tenha sido provocada pela alteração nos órgãos incumbidos do controle do desmatamento</p>	<p>Resultados das entrevistas</p>
--	--	--	--	--	-----------------------------------

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 5: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa antes da fase empírica (Causa 2 → Parte 1B do mecanismo causal)**

Hipótese	Confiança inicial	Testes	Análise do peso empírico dos testes		Fontes de dados
			Nível de Certeza	Nível de singularidade	
<p>As alterações nos instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento na Amazônia Legal provocam uma centralização dessa política</p>	<p>Alta</p> <p>Documentos referentes à PPCDAm mostram que ele teve um nível de participação bem superior ao de construção do plano que o sucedeu</p>	<p>Teste 1B.1 - <i>Straw in the wind</i>:</p> <p>A partir da composição das instâncias de coordenação da política (Conaveg e CNAL), avaliar-se-á seu nível de representatividade</p>	<p>Baixa</p> <p>A diversidade e amplitude da composição dos órgãos é relevantes, mas é possível que ele tenha uma composição ampla e diversificada, mas não haja uma efetiva participação (é possível que ela seja “pro forma”)</p>	<p>Baixa</p> <p>Se a composição for menos ampla e diversificada que no PPCDAm, é plausível que se tenham criado outros mecanismos para engajar atores relevantes nas discussões</p>	<p>Normativos que estabelecem a composição do CNAL e da Conaveg</p>
		<p>Teste 1B.2 - <i>Double-decisive</i>:</p> <p>A partir das atas e outros documentos de registros das reuniões desses órgãos, avaliar-se-á a dinâmica efetiva dessas reuniões e seu nível de participação</p>	<p>Alto</p> <p>A dinâmica e o nível de participação nas reuniões é elemento fundamental para garantir uma maior representatividade e nas esferas de coordenação da política</p>	<p>Alto</p> <p>Não há explicação plausível para uma baixa representatividade e participação que não seja a centralização da política provocada pelas alterações nos instrumentos de planejamento</p>	

				para o controle do desmatamento	
--	--	--	--	---------------------------------	--

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 6: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa antes da fase empírica (Parte 1A + Parte 1B → Parte 2 do mecanismo causal)**

Hipótese	Confiança Inicial	Testes	Análise do peso empírico dos testes		Fontes de dados
			Nível de Certeza	Nível de singularidade	
A ausência de coesão da ação estatal e a centralização da política provocam a fragilização das capacidades estatais para o controle do desmatamento	Alta  Revisão de literatura indica : - conexão entre ausência de coesão com baixo nível de coordenação e com o enfraquecimento da dimensão político-relacional das capacidades estatais  -relevância de que a tomada de decisão e a execução das políticas sejam compartilhadas por diversos atores da sociedade e que a centralização enfraquece a dimensão político-relacional das capacidades estatais  No caso concreto, as instâncias de coordenação criadas a partir de	Teste 2.1 - <i>Smoking Gun</i> :  A partir da análise dos recursos financeiros dirigidos e utilizados para ações ligadas ao controle do desmatamento, aspecto fundamental da dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais, avaliar-se-á de houve redução no volume desses recursos a partir de 2019	Baixo  Apesar de os recursos financeiros serem um elemento importante, é plausível que mesmo que não tenha havido uma redução no volume de recursos, eles não tenham sido empregados de forma eficiente ou eficaz	Alto  Se for constatada a redução significativa de recursos a partir de 2019, é evidente que isso fragiliza a dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais	Dados orçamentários e financeiros

	2019 – Conaveg e CNAL – não tinham representação de outros atores que não os órgãos federais, o que reforça a confiança inicial				
		<p>Teste 2.2 - <i>Double Decisive</i>:</p> <p>A partir da análise dos processos de formulação do PPCDAm e do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, avaliar-se-á se houve redução dos atores envolvidos no processo de elaboração do novo plano, em comparação ao do PPCDAm</p>	<p>Alto</p> <p>Dado o caráter central que esses planos devem exercer para o controle do desmatamento, a participação de múltiplos atores na sua formulação é fundamental para o fortalecimento da dimensão político-relacional das capacidades estatais</p>	<p>Alto</p> <p>Não é plausível que tenha havido redução da diversidade de atores na formulação do plano sem que isso tenha deixado de provocar uma fragilização da dimensão político-relacional das capacidades estatais</p>	<p>Atas das reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm e da Conaveg</p> <p>Auditoria do TCU</p>

Fonte: Elaboração própria

### Quadro 7: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa antes da fase empírica (Parte 2 → Parte 3 do mecanismo causal)

Hipótese	Confiança Inicial	Teste	Análise do peso empírico do teste		Fontes de dados
			Nível de Certeza	Nível de singularidade	
A fragilização das capacidades estatais relativas ao controle do desmatamento provoca o desmantelamento dessa política	Alta A fragilização das capacidades estatais, seja na sua dimensão técnico-administrativa, seja na dimensão político-relacional,	Teste 3 - <i>Double-decisive</i> :  Serão comparados indicadores referentes a diversos tipos de sanções ambientais aplicadas para avaliar se houve	Alto  O eixo Comando e Controle é fundamental na política de controle do desmatamento e, dentro desse eixo, a aplicação de sanções ambientais é	Alto  Não há motivos plausíveis para uma redução na aplicação de sanções, especialmente em um contexto de aumento das taxas de desmatamento, que não o desmantelament	Relatórios que apresentem dados de infração ambientais ao longo dos anos

	implica na redução dos instrumentos necessários para a implementação da política, reduzindo sua densidade e/ou intensidade	redução nesses indicadores a partir de 2019	um elemento fundamental no sentido de punir as infrações cometidas e dissuadir possíveis novos infratores	o da política, dentro do Eixo Comando e Controle	
--	--	---	---	--	--

Fonte: Elaboração própria

### **3. Organizações estatais de controle do desmatamento e coesão: um estudo do governo Bolsonaro**

Este capítulo trata da primeira engrenagem do mecanismo causal hipotetizado, apresentado no capítulo anterior. Destina-se a investigar de que forma as alterações promovidas nos órgãos federais afetaram a coesão da política de controle de desmatamento na região.

Ele está organizado nas seguintes seções: referências teóricas afetas aos temas discutidos; apresentação das alterações promovidas pelo Governo Bolsonaro nos órgãos e instituições mais diretamente incumbidos do controle do desmatamento; procedimentos metodológicos empregados e discussão de resultados; e conclusão.

#### **3.1 Referencial Teórico**

A coesão da ação estatal está diretamente relacionada ao alinhamento das diversas organizações do estado, que devem atuar de forma coordenada, evitando-se redundâncias e contradições em relação ao alcance dos fins desejados (Gomide e Pereira, 2018). Há, portanto, dois elementos centrais que compõem a ideia de coesão da ação estatal: a coordenação e a coerência.

A literatura na área das políticas públicas e administração traz diversas definições do que seria coordenação. Duas das definições mais simples e mais aplicáveis são (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010):

- a medida em que organizações buscam garantir que suas atividades levem em consideração as atividades desempenhadas por outras instituições;
- ajustes mútuos entre atores ou uma interação mais deliberada que produz resultados positivos para os participantes e que evita consequências negativas.

A coordenação pode ser encarada como um processo, integrado por instrumentos e mecanismos que objetivam aumentar o alinhamento de tarefas e esforços das organizações do setor público, para o alcance de determinados resultados (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

A análise realizada neste capítulo relaciona-se mais diretamente à chamada coordenação horizontal, que envolve diversas instituições do mesmo nível de governo, no caso presente o governo federal, em contraposição à coordenação vertical, que diz respeito a diferentes níveis de governo (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Souza, 2018).

A coerência no âmbito de uma política pública específica está intimamente relacionada à coordenação, uma vez que a atuação de forma coordenada dos diversos atores é fundamental para que não haja contradições, lacunas e redundâncias dentro dessa política (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

Stead e Meijers (2009 apud UN, 2018) estabelecem a coordenação como uma das

categorias de integração de políticas, referindo-se aos esforços feitos para assegurar que políticas e programas sejam coerentes e não se contradigam.

O processo de governança inclui tornar coerentes as metas adotadas pelas organizações públicas e, portanto, tornar as atividades do setor público mais coordenadas (Peters, 2013).

Em relação à coerência, um aspecto relevante diz respeito à compatibilidade de mandatos entre as diversas instituições encarregadas de uma determinada política e dentro de cada uma dessas instituições, de modo que não haja contradições e dúvidas em relação aos papéis desempenhados dentro daquela política (Centeno, Kohli e Yashar, 2017).

O desmatamento é um problema bastante complexo e seu controle envolve a execução de diversas atividades, envolvendo um grande número de atores. Dentro desse contexto, revela-se fundamental que essas ações sejam planejadas e executadas da forma mais coesa possível.

### **3.2 Alterações nos órgãos incumbidos do controle do desmatamento na Amazônia Legal**

O controle do desmatamento possui grande complexidade e envolve diversos atores governamentais em nível federal. Inclui atividades de fiscalização, mas também outras relacionadas ao ordenamento territorial, regularização fundiária, atividades econômicas, dentre outras.

O foco da análise realizada neste capítulo será nos órgãos que têm papel ligado à coordenação da política.

O PPCDAm, plano que norteou as ações federais de controle do desmatamento a partir de 2004, era coordenado por um grupo de trabalho composto por diversos ministérios e órgãos de mesmo *status*, como a Casa Civil da Presidência da República, os Ministérios do Meio Ambiente, da Defesa, da Justiça, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, das Minas e Energia, dentre outros, e monitorado por uma Comissão Executiva integrada por mais de dez ministérios. A coordenação do grupo e da comissão executiva foi exercida originalmente pela Casa Civil (Brasil, 2003; Capobianco, 2021).

No período de 2004 até 2018, a política de controle do desmatamento na Amazônia Legal teve uma relativa estabilidade em termos normativos e institucionais. Durante esse período, a mudança mais significativa ocorreu em 2013, quando o Decreto 7.957 transferiu para o Ministério do Meio Ambiente a competência da coordenação do Grupo Interministerial Permanente para o Controle e Redução do Desmatamento na Amazônia e da Comissão Executiva do PPCDAm da Casa Civil da Presidência da República.

O foco do presente trabalho é o período do Governo Bolsonaro, de 2019 a 2022, não sendo objetivo desta pesquisa avaliar o que poderia ter levado ao aumento, ainda que

suave, das taxas de desmatamento da região entre 2013 e 2018. Apesar disso, pode-se cogitar que uma das causas desse aumento tenha sido a transferência da coordenação do PPCDAm para o Ministério do Meio Ambiente, órgão com reconhecido menor poder de liderança e coordenação (horizontal) no Governo Federal, comparado à Casa Civil da Presidência da República (Capobianco, 2021).

A destacar, também, que em 2007 criou-se um departamento para cuidar do tema desmatamento no MMA – o Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento, vinculado à Secretaria Executiva do órgão (Decreto 6.101). Em reestruturação realizada em 2017 (Decreto 8.975), a unidade encarregada de tratar desse assunto passou a se denominar Departamento de Florestas e de Combate ao Desmatamento, vinculada à Secretaria de Mudança do Clima e Florestas (Decreto 8.975).

A partir de 2019, no entanto, com o início do Governo Bolsonaro, ocorreram diversas mudanças bastante significativas, que alteraram profundamente a estrutura de governança da política de controle do desmatamento na Amazônia. As principais foram as seguintes:

Em 2/1/2019, primeiro dia útil do governo eleito em 2018, editou-se o Decreto 9.672, que alterou a estrutura do Ministério do Meio Ambiente. A Secretaria de Mudança do Clima e Florestas, que tinha competências específicas ligadas ao combate ao desmatamento, foi extinta, e o tema desmatamento não foi incluído nas competências de qualquer outra unidade do ministério (Brasil, 2019a). O termo “desmatamento” não é encontrado sequer uma vez em todo o texto do decreto.

Em 11/4/2019, o Decreto 9.759 extinguiu inúmeros conselhos, comissões e comitês no âmbito da Administração Pública Federal, dentre eles o Grupo de Trabalho Interministerial e a Comissão Executiva do PPCDAm (Brasil, 2019b).

Em 28/11/2019, por meio do Decreto 10.142, foi instituída a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), integrada por diversos ministérios e coordenada pelo MMA, com competências semelhantes às que tinha a Comissão Executiva do PPCDAm, no que tange ao controle do desmatamento (Brasil, 2019c).

Em 11/2/2020, por meio do Decreto 10.239, foi reativado o Conselho Nacional da Amazônia Legal (que havia sido instituído pelo Decreto 1.541/1995, mas que não se encontrava ativo), presidido pelo Vice-Presidente da República. A esse conselho foi atribuída a função de coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal, de várias naturezas, inclusive aquelas ligadas à sua proteção e preservação (Brasil, 2020a).

Em 23/4/2020, o PPCDAm foi formalmente encerrado e substituído pelo Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-

2023 (Plano 2020-2023), conforme decidido na primeira reunião da Conaveg (MMA, 2020a).

Em 11/8/2020, o Decreto 10.455 promoveu a reestruturação do MMA e o tema do controle do desmatamento passou a fazer parte formalmente das competências do ministério, particularmente do Departamento de Conservação Florestas e Serviços Ambientais, vinculado à Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais (Brasil, 2020d).

Em 18/11/2020, a Conaveg aprovou o Plano Operativo para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (MMA, 2020c)

Verifica-se que o arranjo institucional para o controle do desmatamento, ao final de 2020, era bastante distinto daquele existente até o final de 2018. Em suma, até 2018, o plano de que norteava a política de controle do desmatamento na Amazônia Legal era o PPCDAm, cuja instância de gestão era a Comissão Executiva do plano, coordenada inicialmente pela Casa Civil da Presidência da República e, a partir de 2013, pelo MMA. Ao final de 2020, o plano norteador da política passou a ser o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e seu plano operativo. Duas instâncias passaram a exercer atividades de coordenação – a Conaveg (liderada pelo MMA) e o Conselho Nacional da Amazônia Legal (liderado pela Vice-Presidência da República).

Vale ressaltar, ainda, que ao contrário do PPCDAm, que era específico para a Amazônia Legal, o Plano 2020-2023 e seu plano operativo diziam respeito a todos os biomas brasileiros.

Durante os anos de 2019 e 2020, enquanto o arranjo institucional estava sendo reformulado, cabe destacar alguns aspectos relevantes:

- entre janeiro de 2019 e agosto de 2020, o Ministério do Meio Ambiente ficou sem unidade formalmente encarregada de cuidar do tema desmatamento;
- apesar de o PPCDAm ter ficado formalmente em vigor até abril de 2020, desde abril de 2019, quando foram extintos o Grupo de Trabalho Interministerial e a Comissão Executiva do PPCDAm, o plano ficou sem instância de coordenação.

### **3.3. Procedimentos Metodológicos e Discussão dos Resultados**

A análise realizada se valerá da lógica bayesiana da inferência, em que se avalia se as evidências encontradas confirmam ou não uma determinada hipótese (proposição) previamente formulada (Beach e Pedersen, 2016)<sup>1</sup>.

A partir de revisão bibliográfica e da mobilização de outras evidências inerentes ao caso concreto em estudo, estabelece-se a confiança inicial da validade da hipótese.

---

<sup>1</sup> Ver cap. 2 para detalhes dos procedimentos metodológicos utilizados

Definem-se também testes, destinados a coletar outras evidências, com o objetivo de aumentar ou não aquela confiança inicial, de forma a confirmar ou rejeitar aquela hipótese.

No caso em estudo, a hipótese construída é que as mudanças nos órgãos incumbidos do controle do desmatamento na Amazônia, implementadas no Governo Bolsonaro, provocaram uma ausência de coesão na condução dessa política. Definem-se como atributos relevantes dessas mudanças as indefinições e sobreposições de competências por elas geradas.

### **3.3.1 Confiança inicial na hipótese**

A coesão da ação estatal está ligada a se evitar redundâncias e contradições no alcance dos fins definidos (Gomide e Pereira, 2018). Lacunas e sobreposição de competências dos órgãos incumbidos do controle do desmatamento podem gerar essas redundâncias e contradições, dificultando que as ações sejam coesas.

A coesão também está intimamente relacionada à capacidade da burocracia estatal em atuar de forma coordenada (Gomide e Pereira, 2018). Essa coordenação será favorecida pela existência de instrumentos e mecanismos que aumentem o alinhamento das tarefas e esforços das organizações públicas envolvidas (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010). Esse alinhamento é dificultado quando as competências dos órgãos envolvidos não estão adequadamente delimitadas.

Verifica-se, portanto, uma conexão entre lacunas e sobreposição de competências e a baixa coesão para a realização de determinada ação estatal.

Auditoria realizada pelo TCU sobre o tema apontou um baixo nível de coordenação por parte do MMA, além da indefinição, na prática, quanto a algumas atribuições do Conselho Nacional da Amazônia Legal. (TCU, 2021a)

Verifica-se, portanto, que a revisão bibliográfica realizada e a coleta de outros elementos pertinentes ao caso em exame apontam para uma alta confiança inicial na hipótese formulada.

### **3.3.2 Testes desenhados e Resultados obtidos**

Foram aplicados três testes para essa hipótese. O primeiro (Teste 1A.1) destinou-se a analisar a clareza na definição das competências dos diversos atores responsáveis pela coordenação e gestão da política e se havia lacunas ou sobreposições, a partir do exame dos mandatos das diversas instituições envolvidas, conforme definido nos normativos pertinentes.

Os dois outros se destinaram a analisar o alinhamento, a integração, a coerência nas ações efetivamente praticadas pelas instituições envolvidas. O teste 1A.2 a partir do exame das decisões e atos praticados por essas instituições e o teste 1A.3 a partir do conteúdo de entrevistas com integrantes da Conaveg e de Comissões do CNAL, instâncias

de coordenação da política.

### 3.3.2.1 Teste 1A.1

A confirmação da ausência de coesão se dará caso se identifiquem lacunas e ambiguidades nas competências formais dos desses órgãos, estabelecidas nos Decretos 10.142/2019 (que trata da Conaveg), 10.239/2020 (que trata do CNAL), 10.455/2020 (que trata do MMA) e no Regimento Interno do CNAL.

Trata-se de um teste do tipo *straw-in-the-wind*, com baixa certeza e baixa singularidade (em outras palavras, com pequeno poder de confirmação e de rejeição da hipótese)<sup>2</sup>. Se a análise dos normativos indicar uma clareza na definição das competências e não sinalizar lacunas ou sobreposições, não se pode afirmar que a política é de fato coesa, pois a prática na atuação desses órgãos pode não se dar dessa forma. No entanto, se isso ocorrer, haverá uma redução na confiança da hipótese em exame.

Por outro lado, se a análise dos normativos indicar uma falta de clareza na definição das atribuições, com competências em duplicidade, por exemplo, apesar de se aumentar a confiança na hipótese, não se poderá afirmar sobre a ausência de coesão, porque na prática esses órgãos podem ter criado mecanismos para propiciar uma atuação mais coesa, apesar dos normativos.

#### 3.3.2.1.1 Resultados e Discussão

O art. 26 do Decreto 10.455/2020 estabelece como competência da Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais do Ministério do Meio Ambiente (Brasil, 2020d):

I - formular e coordenar estratégias e políticas para:

a) a prevenção e o controle do desmatamento ilegal, dos incêndios florestais e das queimadas

O art. 2º do Decreto 10.142/2019 prevê que são competências da Conaveg (Brasil, 2019c):

I - propor planos e diretrizes e articular e integrar ações estratégicas para prevenção e controle do desmatamento ilegal e recuperação da vegetação nativa nos biomas;

II - coordenar e monitorar a implementação dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas de que trata o inciso III do caput do art. 6º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009;

Por sua vez, o art. 3º do Decreto 10.239/2020 estabelece como competências do Conselho Nacional da Amazônia Legal (Brasil, 2020a):

I – coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal.;

II – propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, à proteção e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, de forma a contribuir para o fortalecimento das políticas de Estado e assegurar a ação transversal e coordenada da União, dos Estados, dos Municípios, da sociedade civil e do setor privado

<sup>2</sup> Ver Beach e Pedersen, 2016 para mais detalhes sobre os tipos de testes e seus graus de singularidade e certeza.

O art. 18 do seu Regimento Interno do CNAL prevê como uma de suas competências (CNAL, 2020b):

Analisar proposições que permitam ampliar o controle do desmatamento e das queimadas

A análise das competências desses órgãos indica um forte sobreposição principalmente entre as atribuições do CNAL e da Conaveg. Em relação ao CNAL, fala-se em propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação e proteção da Amazônia Legal, enquanto atribui-se à Conaveg a competência de propor planos e diretrizes para prevenção e controle do desmatamento ilegal.

Na definição das competências, não fica claro, por exemplo, a quem cabe a formulação da política, sua aprovação, seu acompanhamento. A palavra “coordenação”, por exemplo, é utilizada nas definições de competências dos três órgãos mencionados.

À Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais do MMA caberia “formular e coordenar estratégias e políticas para a prevenção e o controle do desmatamento ilegal”. Já ao CNAL competiria “coordenar e integrar as ações governamentais relacionadas à Amazônia Legal”, enquanto à Conaveg atribui-se a competência de “coordenar e monitorar a implementação dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento ilegal”.

Uma distinção importante em relação ao escopo de atuação desses três órgãos está ligada à sua área de abrangência. A Conaveg e a Secretaria de Amazônia e Serviços Ambientais do MMA (apesar de ter Amazônia em seu nome) cuidam de todos os biomas, enquanto o CNAL tem sua área de atuação limitada à Amazônia Legal. No que tange à Amazônia Legal, no entanto, caracteriza-se o sobreposição e as indefinições acima apontadas.

A partir das competências definidas nos normativos mencionados, é difícil delimitar os papéis e responsabilidades de cada um desses atores.

Cabe destacar que a auditoria do TCU já mencionada concluiu no mesmo sentido, tendo como um dos seus achados “a ausência de definição clara das competências dos principais atores envolvidos na formulação e coordenação da política de prevenção e combate ao desmatamento ilegal na Amazônia Legal”, gerando “possíveis sobreposições ou lacunas de atribuições, o eventual questionamento quanto às decisões tomadas e a redução da eficiência e da eficácia da ação governamental” (TCU, 2021a).

O teste aplicado, apesar de ser do tipo *straw in the wind*, com baixo poder confirmatório, aumenta um pouco a confiança na hipótese construída, que já era alta.

### **3.3.2.2 Teste 1A.2**

A confirmação da ausência de coesão ocorrerá caso se identifique desalinhamento ou falta de integração e coordenação entre decisões e atos praticados pelos órgãos e

entidades apontados a seguir.

O teste será aplicado em dois níveis: o primeiro, no nível de coordenação da política, envolve a Conaveg e o CNAL, e consiste na análise dos diversos documentos produzidos por esses dois órgãos, tais como atas de reuniões, notas à imprensa, relatórios, para avaliar o patamar de alinhamento e integração entre a atuação desses dois órgãos. Como já mencionado, a Conaveg tem escopo de atuação em relação a todos os biomas, enquanto a área de atuação do CNAL limita-se à Amazônia Legal. A atuação do conselho, por sua vez, não se limita ao tema desmatamento, mas abrange outros aspectos ligados à Amazônia Legal. É inegável, por outro lado, que o tema desmatamento é um dos principais tratados no CNAL (como demonstram os registros de reunião e demais documentos por ele produzidos) e que a área geográfica em que o tema desmatamento é mais importante, pelo seu tamanho e pelos significativos aumentos recentes nas respectivas taxas, é a Amazônia Legal. Assim, o CNAL e a Conaveg possuem uma área de atuação comum muito relevante e seria esperado e desejado que eles atuassem em sintonia e alinhamento.

O segundo está relacionado ao nível de execução das atividades de fiscalização, que compõem o eixo “comando e controle”, uma vertente fundamental da política de controle do desmatamento. A aplicação do teste apoiou-se nas constatações da auditoria realizada pelo TCU, no que se refere à condução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem para o combate ao desmatamento, que no Governo Bolsonaro foram realizadas nos períodos de 23/8 a 24/10/2019 (Decretos 9.985/2019 e 10.022/2019) e 11/5/2020 a 30/4/2021 (Decretos 10.341/2020, 10.394/2020, 10.421/2020 e 10.539/2020). Essas operações foram coordenadas pelo Ministério da Defesa, apesar de o poder de polícia ambiental ser do Ibama e do ICMBio (este último no caso das unidades de conservação).

Trata-se de um teste *double decisive*, com alta singularidade e alta certeza (elevado poder de confirmação e de rejeição da hipótese). Se as atas de reunião desses órgãos, as notas divulgadas, os documentos oficiais publicados, indicarem que eles atuam de forma integrada, que os atos praticados por cada um dos órgãos estão alinhados com suas competências e que não há dúvidas sobre as atribuições de cada órgão, rejeita-se a hipótese de ausência de coesão. Por outro lado, se esses elementos evidenciarem um desalinhamento ou uma “confusão de competências”, confirma-se a hipótese de falta de coesão.

### **3.3.2.2.1 Resultados e Discussão**

Analisaram-se atas e memórias de reunião da Conaveg e do CNAL, além de outros documentos produzidos no âmbito desses órgãos. A relação completa dos documentos analisados encontra-se no Anexo I.

Apesar de alguns órgãos fazerem parte tanto de comissões do CNAL quanto da

Conaveg, a análise desses documentos evidencia uma desconexão entre a atuação desses dois órgãos, que possuem competências em nível de coordenação relacionadas ao controle do desmatamento.

Destaca-se que os registros das diversas reuniões do CNAL sequer citam a Conaveg como um ator relevante em relação ao controle do desmatamento. O Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e seu respectivo plano operativo, que deveriam constituir, em tese, os principais instrumentos da política de controle do desmatamento também não são citados nos registros de reuniões do CNAL. O conselho aprovou primeiramente o chamado Plano de Ações Imediatas e depois o Plano Amazônia 2021-2022. A leitura do conteúdo desses documentos indica uma completa dissociação em relação ao Plano 2020-2023 e seu respectivo plano operativo. Aliás, o Plano de Ações Imediatas do CNAL, produzido em 19/8/2020, menciona como uma das ações a serem realizadas pelo MMA a atualização do PPCDAm, sendo que esse plano já havia sido encerrado desde abril daquele ano.

Em seu balanço de atividades referente a 2020, a Conaveg mencionou que o CNAL era “convidado permanente” da comissão. No entanto, das oito reuniões realizadas pela Conaveg até o momento, apenas em duas delas, realizadas em 23/4/2020 e 25/5/2022, consta a participação de representação do CNAL.

Na 1ª reunião da Conaveg, realizada em abril de 2020, em que foi aprovado o novo Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, que substituiu o PPCDAm, encerrado na mesma reunião, o MMA registrou que o plano aprovado incluiria “propostas que serão apresentadas no Conselho Nacional da Amazônia Legal”. No entanto, não há menção, seja em atas de reuniões posteriores da Conaveg, seja em registros de reuniões do CNAL, que isso tenha ocorrido.

Registre-se que, nessa mesma primeira reunião da Conaveg, o representante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações mencionou que a Conaveg “possui interface muito grande com a Comissão de Preservação da Amazônia Legal do Conselho Nacional da Amazônia Legal. Será um desafio sincronizar ambas. É necessário haver uma relação fluida entre as Câmaras, Conaveg e comissões do Conselho da Amazônia”. O Representante do MMA, coordenador da Conaveg, ponderou que “grande parte do trabalho da Conaveg ocorrerá em sincronia com o Conselho”. Aparentemente, conforme apontado acima, a partir da análise dos diversos documentos mencionados, não houve essa sincronia, pelo contrário, as ações de ambos os órgãos parecem ter se desenvolvido de forma totalmente dissociada, inclusive se norteando em instrumentos de planejamento distintos.

Com relação ao nível de execução das atividades de fiscalização, auditoria realizada

pelo TCU coletou diversas evidências, abaixo apontadas, de deficiências de coordenação e integração entre as operações coordenadas pelo Ministério da Defesa e a fiscalização realizada ordinariamente pelo Ibama (TCU, 2021a):

- o instrumento anual de planejamento das ações de fiscalização do Ibama (Pnapa) não foi utilizado para subsidiar o planejamento da Operação Verde Brasil 2 (nome da operação de GLO que vigorou entre 2020 e 2021);

- o Governo Federal não definiu a estrutura de governança da Operação Verde Brasil 2, detalhando qual seria o papel de entidades como o Ibama;

- não houve articulação sistemática entre as instâncias centrais de planejamento do Ministério da Defesa e do Ibama para a realização das operações de fiscalização. Arguido acerca dessa articulação, o Ibama informou que “elas são escassas e pontuais”.

O resultado positivo do teste aplicado, tipo *double decisive*, com alto poder confirmatório, tanto no nível de coordenação da política, como no de execução das ações de comando e controle, aumenta o grau de confiança nessa engrenagem do mecanismo causal hipotetizado.

### **3.3.2.3 Teste 1A.3**

A confirmação da ausência de coesão se dará caso um número representativo de atores relevantes desses órgãos reconheçam deficiências de coesão e coordenação na atuação prática desses órgãos.

A seleção dos entrevistados foi feita a partir do exame das atas de reunião da Conaveg e da composição das comissões de proteção e de preservação do CNAL. No caso da Conaveg, selecionaram-se pessoas que tinham participado da maior parte das reuniões, que em princípio tinham maior conhecimento da dinâmica de funcionamento dos trabalhos da comissão. Tanto no caso da Conaveg quanto das comissões do CNAL buscou-se selecionar integrantes de uma diversidade de órgãos, para buscar a obtenção de diferentes perspectivas em relação aos trabalhos desenvolvidos. Buscou-se escolher, ainda, pessoas que ocupassem diferentes posições dentro da hierarquia dos seus órgãos, também para a obtenção de uma maior diversidade de perspectivas.

Conforme mencionado na Subseção 2.4 do capítulo anterior, houve dificuldades em se encontrar pessoas que se dispusessem a ser entrevistadas. Foram entrevistadas cinco pessoas independentes (das 12 contatadas), sendo que três delas participaram simultaneamente, em algum momento, de uma das comissões do CNAL e da Conaveg.

Os roteiros das entrevistas realizadas encontram-se nos Anexos II e III.

Trata-se de um teste do tipo *smoking gun*, com alta singularidade e baixa certeza, ou seja, alto poder confirmatório e baixo poder de rejeição da hipótese. Tratando-se de percepções de entrevistados, que atuam ou atuaram nesses órgãos, acredita-se que possa

haver um viés desses entrevistados de tentar mostrar uma “visão mais positiva” em relação à atuação dos órgãos de que fazem ou fizeram parte e seu nível de coesão e coordenação com os demais. Assim, se do resultado das entrevistas resultar uma percepção de boa coesão, apesar de se enfraquecer a hipótese, não é possível rejeitá-la. Por outro lado, se mesmo com esse possível viés o resultado das entrevistas evidenciar um baixo nível de coesão, essa constatação representará uma forte evidência a confirmar a hipótese em questão.

### **3.3.2.3.1 Resultados e Discussão**

O objetivo do teste foi o de verificar, junto aos entrevistados, se havia clareza em relação às atribuições do CNAL e da Conaveg e qual era o nível de coesão e coordenação entre os dois órgãos.

Ressalte-se que, apesar de as perguntas feitas terem sido objetivas e direcionadas a investigar os aspectos acima mencionados, de uma forma geral as manifestações dos entrevistados foram bastante genéricas, tendo-se encontrado dificuldade para obter respostas mais assertivas para as perguntas realizadas. Isso gerou uma percepção de que os próprios entrevistados não tinham clareza das atribuições do órgão do qual participava.

Dos cinco entrevistados, apenas um deles entendeu que não havia sobreposição de papéis entre a Conaveg e o CNAL. Esse entrevistado afirmou que “o CNAL tem um mandato mais amplo em relação à Amazônia enquanto a Conaveg tem foco no desmatamento e na recuperação da vegetação” e que o CNAL era mais um *locus* de discussão de temas, enquanto a Conaveg tinha um caráter mais executivo, mais deliberativo.

Os outros quatro entrevistados consideraram haver uma falta de definição clara das atribuições de cada um desses órgãos. Um deles afirmou que “não ficou claro o que se esperava da Conaveg a partir da criação do CNAL” e que “o papel da Conaveg e sua delimitação com o CNAL não é claro, é confuso”.

Sobre a questão da coesão entre a atuação dos dois órgãos, um dos entrevistados afirmou que “há uma dissociação grande entre a atuação do CNAL e da Conaveg”.

Um outro entrevistado, que havia sido membro de uma das comissões do CNAL, disse não se recordar, nas reuniões que participou, de sequer ter sido mencionada a existência da Conaveg, muito menos sobre a distinção de papéis entre os dois órgãos.

Apesar do número relativamente reduzido de entrevistados e da dificuldade em obter desses entrevistados respostas mais objetivas para os questionamentos realizados, verifica-se que, dos cinco entrevistados, quatro deles afirmaram não haver clareza na distinção de papéis entre o CNAL e a Conaveg. Também foi sinalizado um baixo nível de coordenação entre os dois órgãos.

Assim, mesmo com as dificuldades na aplicação do teste da forma como desenhado (em termos de amplitude e profundidade), considerando a característica de alto poder confirmatório desse teste, pode-se afirmar que ele ajudou a encontrar evidências adicionais acerca da hipótese construída.

### **3.4 Conclusão**

A hipótese tratada neste capítulo é que as alterações nos órgãos federais encarregados do controle do desmatamento na Amazônia Legal, promovidas pelo Governo Bolsonaro a partir de 2019, contribuíram para provocar uma ausência de coesão da respectiva política.

Conforme apontado na subseção 3.4.1 deste capítulo, a revisão bibliográfica realizada e as informações previamente disponíveis indicavam uma confiança alta na hipótese construída. Foram aplicados três testes para confirmar ou não tal hipótese.

Em relação ao teste 1A-1, relacionado às competências formais dos órgãos envolvidos, o resultado do teste foi positivo. Tratando-se de um teste com baixo poder confirmatório, ele aumentou apenas um pouco a confiança na hipótese desenhada.

Quanto ao teste 1A-2, que diz respeito à análise dos atos concretamente praticados pelos órgãos e entidades mais diretamente envolvidos na política de controle do desmatamento na Amazônia Legal, seu resultado também foi positivo. Como se tratava de um teste com alto poder confirmatório, aumentou-se muito a confiança na hipótese.

Por sua vez, no teste 1A-3, em que foram feitas entrevistas com membros da Conaveg e de comissões do CNAL, apesar das limitações apontadas, as evidências colhidas nas entrevistas indicam a aprovação do teste aplicado que, por ter alto poder confirmatório, também aumenta a confiança na hipótese construída.

Conclui-se, portanto, que o conjunto de testes aplicado confirma a hipótese desenhada, de que as alterações nos órgãos federais encarregados do controle do desmatamento na Amazônia Legal, promovidas pelo Governo Bolsonaro a partir de 2019, contribuíram para provocar uma ausência de coesão da respectiva política.

A coesão da ação estatal é fundamental para a entrega de resultados efetivos em uma determinada política. Isso é particularmente relevante no caso de uma política tão complexa e que envolve tantos atores quanto a política de controle do desmatamento. Constatou-se que tanto em termos de mandatos legais, quanto em termos de ações concretas, não houve coesão na atuação dos principais órgãos envolvidos nessa política durante o Governo Bolsonaro, o que certamente prejudicou os resultados alcançados.

#### **4. Planejamento do controle do desmatamento e centralização no Governo Bolsonaro**

Este capítulo trata da segunda engrenagem do mecanismo causal hipotetizado, apresentado no capítulo anterior. Tem o objetivo de investigar de que forma as alterações nos instrumentos de planejamento contribuíram para a centralização dessa política.

O presente capítulo é composto das seguintes seções: referências teóricas afetas aos temas discutidos; descrição das alterações promovidas pelo Governo Bolsonaro nos instrumentos de planejamento da política de controle do desmatamento; procedimentos metodológicos empregados e discussão de resultados; e conclusão.

##### **4.1 Referencial teórico**

A literatura relacionada a políticas públicas tem ressaltado a necessidade de que elas apresentem algum nível de descentralização para alcançar maior efetividade, até porque, com frequência, na maior parte das áreas de atuação governamental, as competências para o planejamento e execução das políticas é dividida entre os diferentes entes da federação. (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; TCU, 2014; OCDE, 2019).

Surgem, a partir dessa realidade, os conceitos de governança multinível e de coordenação vertical, que envolvem integração e coordenação entre diferentes níveis de governo e da própria sociedade para a melhor condução das políticas públicas (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; TCU, 2014). Esses conceitos são especialmente importantes no caso de “ambientes desprovidos de claros limites e fronteiras entre diferentes níveis jurisdicionais de entidades governamentais” (Procopiuck, 2013, apud TCU, 2014; TCU, 2021b).

Por governança multinível compreende-se a interação entre os níveis de governo e outras partes interessadas, incluindo atores privados e cidadãos, na formulação e implementação de políticas públicas com impacto subnacional (OCDE, 2019).

Já a coordenação vertical remete ao tema das relações intergovernamentais características de um estado federativo e se refere à interação entre níveis diferentes de governo que participam da produção de uma determinada política (Arretche, 2004; Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Souza 2018).

A coordenação entre diferentes esferas de governo é relevante em políticas públicas de diversas áreas da atuação estatal, mas no caso de políticas ambientais ela é ainda mais acentuada, tendo em vista os seguintes elementos, característicos dessas políticas (Neves, 2012):

- bens e problemas ambientais atravessam frequentemente fronteiras administrativas;
- a defesa ambiental envolve muitos atores, que interagem em muitas arenas distintas;

- os processos ambientais se dão em múltiplas escalas espaciais e temporais;
- existência de certa tensão sobre como melhor tratar das questões ambientais, se de forma mais centralizada (nacional) ou mais localmente.

O controle do desmatamento insere-se nesse contexto, até mesmo porque a competência para exercer tal controle é comum entre todos os entes federativos, nos termos do art. 23 da Constituição Federal.

Destaque-se que a preocupação com esse aspecto da coordenação vertical já foi inclusive positivada no nosso ordenamento jurídico. O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração federal, estabelece em seu art. 4º, inciso IV, que uma das diretrizes da governança pública é “articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público”.

Apesar de o conceito de coordenação vertical acima direcionar seu foco para as instituições de governo, ainda que de diferentes níveis, cada vez fica mais assente a necessidade de coordenação das instituições de governo também com atores não-governamentais envolvidos em uma determinada política, aspecto abrangido no conceito de governança multinível acima mencionado. Nesse sentido, tem-se constatado que a efetividade da ação de governo também depende das relações entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil e que a produção de políticas públicas passou a requerer arranjos e estruturas mais complexas, em que a tomada de decisão e a execução das políticas passam a ser compartilhadas entre atores governamentais e não-governamentais (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Capano, Howlett e Ramesh, 2015; Pires e Gomide, 2016).

Ressalte-se que no Brasil, em particular, os atores não-estatais historicamente desempenham papel relevante nas políticas ambientais, incluindo o setor acadêmico, as organizações não-governamentais e o próprio setor empresarial (Hochstetler, 2019).

Compondo-se esses elementos, pode-se entender que a descentralização engloba não só a sua dimensão mais tradicional de divisão de atribuições entre diferentes esferas de governo, mas também a incorporação da perspectiva de atores não-governamentais na condução das políticas públicas.

#### **4.2 Instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento na Amazônia Legal e nível de participação na elaboração desses instrumentos**

O Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), elaborado em 2004, foi a primeira resposta mais estruturada que o Governo Federal deu para buscar controlar de maneira mais efetiva o desmatamento na região, que alcançava patamares bastante elevados à época (Capobianco, 2021). Ele teve quatro fases, que

abrangeram os períodos 2004-2008; 2009-2011; 2012-2015 e 2016-2020.

Desde o início, a consulta aos documentos-base de cada uma das fases revela que sempre foi uma preocupação, no âmbito do PPCDAm, o engajamento de vários setores da sociedade, além do próprio governo federal, que liderou o processo. Os trechos abaixo transcritos desses documentos revelam essa preocupação (grifos nossos):

#### PPCDAm – primeira fase (Brasil, 2004)

Em nível estadual, a coordenação geral do Plano de Ação deverá ser realizada pelo MMA/IBAMA e o Órgão Estadual de Meio Ambiente (OEMA), atuando em conjunto com um Comitê Estadual de Prevenção e Controle de Desmatamento e Queimadas. Recomenda-se que o comitê estadual seja composto por representantes das seguintes instituições parcerias: OEMA (co-coordenador), MMA/IBAMA (co-coordenador), representante do MMA, Ministério Público, INCRA, órgão fundiário estadual (quando houver), Secretaria Estadual de Agricultura, Prefeituras, Federação de Trabalhadores Rurais (FETAGRI), Federação da Agricultura, entidades ambientalistas e uma entidade da sociedade civil indicada pelo GTA

Deverá ser estimulada pelo MMA/IBAMA e OEMAs a criação de Comitês Locais de Prevenção e Controle de Desmatamento e Queimadas em áreas críticas (municipais, regionais), contando com a participação de órgãos governamentais, entidades da sociedade civil e o setor privado, para participar do planejamento e implementação de atividades do Plano de Ação (p.ex. mobilização social, capacitação, elaboração de pactos sobre o fogo, núcleos de bom manejo, etc.)

#### PPCDAm – segunda fase (Brasil, 2009)

Na primeira fase do PPCDAm, constatou-se que apenas a ação do Governo Federal não seria suficiente para conter e prevenir o desmatamento em toda a Amazônia. Por outro lado, a ação isolada de alguns estados também não se mostrou capaz de, individualmente, evitar a abertura de novas frentes de conversão de florestas, principalmente no caso das fronteiras interestaduais, atravessadas por rodovias ou estradas endógenas. Isso demonstra que o desmatamento é um problema complexo, com diferentes dimensões. Para enfrentar esse problema é necessário o esforço coordenado e ação colaborativa entre as três esferas administrativas (Federal, Estadual e Municipal) e de toda a sociedade.

A Comissão Executiva, também coordenada pela Casa Civil, é responsável pela coordenação cotidiana, visando à plena implementação das ações definidas pelo GPTI. Dela participam os representantes dos ministérios, competindo ao MMA o papel de Secretaria Executiva responsável pela análise e monitoramento. De igual modo, essa Comissão poderá articular-se com o Fórum de Secretários de Meio Ambiente e do Planejamento dos estados da Amazônia. Para a articulação local serão aproveitados os espaços constituídos pela Operação Arco Verde bem e os dos Territórios da Cidadania. A interlocução com a sociedade civil deverá permear todo o desenho do Plano, aproveitando-se especialmente de espaços já

constituídos, como os coletivos regionais e redes sociais, o Fórum Amazônia Sustentável, que também reúne representantes de empresas. Espera-se que essa interlocução seja melhor apresentada nos seminários técnico científicos formatados para a análise dos dados do desmatamento.

Cabe destacar que, a partir da segunda fase do PPCDAm, ele passou a ser parcialmente financiado pelo Fundo Amazônia, instituído em 2008 pelo Decreto 6.527 e cujas prioridades eram definidas pelo seu comitê orientador, integrado por representantes do Governo Federal, de governos estaduais e da sociedade civil (Brasil, 2008b). Eram elegíveis a receber recursos do fundo órgãos dos governos federal, estadual e municipal, organizações não governamentais, associações, empresas e cooperativas (Brasil, 2009).

#### PPCDAm – terceira fase (Brasil, 2012)

As esferas consultivas e de transparência já vinham sendo implementadas na 2ª fase do PPCDAm, de 2009 a 2011, mas o intuito é fortalecer esse canal de comunicação com os atores sociais e com os Estados, que, na verdade, acabam sendo os atores-chave na implementação das ações, mesmo estas sendo parte da estratégia federal.

A interlocução com os governos estaduais e com a sociedade civil é um elemento indispensável para o êxito do PPCDAm. Nesse sentido, o modelo de governança propõe o Fórum dos Governadores da Amazônia Legal, que se reúne anualmente, como instância consultiva máxima no âmbito estadual em diálogo com o GPTI. O Fórum de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal terá interlocução com a Comissão Executiva e com a CMIC. Do mesmo modo, a sociedade civil participará por meio do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e do Fórum Amazônia Sustentável.

#### PPCDAm – quarta fase (Brasil, 2016a)

A construção desta nova fase do PPCDAm e do PPCerrado contou com a participação do Governo Federal, dos estados, do setor privado e da sociedade civil organizada. A Comissão Executiva Unificada, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, realizou reuniões bilaterais com ministérios e entidades participantes dos planos, além de duas rodadas de oficinas de trabalho. A primeira, realizada em junho de 2016, contou com a participação do Governo Federal e representantes dos órgãos estaduais de Meio Ambiente, do setor produtivo e da sociedade civil organizada. A segunda rodada de oficinas, em outubro, foi realizada com o Governo Federal, por Eixo Temático, para construção dos resultados esperados, linhas de ação e indicadores. Após esse período intenso de construção do Plano Operativo, o resultado do planejamento federal foi aprovado pelo Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI), em dezembro de 2016, validando o início da nova fase, que é neste documento apresentada

No que se refere à quarta fase, em que há maior quantidade de documentos disponíveis para consulta e análise, há evidências de que essa participação efetivamente ocorreu, como se pode ver da ata de reunião da Comissão Executiva do PPCDAm,

realizada em 2/8/2016, em que se registrou ter sido apresentado “o resultado das oficinas realizadas no final de junho com os setores privados, da sociedade civil, dos estados e do governo federal”. Nessa mesma ata, registrou-se a intervenção do então Secretário de Mudança do Clima do MMA (Brasil, 2016b):

Informou que o Ministro do Meio Ambiente buscará utilizar essas instâncias de governança existentes para ampliar a participação da sociedade civil e a transparência. Frisou ainda a relevância de promover a articulação com os Estados e Municípios, tendo em vista que o combate ao desmatamento é uma competência compartilhada entre os entes federados.

O modelo de governança estabelecido na quarta fase do PPCDAm previa uma esfera de articulação, integração e consulta, transparência e comunicação, composta por Estados e Municípios, Sociedade Civil Organizada e Setor Produtivo (Brasil, 2016a)

Registre-se que não constitui objetivo deste trabalho analisar o grau de efetividade da participação de outros entes da federação e de representantes da sociedade civil na elaboração e execução do PPCDAm. Para os fins da pesquisa, o foco é evidenciar que o aspecto da participação foi considerado como elemento relevante na concepção do plano e que pelo menos em alguma medida ela efetivamente ocorreu, de forma a comparar com o que aconteceu após o encerramento do PPCDAm e o desenvolvimento do novo plano que o sucedeu, o que será feito a seguir.

O PPCDAm foi formalmente encerrado em 23/4/2020, data em que também foi aprovado o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (Plano 2020-2023). Em relação a esse plano, auditoria realizada pelo TCU constatou um reduzido nível de participação na sua construção, seja de outros atores relevantes dentro do Governo Federal, seja de estados, municípios, sociedade civil ou setor privado. A seguir apontam-se as principais constatações realizadas por aquela Corte de Contas a esse respeito (TCU, 2021a):

- a participação dos demais ministérios envolvidos resumiu-se à realização de “reuniões de alinhamento”, que pouco impacto tiveram no documento que veio a constituir o Plano 2020-2023.

- a coordenação da área de fiscalização do Ibama, principal autarquia federal encarregada do combate ao desmatamento, informou não ter participado formal ou informalmente da elaboração do plano;

- quanto ao envolvimento da sociedade civil e setor privado, só foram encontradas evidências de participação nas discussões referentes ao tema pagamento por serviços ambientais, que consiste apenas em um dos componentes do Plano 2020-2023;

- não foram encontradas quaisquer evidências do envolvimento de estados e municípios da região na construção do plano. Foram contactados três estados da região -

Amazonas, Pará e Mato Grosso, por meio de suas secretarias de estado do meio ambiente, e os três afirmaram não terem participado de quaisquer discussões relacionadas ao Plano 2020-2023.

Com relação à estrutura de governança relativa ao Plano 2020-2023, ela está prevista no documento que descreve tal plano (Brasil, 2020b). Ele diz que a coordenação do plano será exercida pela Conaveg e que são convidados permanentes o CNAL, o Ibama, o ICMBio, representantes dos estados e representantes da sociedade civil.

Apesar disso, nas oito reuniões realizadas pelo Conaveg até o momento, apenas na última, realizada em 25/5/2022, houve a participação, como convidados, de representantes dos estados de Mato Grosso, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Pará, Paraíba e Rio Grande do Sul (MMA, 2022). Ressalte-se que essa participação não decorreu de iniciativa da própria comissão, mas de cumprimento a uma decisão do TCU, conforme registrado na reunião da comissão realizada em 27/10/2021 (MMA, 2021).

Além do Plano 2020-2023 e seu plano operativo, aprovados e acompanhados pela Conaveg, o CNAL aprovou em agosto de 2020 o chamado Plano de Ações Imediatas (CNAL, 2020a), que continha uma série de ações relacionadas ao controle do desmatamento e também aprovou, posteriormente, o Plano Amazônia 2021-2022 que trata fundamentalmente de controle do desmatamento (CNAL, 2021). São dois outros planos que, de alguma forma, também nortearam as ações estatais de enfrentamento ao desmatamento ilegal no período.

Os governadores dos estados da Amazônia Legal faziam parte originalmente do CNAL, criado inicialmente pelo Decreto 1.531/1995. No entanto, o Decreto 10.239/2020, que reativou o conselho, excluiu os governadores de sua composição. A composição original do conselho foi reconstituída pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão tomada em outubro de 2022, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 651 (STF, 2022).

### **4.3. Procedimentos Metodológicos e Discussão dos Resultados**

A análise realizada se valerá da lógica bayesiana da inferência, em que se avalia se as evidências encontradas confirmam ou não uma determinada hipótese (proposição) previamente formulada (Beach e Pedersen, 2016)<sup>3</sup>.

A partir de revisão bibliográfica e da mobilização de outras evidências inerentes ao caso concreto em estudo, estabelece-se a confiança inicial da validade da hipótese. Definem-se também testes, destinados a coletar outras evidências, com o objetivo de aumentar ou não aquela confiança inicial, de forma a confirmar ou rejeitar aquela hipótese.

---

<sup>3</sup> Ver cap. 2 para detalhes dos procedimentos metodológicos utilizados

Neste capítulo, a hipótese construída é que as mudanças no planejamento do controle do desmatamento na Amazônia, introduzidas no Governo Bolsonaro, provocaram uma centralização na condução dessa política. Define-se como atributo relevante dessas mudanças a redução dos atores envolvidos no planejamento da ação estatal.

#### **4.3.1 Confiança inicial na hipótese**

Há evidências, a partir de elementos presentes no caso em estudo, de que a hipótese construída está presente.

O PPCDAm foi construído a partir de um processo participativo, que envolveu diversos atores relacionados ao tema, conforme evidenciado na seção 4.2 acima.

Na reunião da Comissão Executiva do PPCDAm realizada em 26/8/2016, por exemplo, constavam como pontos de pauta a participação dos estados no modelo de governança do plano e análise de “Carta das ONGs”, contendo sugestões de ações estratégicas para o combate ao desmatamento. Essa reunião ocorreu como parte do processo de preparação da 4ª fase do PPCDAm, evidenciando que atores relevantes para o tema, como os estados da região e a sociedade civil, participaram desse processo de construção da 4ª fase do plano (BRASIL, 2016c).

Conforme também mencionado na seção anterior, auditoria realizada pelo TCU apontou baixa participação na construção do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, plano que substituiu o PPCDAm (TCU, 2021a).

Essas evidências apontam para uma redução da participação dos estados e da sociedade civil na política de controle do desmatamento a partir de 2019, em especial para a construção do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, o que levou a uma centralização da gestão da política. Isso aponta para uma confiança inicial alta na hipótese construída.

#### **4.3.2 Testes desenhados e resultados obtidos**

Foram aplicados dois testes para a hipótese desenhada. O primeiro (Teste 1B.1) destinou-se a comparar a representatividade das composições das atuais instâncias de coordenação da política – Conaveg e CNAL com a da composição da instância anterior – Comissão Executiva do PPCDAm. O segundo (Teste 1B.2) teve como objetivo comparar a dinâmica das reuniões desses órgãos de coordenação, para avaliar o quão efetivamente participativas elas de fato têm sido.

##### **4.3.2.1 Teste 1B.1**

A confirmação da centralização se dará caso a comparação das composições revele que as instâncias de coordenação após 2019 são menos representativas que a instância anterior de coordenação.

Esse é um teste *straw-in-the-wind*, com baixa singularidade e baixa certeza (em outras palavras, com reduzido poder de confirmação e de rejeição da hipótese)<sup>4</sup>. Se o resultado da aplicação do teste for positivo, ou seja, se a composição da Conaveg e do CNAL for composta por menos atores e por atores menos representativos em comparação com a Comissão Executiva do PPCDAm, isso não é suficiente para afirmar que houve centralização, porque é possível engajar outros atores relevantes nas discussões e na coordenação da política sem que eles façam parte formalmente dessas instâncias (por exemplo, convidando esses atores para participar das reuniões mesmo não fazendo parte do grupo, criando outros fóruns para agregar a participação desses outros atores). Por outro lado, se houve a participação de mais atores como membros desses grupos, essa participação pode ter um caráter mais formal e pouco efetivo.

#### **4.3.2.1.1 Resultados e Discussão**

A composição da Comissão Executiva do PPCDAm foi estabelecida no art. 3º-A do Decreto s/n de 3/7/2003 e alterações posteriores promovidas pelos Decretos s/n de 15/3/2004, s/n de 15/9/2010 e 7.957/2013.

Originalmente a comissão era composta por nove órgãos federais: Casa Civil da Presidência da República e Ministérios do Meio Ambiente; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência e Tecnologia; Defesa; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Integração Nacional e Planejamento, Orçamento e Gestão. Em 2010, acrescentou-se o Ministério da Fazenda e, em 2013, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. O §3º do referido decreto também estabelecia que a comissão executiva poderia convidar representantes de outros órgãos ou entidades públicas ou privadas para participar das reuniões por ela organizadas.

A composição da Conaveg foi estabelecida pelo art. 3º do Decreto 10.142/2019 e consiste em sete órgãos federais: Ministérios do Meio Ambiente; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação; Defesa; Economia; Justiça e Segurança Pública e Desenvolvimento Regional. O §3º desse mesmo artigo estabelece que podem ser convidados “para participar de reuniões específicas da Comissão Executiva, sem direito a voto, especialistas e representantes de órgãos e entidades públicas, do setor privado e da sociedade civil”.

Quanto ao CNAL, a composição foi definida no art. 4º do Decreto 10.239/2020, com as modificações do Decreto 10.450/2020, consistindo em dezesseis órgãos federais: Vice-Presidência da República; Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de Governo da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência

---

<sup>4</sup> Ver Beach e Pedersen, 2016 para mais detalhes sobre os tipos de testes e seus graus de singularidade e certeza.

da República; Casa Civil da Presidência da República e Ministérios da Justiça e Segurança Pública; Defesa, Relações Exteriores; Economia; Infra-estrutura; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Minas e Energia; Ciência, Tecnologia e Inovações; Comunicações; Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional. O art. 10 do Decreto 10.239/2020 estabelece que poderão ser convidados para participar das reuniões especialistas e representantes de órgãos ou entidades, públicos ou privados, nacionais ou internacionais.

Com relação ao CNAL, cabe destacar que ele foi originalmente criado pelo Decreto 1.541/1995 e sua composição incluía os governadores dos estados que compõem a Amazônia Legal, conforme art. 3º, inciso III, do referido decreto. O CNAL. Entretanto, não se encontrava ativo, o que só veio a acontecer a partir da expedição do Decreto 10.239/2020, que excluiu os governadores da composição do Conselho.

Verifica-se que em termos de composição, não se detectam diferenças importantes entre a composição da Comissão Executiva do PPCDAm e a da Conaveg. Houve apenas uma redução do número de membros (de 11 para 7), mas de qualquer forma, eram todos órgãos federais. Em ambos os casos, havia previsão de convite a outras entidades, públicas ou privadas, para participar de reuniões.

Quanto ao CNAL, a composição também se restringe a órgãos federais, em maior número em relação à comissão executiva do PPCDAm e à Conaveg. Os estados da região, que faziam parte da composição original do CNAL, foram excluídos quando da reativação do conselho e reincluídos por decisão do STF no julgamento da ADPF 651, conforme mencionado anteriormente (STF, 2022). Não se pode afirmar, no entanto, que essa exclusão tenha representado uma redução de representatividade em relação à condução da política, uma vez que antes do Governo Bolsonaro o CNAL encontrava-se inativo e não tinha qualquer papel na política de controle de desmatamento.

Verifica-se, portanto, que a aplicação do teste em questão não confirmou a hipótese contida nessa parte do mecanismo causal. Como mencionado, como se trata de um teste com baixa certeza, ou seja, baixo poder de rejeição, reduz-se a confiança, mas não se rejeita a hipótese construída em função da falha no teste desenhado.

#### **4.3.2.2 Teste 1B.2**

O teste consiste no exame das atas de reunião da Comissão Executiva do PPCDAm, da Conaveg e do CNAL, para analisar como era a dinâmica dessas reuniões, que tipo de discussões eram realizadas, quem eram os participantes e qual era o nível de participação. Analisar-se-á se houve uma mudança relevante dessa dinâmica entre o período em que a coordenação da política era feita pela Comissão Executiva do PPCDAm e o período após 2019, com a coordenação da Conaveg e do CNAL.

A confirmação da centralização se dará se, nas novas instâncias de coordenação,

houver menos atores efetivamente participando das reuniões de coordenação e se essas reuniões tiverem uma dinâmica pouco participativa.

Trata-se de um teste *double decisive*, com alta singularidade e alta certeza (elevado poder de confirmação e de rejeição da hipótese). Se as atas de reunião do CNAL e da Conaveg evidenciarem uma diversidade grande de atores participando das reuniões e uma dinâmica efetivamente participativa, comparativamente ao que havia nas reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm, deve-se rejeitar a hipótese de aumento de centralização. No entanto, se as atas de reunião evidenciarem baixa participação, confirma-se a hipótese de centralização.

#### **4.3.2.2.1 Resultados e Discussão**

Analisaram-se atas, listas de presença, memórias de reunião da Conaveg e do CNAL, além de outros documentos produzidos no âmbito desses órgãos. A relação completa dos documentos analisados encontra-se no Anexo I.

Em relação ao CNAL, as informações utilizadas referem-se às reuniões do conselho em si. Não foram encontradas eventuais registros ou atas das reuniões das comissões que compõem o conselho.

As tabelas 11 a 13, apresentadas no Anexo IV, consolidam informações sobre as reuniões analisadas. Para analisar o “nível de participação” nas reuniões, dois grupos de informações serão utilizadas.

O primeiro grupo contém informações de natureza quantitativas:

- número de participantes - de uma forma geral, a lógica é a de que quanto mais elevado é esse número, maior o nível de participação;

- diversidade dos participantes - tanto a Comissão Executiva do PPCDAm quanto o CNAL e a Conaveg são compostos por órgãos e entidades federais, mas é possível convidar outros atores para as reuniões. A presença de instituições de outras esferas da federação ou de organizações da sociedade civil ou setor privado nas reuniões indica maior participação;

- número de intervenções realizadas na reunião - de uma forma geral, quanto mais intervenções mais participativa é a reunião;

- tempo de duração da reunião - quanto mais longa a reunião, mais espaço para participação.

Reconhece-se a limitação de cada um desses fatores individualmente considerados. Por exemplo, o fato de haver um maior quantitativo de participantes na reunião não significa necessariamente que ela foi mais participativa, isso depende da dinâmica da reunião, dos assuntos discutidos, etc. Da mesma forma, o fato de haver um maior número de intervenções em uma reunião, isoladamente, não indica que tenha ocorrido uma

participação efetiva – algumas intervenções podem ser protocolares ou dizerem respeito a aspectos pouco relevantes. No entanto, apesar da limitação da utilização desses fatores de forma isolada, entende-se que a consideração desses fatores de forma conjunta representa, de forma razoável, uma *proxy* sobre o nível de participação nas reuniões dos três grupos analisados.

A segunda camada de informações é de natureza qualitativa e diz respeito aos temas discutidos na reunião. Avalia-se, a partir dos registros das reuniões, a natureza dos assuntos discutidos, o nível de profundidade dessas discussões, de forma a avaliar o quão foram relevantes essas discussões, tendo em vista o papel de coordenação de cada um dos conselhos e comissões em tela.

No caso das reuniões do CNAL, duas informações estão ausentes dos registros da reunião – o tempo de duração e as intervenções dos participantes. Em relação a esse último aspecto, os “registros-síntese” disponíveis apresentam apenas as falas do Presidente do Conselho, mas, ou não fazem referência às manifestações dos participantes, ou fazem registros genéricos, no sentido de que “participantes fizeram o uso da palavra”, mas não detalham quem falou ou o conteúdo das manifestações.

Em relação às reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm, não foi considerada a reunião realizada no dia 11/9/2018, em função de problema no *link* contido na página em que essas atas estão apresentadas, que não direciona para a memória da reunião. Em relação às reuniões dos dias 24/8/2017 e 12/12/2017, não se utilizou o dado sobre o número de intervenções, uma vez que as memórias não apresentam tais informações, mas apenas fazem o relato dos temas discutidos.

A tabela 1 abaixo consolida algumas informações objetivas relacionadas à participação e diversidade nas reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm, da Conaveg e do CNAL.

Com relação ao fator diversidade, analisou-se a participação de outras instituições além dos representantes de órgãos/entidades da Administração Pública Federal.

No caso da Comissão Executiva do PPCDAm, das nove reuniões analisadas, em cinco delas houve participação de representantes dos estados que fazem parte da Amazônia Legal (em quatro delas participou o Coordenador do Fórum de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal, sendo que em uma dessas quatro também havia representantes de cinco estados da região. Em uma das reuniões houve a participação de representante de um estado). Considerando, portanto, que em 55% das reuniões houve presença de representantes dos estados, atribuiu-se um nível médio de diversidade.

No caso da Conaveg, apenas na última reunião, realizada em 25/5/2022, houve representantes dos estados. Na memória da reunião de 27/10/2021, registrou-se que

decisão do TCU havia determinado a inclusão da participação dos estados e sociedade civil na Conaveg, evidenciando que o convite aos estados para a reunião foi motivada por uma ação do órgão de controle externo. Assim, considerando que em apenas uma das oito reuniões (12,5%) houve participação de outros atores relevantes além dos órgãos federais, atribuiu-se um nível baixo de participação.

Para o CNAL, apenas em uma das oito reuniões (12,5%) houve a participação de representantes de quatro estados da região (em função da decisão do STF na ADPF 651, conforme assinalado no registro da reunião, realizada em 11/5/2022). Atribuiu-se, assim, um nível baixo de participação.

**Tabela 1: Parâmetros objetivos sobre participação e diversidade nas reuniões**

Fator	Comissão Executiva PPCDAm	Conaveg	CNAL
Nº participantes médio por reunião	19,7	9	17,4
Diversidade	Média	Baixa	Baixa
Nº intervenções médio nas reuniões	18,6	10,3	-
Tempo médio de duração das reuniões	4,9 h	1,7 h	-

Fonte: Elaboração própria

Quanto ao fator “número de participantes”, a Comissão Executiva do PPCDAM apresenta números parecidos ao do CNAL, bem superiores aos da Conaveg.

Em relação ao fator “número de intervenções”, na Comissão Executiva do PPCDAM ele é superior em cerca de 80% ao da Conaveg (dado indisponível para o CNAL). No que tange ao tempo médio de reunião, o indicador da Comissão Executiva do PPCDAM foi quase três vezes superior ao da Conaveg (dado indisponível para o CNAL).

Em relação aos aspectos de ordem mais qualitativa, pertinentes ao conteúdo das reuniões, a partir da análise dos documentos que fizeram o registro desses encontros, algumas constatações podem ser assinaladas:

As reuniões da Conaveg tiveram como foco principal a aprovação de documentos, como o próprio do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023, seu plano operativo, o regimento interno da comissão, o plano de trabalho das câmaras técnicas, o balanço de atividades de 2020. Constata-se ter

havido pouca discussão de conteúdo. Chama a atenção, em especial, que nas reuniões realizadas após a aprovação dos planos, não constem debates sobre sua implementação, o que tem funcionado, o que não tem, os resultados alcançados, etc. Isso seria esperado, em se tratando de uma comissão responsável pela coordenação do plano de controle do desmatamento. Não há menção sequer à evolução das taxas de desmatamento, que deveria ser um parâmetro importante para a atuação da comissão.

No caso das reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm, a situação é distinta. Os registros das reuniões mostram uma discussão bem mais intensa sobre o conteúdo do documento referente à 4ª fase do PPCDAm, inclusive com algum nível de envolvimento de estados e sociedade civil. Depois que esse documento foi aprovado, os registros evidenciam que fazia parte das pautas das reuniões a discussão de aspectos específicos relacionados ao conteúdo do plano e a mecanismos para implementação e monitoramento das ações, como desmatamento em unidades de conservação, Fundo Amazônia, lista de municípios prioritários, moratória da soja, etc. Em cada reunião iniciava-se discussão a partir da divulgação das taxas de desmatamento, insumo básico para as discussões em uma comissão que coordena o plano de controle do desmatamento.

Ainda com relação à Comissão Executiva do PPCDAm, em uma das reuniões abriu-se espaço para os estados da região apresentarem seus próprios planos de controle do desmatamento, em outras discutiram-se temas como a criação de uma rede de fiscalização ambiental abrangendo os estados ou o fortalecimento da comissão por meio da participação mais efetiva da sociedade civil e dos estados. Não é possível avaliar o quão essas discussões geraram ações efetivas no sentido de aumento de participação, mas se verifica que esse era um tema que fazia parte da pauta da comissão, na linha do que era apontado no próprio documento base do PPCDAm – 4ª fase.

Conforme mencionado acima, na última reunião da Conaveg, realizada em 25/5/2022, houve a participação de representantes de alguns estados, em função de determinação do TCU. Da Amazônia Legal participaram representantes dos estados do Mato Grosso e Pará. Cabe destacar que aparentemente os estados participaram com pouco conhecimento prévio do que seria discutido ou mesmo o seu papel na reunião. Um dos representantes dos estados “pediu esclarecimentos sobre a participação dos estados” na comissão e um outro assinalou que não recebeu previamente os documentos que foram discutidos na reunião. A coordenação da Conaveg assinalou que os representantes dos estados não têm direito à voto, só à voz, mas que nas próximas reuniões os documentos seriam encaminhados previamente também aos estados.

Quanto ao CNAL, a leitura dos “registros-síntese” das reuniões indica uma dinâmica de reunião muito mais expositiva do que participativa. É possível que essa “impressão” seja

acentuada pela forma como esses registros foram elaborados. Conforme já mencionado, esses documentos registram apenas as falas do Presidente do conselho, mas não sinalizam quais outros participantes se manifestaram e o conteúdo de suas eventuais falas.

Em resumo, tanto os fatores objetivos quanto subjetivos indicam nitidamente a redução do nível de participação dentro das instâncias de coordenação – Conaveg e CNAL, em relação ao que se observava no período anterior, na Comissão Executiva do PPCDAm.

Assim, o teste aplicado para o caso concreto foi aprovado. Tratando-se de um teste *double decisive*, com alto poder confirmatório, aumenta-se a confiança na hipótese construída.

#### **4.4 Conclusão**

A hipótese apresentada neste capítulo é de que as alterações nos instrumentos de planejamento da política de controle do desmatamento contribuíram para gerar uma maior centralização dessa política.

Conforme apontado na subseção 4.3.1 deste capítulo, as informações previamente disponíveis já indicavam uma confiança alta nessa engrenagem.

Em relação ao teste 1B-1, referente à composição das diferentes instâncias de coordenação da política, até 2018 e depois de 2019, a aplicação do teste não confirmou a hipótese trabalhada. Tratava-se, no entanto, de um teste com baixo poder de rejeição. Assim, a aplicação do teste reduziu a confiança na hipótese desenhada, mas não foi suficiente para rejeitá-la.

Por outro lado, a aplicação do teste 1B-2, com alto poder confirmatório, que dizia respeito aos níveis de participação e diversidade nas instâncias de coordenação, teve resultado positivo, confirmando essa hipótese.

O aumento da centralização da política impacta negativamente a gestão da política e os resultados por ela alcançados. Conforme destacado na seção 4.2 acima, a literatura indica que uma maior integração e coordenação com outras esferas de governo e com outros setores da sociedade está conectada com uma maior efetividade das políticas públicas, em especial no setor ambiental. No caso da política de controle do desmatamento na Amazônia Legal, a interação com os demais entes federativos da região revela-se ainda mais relevante, tendo em vista a competência comum de todos os entes para promover o controle do desmatamento.

## **5. A fragilização das capacidades estatais para o controle do desmatamento no Governo Bolsonaro – ausência de coesão e centralização**

Este capítulo trata da terceira engrenagem do mecanismo causal hipotetizado, apresentado no capítulo anterior. Nos capítulos 3 e 4 demonstrou-se que as alterações nos órgãos federais encarregados da coordenação do controle do desmatamento e nos instrumentos de planejamento da respectiva política contribuíram, respectivamente, para a ausência de coesão e para uma maior centralização dessa política.

O presente capítulo tem o objetivo de investigar de que forma a ausência de coesão e a centralização da política provocada por essas alterações afetaram as capacidades estatais para o controle do desmatamento na região.

Este capítulo contém as seguintes seções: referências teóricas relacionada ao tema de capacidades estatais; procedimentos metodológicos empregados e discussão de resultados; e conclusão.

### **5.2 Referencial Teórico**

Conceito relevante relacionado ao desempenho do Estado é o de capacidades estatais, ligado às habilidades do governo de dirigir e controlar seus recursos humanos, financeiros, informacionais e físicos, com o objetivo de realizar as missões organizacionais (Christensen e Gazley, 2008; Gomide 2016). Elas estão conectadas a dimensões quantitativas e qualitativas, referindo-se, por exemplo, tanto ao número de agentes públicos, quanto à sua qualificação e a força da liderança organizacional (Christensen e Gazley, 2008).

Assim, capacidade estatal relaciona-se com as habilidades que os Estados, a partir de suas organizações e burocracias, possuem para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas. Ou seja, a capacidade de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega de resultados (Pires e Gomide, 2016). Altos níveis de capacidades estatais têm sido associados, por exemplo, a respostas adequadas a crises relacionadas a desastres naturais (Kahn 2005, Lin 2015).

Há duas dimensões fundamentais sob as quais as capacidades estatais são analisadas: 1) técnico-administrativa, derivada do conceito weberiano de burocracia, ligada à existência de sistemas de gestão capazes de formular e implementar políticas a partir de uma burocracia estatal competente e profissionalizada e de recursos financeiros e organizacionais e 2) político-relacional, associada à habilidade de inclusão de múltiplos atores de forma articulada nos processos de políticas públicas (Gomide e Pires, 2014; Pires e Gomide, 2016).

Pires e Gomide (2016) assinalam que:

arranjos institucionais indutores de altas capacidades técnico-administrativas,

envolvendo combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais, tendem a promover um melhor desempenho relativo em termos de entrega de resultados. De outro lado, arranjos promotores de altas capacidades político-relacionais, envolvendo interações com agentes políticos e canais para a participação da sociedade civil, tendem a ampliar, relativamente, o potencial de revisão, aprendizado e inovação nas políticas públicas

Já no início da década de 1990 Evans chamava a atenção para a relevância das relações com a sociedade civil para possibilitar maior eficácia da ação estatal, em adição aos aspectos weberianos da burocracia do Estado. Assim observou (1993):

A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final destes atores para a sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema.

O mesmo autor, anos depois, em estudo que analisou o aspecto das capacidades estatais em diversos países, incluindo o Brasil, apontou a relevância do engajamento mais efetivo com a sociedade civil para o fortalecimento dessas capacidades (Evans, 2011).

A dimensão político-relacional remete a um outro conceito importante para a pesquisa, que é o de governança. Esse conceito é objeto de muitas discussões acadêmicas, mas o interesse para a presente pesquisa, ligado ao estudo das capacidades estatais, está relacionado a duas dimensões que compõem a ideia de governança. A primeira, ao que se denomina de “capacidade de governança”, definida como os recursos e habilidades organizacionais e sistêmicos necessários para fazer opções adequadas de políticas e implementá-las de forma efetiva (Howlett e Ramesh, 2014). E a segunda, cujo enfoque está na relevância que as relações entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil têm para a efetividade das ações de governo (Pires e Gomide, 2016).

Outro aspecto relevante diz respeito às formas de mensuração das capacidades estatais. Aguiar e Lima (2019) realizaram um levantamento extenso de estudos nacionais e internacionais que tratam do tema. Diferentes medidas de capacidade estatal foram desenvolvidas, a depender do tipo de dimensão que está sendo analisada.

No que se refere à dimensão técnico-administrativa, a maior parte dos indicadores de mensuração está relacionada à qualidade da burocracia, envolvendo aspectos de seleção dos servidores, arranjos salariais, carreiras (Evans e Rouch, 1999; Celina Souza,

2015).

Na presente pesquisa, o teste desenhado para mensurar essa dimensão envolverá a questão de disponibilidade de recursos orçamentários, tal como apontado por Howlett e Ramesh (2014b).

Com relação à dimensão político-relacional, Aguiar e Lima (2019) identificam também lacuna relevante sobre a forma de medir esse tipo de capacidade, mas ressaltam a relevância da dimensão da coordenação nessa seara.

Na presente pesquisa, a mensuração de capacidades nessa dimensão será feita a partir da inclusão de atores relevantes, na linha utilizada por Pereira, Mertens e Abers (2023) e Grisa et al (2017).

### **5.3. Procedimentos Metodológicos e Discussão dos Resultados**

A análise realizada se valerá da lógica bayesiana da inferência, em que se avalia se as evidências encontradas confirmam ou não uma determinada hipótese (proposição) previamente formulada (Beach e Pedersen, 2016).

A partir de revisão bibliográfica e da mobilização de outras evidências inerentes ao caso concreto em estudo, estabelece-se a confiança inicial da validade da hipótese. Definem-se também testes, destinados a coletar outras evidências, com o objetivo de aumentar ou não aquela confiança inicial, de forma a confirmar ou rejeitar aquela hipótese.

Neste capítulo, a hipótese delineada é que a ausência de coesão e a centralização da política de controle do desmatamento na Amazônia Legal provocaram a fragilização das capacidades estatais para o controle do desmatamento na região.

#### **5.3.1 Confiança inicial na hipótese**

Conforme discutido no Capítulo 3, a ausência de coesão está ligada a um baixo nível de coordenação horizontal, significando uma incapacidade de envolvimento adequado de órgãos e entidades federais relevantes para a política. É possível afirmar, assim, que a ausência de coesão enfraquece a dimensão técnico-administrativa das capacidades, fragilizando-a.

No que se refere à centralização, conforme mencionado acima, a efetividade da ação de governo depende das relações entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil. A produção de políticas públicas passou a requerer arranjos e estruturas mais complexas, em que a tomada de decisão e a execução das políticas passam a ser compartilhadas entre atores governamentais e não-governamentais (Capano, Howlett e Ramesh, 2015; Pires e Gomide).

A relevância da participação de atores de diversos setores da sociedade na formulação das políticas está expressa no Decreto 9.203/2017, que estabelece em seu art. 4º as diretrizes da governança pública, dentre elas (Brasil, 2017):

IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; ...

VII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

Outros manuais e referenciais pertinentes à governança e avaliação de políticas públicas também ressaltam a relevância da participação de diferentes atores no planejamento e na implementação das políticas.

O Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU, por exemplo, indica que “a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública” e elenca como boas práticas a “previsão da participação social e demais partes interessadas nos processos decisórios da política pública” e a “existência de espaço para facilitar a interlocução entre as diversas partes interessadas” (TCU, 2014).

O documento do Governo Federal intitulado “Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise ex ante” também possui elementos nesse mesmo sentido. No seu componente “estratégia de construção de confiança e suporte” menciona-se que “no debate sobre a elaboração, o desenvolvimento e a implementação da política, o envolvimento dos interessados é crucial para a produção de bons resultados. São partes interessadas todos aqueles indivíduos e grupos afetados pela política ou com interesses em jogo com a política” (Brasil, 2018).

Conclui-se, portanto, que uma política centralizada também significa um baixo nível de envolvimento de outras esferas de governo na política, enfraquecendo também a dimensão político-relacional das capacidades estatais.

A revisão teórica sintetizada acima, portanto, indica uma conexão entre ausência de coesão e centralização com a redução das capacidades estatais, em especial da sua dimensão político-relacional.

Há evidências que sinalizam que esses fatores estão presentes no caso concreto. Conforme apontado no Capítulo 3, entre abril/2019, data de encerramento da Comissão Executiva do PPCDAm e novembro/2019, data em que foi criada a Conaveg, inexistiu um *locus* para coordenação da política e para participação dos atores relevantes. As instâncias de coordenação criadas – Conaveg e CNAL não tinham representação de outros atores, que não os órgãos federais. Apenas nas últimas reuniões desses grupos houve a participação de representantes dos estados, ainda assim por força de determinações do TCU e do STF. Não consta que tenha havido qualquer participação da sociedade civil nesse processo.

Pode-se concluir, portanto, a partir da revisão bibliográfica e a partir de elementos

pertinentes ao caso em exame, que é alto o nível de confiança inicial da hipótese delineada neste capítulo.

### **5.3.2 Testes desenhados e resultados obtidos**

Foram aplicados dois testes para essa hipótese. O primeiro (Teste 2.1) destinou-se a analisar a disponibilização e a utilização de recursos financeiros em ações relativas ao controle do desmatamento. O segundo (Teste 2.2) abordou a diversidade de atores que participaram da elaboração do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2030, em comparação com o plano anterior, o PPCDAm, a partir da análise das atas de reunião da Comissão Executiva do PPCDAm, da Conaveg e do relatório de auditoria realizado pelo TCU.

#### **5.3.2.1 Teste 2.1**

A confirmação da fragilização se dará caso se constate uma redução importante nesses valores a partir de 2019, considerando que o componente “recursos financeiros” é um importante elemento da dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais.

Esse é um teste do tipo *smoking gun*, com alta singularidade e baixa certeza, ou seja, alto poder confirmatório e baixo poder de rejeição da hipótese<sup>5</sup>. Se houver a constatação de que houve importante redução dos recursos para o controle do desmatamento, essa é uma evidência significativa a respeito da fragilização das capacidades estatais, uma vez que a existência de determinado volume de recursos e sua aplicação é uma pré-requisito fundamental para que se consiga combater o desmatamento. Por outro lado, se não for constatada a redução desses recursos, isso não significa que as ações estatais para controle do desmatamento tenham sido fortalecidas (ou pelo menos não-fragilizadas), já que os recursos podem não ter sido utilizados de forma eficiente ou eficaz.

##### **5.3.2.1.1 Resultados e discussão**

A principal fonte dos dados obtidos foi o Painel do Orçamento Federal disponível no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop) (<https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>), complementado por informações contidas em relatório de auditoria do TCU (TCU, 2021a) e em documento elaborado pelo Inesc/Observatório do Clima a pedido da Força Tarefa/Amazônia do Ministério Público Federal no Inquérito Civil 1.13.000.002505/2020-57 (MPF, 2021).

Os programas e ações orçamentárias do Ibama e do ICMBio afetos à prevenção e ao controle do desmatamento e de incêndios florestais na Amazônia Legal são os seguintes:

---

<sup>5</sup> Ver Beach e Pedersen, 2016 para mais detalhes sobre os tipos de testes e seus graus de singularidade e certeza.

**Quadro 8: Programas e ações orçamentários relacionados ao controle do desmatamento**

PPA	Programa	Ação orçamentária
2016-2019	2050 – Mudança do Clima	214M - Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Prioritárias (2018 a 2022) 214M – Monitoramento ambiental, prevenção e Controle de Incêndios Florestais (2016 a 2017)
		214N - Controle e Fiscalização Ambiental
	2083 – Qualidade Ambiental	214M - Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Prioritárias
		214N - Controle e Fiscalização Ambiental
		21BS - Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento Ilegal, aos Incêndios Florestais e aos Demais Ilícitos Ambientais na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça
	2078 – Conservação e uso sustentável da biodiversidade	214P – Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais
2020-2023	6014 – Prevenção e Controle do desmatamento e dos incêndios nos biomas	214M - Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Prioritárias
		214N - Controle e Fiscalização Ambiental
		21BS - Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento Ilegal, aos Incêndios Florestais e aos Demais

		Ilícitos Ambientais na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça
	1058 – Mudança do Clima	214P - Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais
	1041 – Conservação e uso sustentável da biodiversidade e recursos naturais	214N - Controle e Fiscalização Ambiental 214P - Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais

Fonte: TCU, 2021

A tabela abaixo indica a soma dos valores orçamentados, empenhados, liquidados e pagos pertinentes a essas ações somadas, nos exercícios de 2016 a 2022 (valores em milhões de reais).

**Tabela 2: Execução orçamentário-financeira das ações relativas a controle do desmatamento (valores em milhões de reais).**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Orçame ntado (atualiza do)	160,55	155,05	152,25	185,92	174,89	364,28	337,45
Empenh ado	145,62	139,58	148,79	174,66	173,25	359,92	335,32
Liquidad o	133,11	116,84	133,62	156,27	135,47	192,96	280,79
Pago	132,81	116,62	131,37	150,97	130,51	184,40	278,08

Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal (Siop)

Uma primeira análise dessa tabela não indica que tenha havido redução dos recursos direcionados a ações de controle do desmatamento e incêndios nos três anos anteriores a 2019, se comparados aos anos 2019-2022. A média dos valores liquidados no período 2016-2018 foi de R\$ 127,86 milhões, enquanto a média dos valores liquidados de 2019 a 2022 foi de R\$ 191,37. Houve na realidade um acréscimo, de quase 50%.

Importante fazer algumas observações sobre as questões orçamentário-financeiras relacionadas ao controle do desmatamento:

- no ano de 2019, o STF determinou, no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 568, que parte dos recursos recuperados pela Petrobrás na

Operação Lava Jato fossem destinados para uso na Amazônia Legal. Foram destinados R\$ 280 milhões, sendo que R\$ 50 milhões foram executados diretamente pelo Ibama e R\$ 230 milhões foram repassados aos nove estados da região (TCU, 2021a). Esses R\$ 50 milhões foram contabilizados no exercício de 2020 (ação orçamentária 21BS - Prevenção, Fiscalização, Combate e Controle ao Desmatamento Ilegal, aos Incêndios Florestais e aos Demais Ilícitos Ambientais na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça), o que serviu para aumentar os valores referentes a 2020 (dos R\$ 50 milhões orçados, foram empenhados R\$ 49,16 milhões, liquidados R\$ 31,75 milhões e pagos R\$ 30,78 milhões). Tratou-se de uma fonte de recursos pontual, que impactou um único exercício.

- nos anos de 2020 e 2021, autorizou-se o emprego de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, sob a coordenação das Forças Armadas, para o combate ao desmatamento e outros crimes ambientais na Amazônia Legal. Para essas operações direcionaram-se vultosos recursos, em especial no ano de 2020, se comparados aos valores destinados ao Ibama e ao ICMBio, apontados na tabela 2 acima. Esses valores se referem à ação orçamentária 218X – Operações de Garantia da Lei e da Ordem e estão apresentados na tabela abaixo.

**Tabela 3: Execução orçamentário-financeira da ação 218X (em milhões de reais)**

	2020	2021
Orçamentado (atualizado)	380,15	31,54
Empenhado	370,16	31,43
Liquidado	204,09	25,44
Pago	202,54	16,63

Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal (Siop)

- o Governo Federal, a partir de 2019, paralisou o Fundo Amazônia, que também constituía uma importante fonte de recursos para o controle do desmatamento, tanto para o Ibama quanto para os estados da região. Permaneceram em execução apenas os projetos que já estavam em andamento. Para o Ibama, por exemplo, destacam-se dois projetos cujo objeto era “apoiar as atividades do Ibama de fiscalização ambiental e controle do desmatamento na Amazônia Legal” (Profisc I e Profisc II, com valores de R\$ 56,29 milhões e R\$ 140,26 milhões, respectivamente) (MPF, 2021). O Fundo Amazônia só veio a ser retomado em 2023, após o encerramento do Governo Bolsonaro.

- ainda relacionado ao Fundo Amazônia, seus recursos são executados por meio da ação orçamentária 214N. Os baixos valores de dotações autorizadas para essa ação em 2020 (pouco mais de R\$ 67 milhões), fizeram com que o Ibama não tenha podido utilizar todo o desembolso do fundo naquele ano (MPF, 2021)

As duas observações acima, relacionadas ao Fundo Amazônia, constituem decisões

do Governo Bolsonaro que representaram, na prática, menor disponibilidade de recursos financeiros para a utilização no controle do desmatamento, apesar de não ser possível quantificar em números de quanto teria sido essa redução, até porque não se pode saber quantos projetos poderiam ser aprovados desde 2019 para apoiar ações federais de controle do desmatamento.

Por outro lado, conforme apresentado na Tabela 3, referente à GLO, no ano de 2020 houve uma injeção significativa de recursos para o controle de delitos ambientais na Amazônia, em especial o desmatamento. E mesmo se desconsiderarmos os valores da GLO, a Tabela 2 mostra que não houve redução, a partir de 2019, de recursos orçamentários para as ações de controle de desmatamento e queimadas.

Verifica-se, portanto, que a aplicação do teste em questão não confirmou a hipótese contida nessa engrenagem do mecanismo causal. Ou seja, não se pode afirmar que houve a fragilização de capacidades estatais pela redução dos valores financeiros destinados ao controle do desmatamento. Como mencionado, entretanto, como se tratava de um teste com baixa certeza, ou seja, baixo poder de rejeição, apesar de haver uma redução na confiança da engrenagem sob exame, não se rejeita a hipótese pela falha no teste desenhado.

### **5.3.2.2 Teste 2.2**

Considerando a importância da dimensão político-relacional das capacidades estatais e a relevância do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2030 (plano que substituiu o PPCDAm) para a política de controle do desmatamento, a confirmação da fragilização das capacidades estatais ocorrerá caso se constate uma redução importante da diversidade de atores no processo de elaboração desse plano, em comparação ao plano anterior, o PPCDAm<sup>6</sup>.

Trata-se de um teste *double decisive* (alto poder de confirmação e de rejeição da hipótese). Dado o papel central que esse plano deve exercer para o controle do desmatamento, se forem encontradas evidências de que atores da sociedade civil, do setor privado, de estados da região, participaram efetivamente da elaboração desse plano, isso representa fortes evidências de que não houve fragilização das capacidades estatais, pelo menos na dimensão político-relacional. Pelo mesmo motivo, caso não haja evidências da inclusão desses múltiplos atores, é uma sinalização muito forte da fragilidade dessa dimensão.

### **5.3.2.2.1 Resultados e Discussão**

---

<sup>6</sup> Ressalte-se a distinção desse teste para o teste 1B.2, apresentado no capítulo 4. Aqui busca-se avaliar o nível de participação na elaboração dos planos de controle do desmatamento, enquanto no teste 1B.2 avalia-se o nível de participação nas instâncias de coordenação da política de controle do desmatamento.

A apresentação do documento relativo à 4ª fase do PPCDAm, por exemplo, referente ao período 2016-2020, assim mencionava (Brasil, 2016a):

A construção desta nova fase do PPCDAm e do PPCerrado contou com a participação do Governo Federal, dos estados, do setor privado e da sociedade civil organizada. A Comissão Executiva Unificada, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente, realizou reuniões bilaterais com ministérios e entidades participantes dos planos, além de duas rodadas de oficinas de trabalho. A primeira, realizada em junho de 2016, contou com a participação do Governo Federal e representantes dos órgãos estaduais de Meio Ambiente, do setor produtivo e da sociedade civil organizada. A segunda rodada de oficinas, em outubro, foi realizada com o Governo Federal, por Eixo Temático, para construção dos resultados esperados, linhas de ação e indicadores. Após esse período intenso de construção do Plano Operativo, o resultado do planejamento federal foi aprovado pelo Grupo Permanente de Trabalho Interministerial.

Na reunião da Comissão Executiva do PPCDAm realizada em 26/8/2016, por exemplo, constavam como pontos de pauta a participação dos estados no modelo de governança do plano e análise de “Carta das ONGs”, contendo sugestões de ações estratégicas para o combate ao desmatamento. Essa reunião ocorreu como parte do processo de preparação da 4ª fase do PPCDAm, evidenciando que atores relevantes para o tema, como os estados da região e a sociedade civil, participaram desse processo de construção da 4ª fase do plano (Brasil, 2016c).

Com relação à construção do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e seu plano operativo, o cenário foi bastante distinto, no que se refere à participação de diferentes atores na construção do plano.

Na primeira reunião da Conaveg, realizada cerca de cinco meses após sua criação, um ponto da pauta foi a apresentação e aprovação do novo plano. Os registros indicam apenas alguns questionamentos pontuais em relação ao plano apresentado, mas sem discussões mais amplas (MMA, 2020a).

Auditoria realizada pelo TCU apontou baixa participação dos órgãos e instituições federais na concepção do plano. A equipe de auditoria analisou o processo administrativo em que se tratou do tema e constatou que as discussões com os demais ministérios envolvidos limitaram-se a “reuniões bilaterais de alinhamento”, realizadas entre 12 e 16/3/2020, sem que tenha havido o registro do conteúdo dessas reuniões e suas conclusões. A equipe destacou que o documento que havia sido encaminhado pelo MMA ao TCU no dia 6/3/2020, intitulado “Estratégia Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal e de Recuperação da Vegetação Nativa”, era bastante semelhante ao plano que viria a ser aprovado no mês seguinte, evidenciando que as reuniões bilaterais tiveram pouco

impacto no texto do plano. A auditoria apontou também que o próprio Ibama, principal entidade federal encarregada das ações de combate ao desmatamento, não participou da elaboração do plano (TCU, 2021a).

Com relação a entidades da sociedade civil e setor privado, constatou-se que sua participação limitou-se ao tema pagamento por serviços ambientais e não se estendeu às demais partes do plano. Com relação aos estados da região, a equipe de auditoria contactou as secretarias estaduais dos estados de Amazonas, Pará e Mato Grosso que afirmaram não terem participado de qualquer discussão relacionada à elaboração do plano (TCU, 2021).

Essas evidências apontam para uma redução significativa da participação da sociedade civil e dos estados da região na construção do plano de controle do desmatamento que passou a vigorar a partir de abril de 2020, em relação ao que se verificou na elaboração do plano anterior (PPCDAm – 4ª fase).

A aplicação do teste 2.2, portanto, apresentou resultado positivo. Tratando-se de um teste com alta singularidade, ele confirma a hipótese presente nessa engrenagem do mecanismo causal.

#### **5.4 Conclusão**

A hipótese discutida neste capítulo é de que a ausência de coesão na política de controle do desmatamento, somada à centralização dessa política, contribuíram para fragilizar as capacidades estatais para controlar o desmatamento.

Conforme apontado na seção 5.3 deste capítulo, as informações previamente disponíveis já indicavam uma confiança alta nessa hipótese.

A aplicação do teste 2.1, referente à comparação da disponibilização e utilização de recursos financeiros nas ações pertinentes ao controle do desmatamento, até 2018 e a partir de 2019, não confirmou a hipótese. Tratava-se, no entanto, de um teste com baixo poder de rejeição. Assim, a aplicação do teste reduziu a confiança na engrenagem desenhada, mas não foi suficiente para rejeitá-la.

Por outro lado, a aplicação do teste 2.2, com alto poder confirmatório, que dizia respeito à diversidade de atores que participaram da elaboração do PPCDAm e do Plano 2020-2023, apresentou resultado positivo, uma vez que se constatou uma redução significativa no nível de participação, reforçando a confiança nessa engrenagem do mecanismo, que já era alta.

Conclui-se, portanto, pela confirmação da hipótese, de que a ausência de coesão e a centralização da política geraram a fragilização das capacidades estatais para o controle do desmatamento, particularmente na sua dimensão político-relacional.

Conforme mencionado na seção 5.2, as capacidades estatais são elementos

fundamentais para que o Poder Público consiga entregar os resultados que pretendem por meio de suas políticas públicas. A fragilização dessas capacidades, no caso da política de controle do desmatamento, portanto, prejudica a entrega de bons resultados por meio dessa política.

## 6. A fragilização das capacidades estatais e o desmantelamento da política de controle do desmatamento no Governo Bolsonaro

Conforme demonstrado no capítulo 5, durante o Governo Bolsonaro houve a fragilização das capacidades estatais para o controle do desmatamento na Amazônia Legal, em especial em sua dimensão político-relacional. O presente capítulo tem o objetivo de investigar se essa fragilização provocou o desmantelamento dessa política.

Este capítulo contém as seguintes seções: referências teóricas relacionada ao tema de desmantelamento de políticas públicas; procedimentos metodológicos empregados e discussão de resultados; e conclusão.

### 6.1 Referencial Teórico

O desmantelamento está ligado à redução, ao decréscimo da ação estatal referente a uma política, mensurada em termos dos produtos por ela gerados (Bauer e Knill, 2014).

Toma-se como base a definição de desmantelamento de política utilizada por Bauer et al (2013, p. 4, tradução livre):

Uma mudança de natureza, direta, indireta, disfarçada ou simbólica que tanto diminui o número de políticas em uma área específica, reduz o número dos instrumentos da política e/ou diminui sua intensidade. Pode envolver mudanças nos elementos centrais da política e/ou por ser atingida pela manipulação das capacidades para implementá-la ou supervisioná-la.

A definição acima contém duas possíveis dimensões relacionadas ao desmantelamento, que são: 1) redução da densidade da política (quando se diminui, por exemplo, o número de instrumentos daquela política); 2) redução da intensidade da política, que está ligada à sua “generosidade” ou rigor (Bauer et al, 2013; Bauer e Knill, 2014).

Na presente pesquisa, será mobilizada, em especial, a dimensão da redução da intensidade da política, uma vez que as mudanças estudadas sinalizam mais para uma redução do seu rigor, quando, por exemplo, se encerra o PPCDAm e se adota um plano mais frágil para substituí-lo, ou quando as mudanças introduzidas trazem dúvidas e incertezas quanto à competência para a realização de determinadas ações relacionadas à política.

Outro componente relevante é a estratégia utilizada pelos atores políticos para desmantelar uma política, entendida como um modo, método ou plano para produzir esse desmantelamento (Bauer e Knill, 2014). Identificam-se quatro principais estratégias nesse sentido (Bauer et al, 2013; Bauer e Knill, 2014):

- desmantelamento “por *default*”: é o tipo de estratégia mais sutil, em que se desmantela pela ausência de ajustes na política em razão de modificações das condições externas. É o caso, por exemplo, da ausência de reajustes nos valores de benefícios sociais em razão da inflação;

- desmantelamento por mudança de arena: caracteriza-se pela deliberada realocação das decisões para uma outra arena política, de forma a mudar direitos de participação ou características organizacionais;

- desmantelamento por ação simbólica: ocorre quando atores políticos deliberadamente declaram suas intenções de desmantelar determinadas políticas existentes. No entanto, essas declarações não levam a ações concretas de redução de produtos relacionadas a essas políticas, muitas vezes pelas restrições institucionais elevadas;

- desmantelamento ativo: neste caso, os atores políticos, de forma consistente com suas preferências, tomam ações concretas e de alta visibilidade para desmantelar uma determinada política.

## **6.2 Procedimentos metodológicos e discussão de resultados**

A análise realizada se valerá da lógica bayesiana da inferência, em que se avalia se as evidências encontradas confirmam ou não uma determinada hipótese (proposição) previamente formulada (Beach e Pedersen, 2016)<sup>7</sup>.

A partir de revisão bibliográfica e da mobilização de outras evidências inerentes ao caso concreto em estudo, estabelece-se a confiança inicial da validade da hipótese. Definem-se também testes, destinados a coletar outras evidências, com o objetivo de aumentar ou não aquela confiança inicial, de forma a confirmar ou rejeitar aquela hipótese.

Neste capítulo, a hipótese delineada é que a fragilização das capacidades estatais para o controle do desmatamento na Amazônia Legal provocou o desmantelamento da respectiva política, particularmente no seu eixo de comando e controle.

### **6.2.1 Confiança inicial na hipótese**

Conforme apontado na seção anterior, o conceito de desmantelamento de políticas públicas está ligado à redução, ao decréscimo da ação estatal, promovida pela redução de densidade ou intensidade da política (Bauer e Knill, 2014).

Se há fragilização das capacidades estatais, significa que há menos recursos materiais e humanos para executar determinada ação (dimensão técnico-administrativa) e/ou que atores relevantes para essa ação não estão articulados e envolvidos de forma adequada (dimensão político-relacional). Em qualquer dos casos, a consequência é a redução dos instrumentos necessários para uma adequada implementação da política, reduzindo sua densidade e/ou intensidade.

Há também estudos que apontam um desmantelamento dos arranjos institucionais e legais relacionados à proteção ambiental no Governo Bolsonaro (Menezes, 2021; Pereira,

---

<sup>7</sup> Ver cap. 2 para detalhes dos procedimentos metodológicos utilizados

2022)

Pode-se concluir, portanto, que o nível de confiança inicial na hipótese tratada neste capítulo é alta.

### **6.2.2 Teste desenhado e resultados obtidos**

Aplicou-se um teste para confirmar ou não essa hipótese.

Os planos de controle do desmatamento incluem ações em diversas dimensões, tais como ordenamento fundiário, ordenamento territorial, fomento a atividades econômicas sustentáveis, comando e controle (Brasil 2016a; Brasil 2020b). Reconhece-se a importância de todas essas dimensões para enfrentar a questão do desmatamento ilegal, mas é inegável a relevância do eixo de comando e controle nesse contexto – é a dimensão que trata do combate mais direto ao ilícito ambiental que constitui o desmatamento ilegal. Atribui-se ao aperfeiçoamento da capacidade de fiscalização boa parte do sucesso das reduções significativas das taxas de desmatamento na região observadas entre 2005 e 2012 (Mello e Artaxo, 2017, Capobianco, 2021)

Em razão dessa relevância da dimensão comando e controle no âmbito da política de controle do desmatamento, o teste consistiu na análise da evolução das sanções aplicadas em decorrência de infrações ambientais ao longo dos anos.

A confirmação do desmantelamento ocorrerá caso se detecte uma redução significativa no número e/ou valores das sanções aplicadas a partir de 2019, em comparação com os anos anteriores.

Trata-se de um teste *double decisive* (alto poder de confirmação e rejeição da hipótese)<sup>8</sup>, uma vez que se houver a constatação de um aumento nesses indicadores (ou pelo menos se não houver redução significativa), trata-se de forte evidência de que não houve desmantelamento da política, pelo menos no que diz respeito à dimensão comando e controle. Por outro lado, se houver uma redução importante desses indicadores, ainda mais em uma situação de aumento das taxas de desmatamento, trata-se de forte evidência para confirmar a hipótese de desmantelamento da política de controle do desmatamento.

As sanções administrativas ambientais são aquelas estabelecidas no art. 72 da Lei 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Brasil, 1998), detalhadas no Decreto 6.514/2008, que trata especificamente das sanções administrativas ao meio ambiente, derivada da atuação dos órgãos de fiscalização ambiental (Brasil, 2008a).

Há diversas sanções previstas, conforme art. 3º do Decreto 6.514/2008. Neste trabalho, para fins do teste empregado, serão utilizados indicadores relativos às sanções

---

<sup>8</sup> Ver Beach e Pedersen, 2016 para mais detalhes sobre os tipos de testes e seus graus de singularidade e certeza.

mais comumente aplicadas, além do próprio número de autos de infração lavrados. São elas:

- multa simples: penalidade de natureza pecuniária aplicada em razão da infração ambiental cometida. É a sanção mais comumente aplicada.

- apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, que inclui aqueles produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos e embarcações de qualquer natureza utilizados no cometimento da infração ambiental;

- embargos de obras, atividade e suas áreas, referentes aos locais onde efetivamente se caracterizou a infração ambiental;

- destruição ou inutilização de produtos utilizados para a consecução da infração ambiental.

#### **6.2.2.1 Resultados e Discussão**

A aplicação do teste consistiu em comparar os dados sobre número de autos de infração lavrados; valores de multas aplicadas; número e valores de apreensões; número de destruições e número de embargos realizados no período de 2019-2021 e comparar com os números observados no período anterior ao Governo Bolsonaro (2016-2018) para analisar se houve redução significativa nesses números. Serão comparados os números absolutos desses indicadores e os relativos, em que se divide o valor dos indicadores pela taxa de desmatamento naquele ano. Seria esperado que o aumento do desmatamento gerasse um maior número de sanções, já que mais infrações ambientais estão sendo cometidas.

A principal fonte de informação utilizada foi o relatório Inesc/Observatório do Clima, a pedido da Força Tarefa/Amazônia do Ministério Público Federal no Inquérito Civil 1.13.000.002505/2020-57 (MPF, 2021). Esse relatório, de março de 2021, apresentou dados até 2020. Os dados foram complementados pela publicação do Observatório do Clima “A Conta Chegou – o Terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro” (Observatório do Clima, 2022), no que se refere ao ano de 2021. Esta última publicação, no entanto, não trazia dados tão completos e só apresentou parte dos indicadores utilizados no outro relatório.

As tabelas abaixo trazem os dados das taxas de desmatamento e dos indicadores selecionados referentes às sanções ambientais aplicadas.

**Tabela 4: Taxas de desmatamento em km<sup>2</sup>**

2016	2017	2018	2019	2020	2021
7.893	6.947	7.536	10.129	11.088	13.235

Fonte: Inpe

**Tabela 5: Número de autos de infração (infrações contra a flora nos Estados na Amazônia Legal)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Número de autos	5429	4.522	4.086	3.075	1.611	4.203
Número de autos/km <sup>2</sup> de desmatamento	0,69	0,78	0,72	0,54	0,26	0,32

Fonte: Inesc e Observatório do Clima

**Tabela 6: Valor de multas aplicadas (infrações contra a flora nos Estados da Amazônia Legal)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Valor total das multas (R\$ mil)	2.249.902	2.028.978	2.042.994	2.872.188	1.431.281	-
Valor total das multas (R\$ mil) /km <sup>2</sup> de desmatamento	285,05	292,07	271,10	283,56	129,08	-

Fonte: Inesc e Observatório do Clima

**Tabela 7: Número de embargos realizados (em razão de infrações ambientais nos estados da Amazônia Legal)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nº de embargos aplicados	3.792	3.267	2.649	2.782	1.495	722
Nº de embargos /km <sup>2</sup> de desmatamento	0,38	0,43	0,40	0,30	0,12	0,05

Fonte: Inesc e Observatório do Clima

**Tabela 8: Número de apreensões realizadas (em razão de infrações ambientais nos estados da Amazônia Legal)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nº de apreensões realizadas	1.799	1.973	2.317	1.518	1.077	452
Nº de apreensões realizadas /km² de desmatamento	0,23	0,28	0,31	0,15	0,10	0,03
Valor total apreendido (em milhares de reais)	115.656	148.422	135.694	105.405	82.261	-
Valor total apreendido (mil reais)/km² de desmatamento	14,65	21,36	18,01	10,41	7,42	-

Fonte: Inesc e Observatório do Clima

**Tabela 9: Destruições realizadas (em razão de infrações ambientais nos estados da Amazônia Legal)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nº termos de destruição	244	258	262	185	219	-
Nº termos de	0,035	0,037	0,035	0,017	0,017	-

destruição /km <sup>2</sup> de desmatam ento						
---	--	--	--	--	--	--

Fonte: Inesc e Observatório do Clima

A observação dos dados contidos nas tabelas acima evidencia que a partir de 2019 houve uma redução em termos absolutos e, principalmente em termos relativos, da quase totalidade dos parâmetros acima, com exceção de alguns deles, de forma pontual, em um ano ou outro. Por exemplo, o valor de multas aplicadas em 2019 foi maior do que nos anos anteriores e o número de autos de infração aplicados em 2021 foi maior do que em 2018. De uma forma consolidada, entretanto, conforme demonstra a tabela abaixo, todos os indicadores caíram no período 2019-2021 quando comparados a 2016-2018, com a exceção do valor total de multas aplicadas, que teve leve alta. conforme demonstra a tabela abaixo.

**Tabela 10: Comparação dos indicadores de sanções ambientais nos períodos 2016-2018 e 2019-2021**

Parâmetro	Média 2016-2018	Média 2019-2021 *	Variação percentual
Número de autos	3.771	2.963	- 21,4
Número de autos/km <sup>2</sup> de desmatamento	0,73	0,37	- 49,3
Valor total das multas (R\$ mil)	2.107.291,33	2.151.734,50	+ 2,10
Valor total das multas (R\$ mil) /km <sup>2</sup> de desmatamento	282,74	206,32	- 27,0
Nº de embargos aplicados	3.236	1.666	- 48,5
Nº de embargos /km <sup>2</sup> de desmatamento	0,40	0,16	- 60
Nº de apreensões realizadas	2030	1016	- 50
Nº de apreensões realizadas /km <sup>2</sup> de desmatamento	0,27	0,093	- 66

Valor total apreendido (em milhares de reais)	133.257	93.833	- 29,6
Valor total apreendido (mil reais)/km <sup>2</sup> de desmatamento	18,01	8,92	- 50,5
Nº termos de destruição	255	202	- 20,8
Nº termos de destruição /km <sup>2</sup> de desmatamento	0,036	0,017	- 52,8

Fonte: elaboração própria

\* em relação aos parâmetros em que só havia dados disponíveis até 2020, foi utilizada a média 2019-2020

Verifica-se, portanto, a aprovação do teste aplicado. Houve redução importante das sanções ambientais aplicadas, reforçando a confiança nessa parte do mecanismo, que já era alta, de que a redução das capacidades estatais gerou um desmantelamento da política de controle do desmatamento.

Ainda com relação ao desmantelamento, apesar de não fazer parte do objetivo central deste trabalho realizar uma análise aprofundada sobre as estratégias utilizadas para promover o desmantelamento da política de controle do desmatamento, cabe tecer algumas considerações adicionais a esse respeito.

Das quatro estratégias descritas na seção 6.2 acima, constatam-se evidências do emprego de três delas.

Quanto ao desmantelamento por mudança de arena, reativou-se o Conselho Nacional da Amazônia Legal, que passou a ter papel de coordenação relevante em relação à política de controle do desmatamento, ao lado da Conaveg (que em grande medida assumiu os papéis que eram desempenhados pela Comissão Executiva do PPCDAm no arranjo institucional anterior). Essa mudança de arena pode também ser configurada quando se autorizou o emprego de Operações de Garantia da Lei e da Ordem para combater o desmatamento durante vários meses em 2019, 2020 e 2021. Essas operações foram coordenadas pelas Forças Armadas e não pelas entidades com a competência legal de realizar a fiscalização ambiental.

Também se revela o emprego do desmantelamento simbólico da política de controle do desmatamento, na medida em que altas autoridades do Poder Executivo Federal, em especial o ex-Presidente da República, Jair Bolsonaro, e o ex-Ministro do Meio Ambiente,

Ricardo Salles, fizeram diversas manifestações públicas desqualificando a atuação de entidades que participam do processo de combate ao desmatamento, deslegitimando o trabalho de fiscalização realizado pelo Ibama e pelo ICMBio, conforme apontado na seção 3 deste trabalho. Esse aspecto foi constatado na auditoria realizada pelo TCU, que teve como um dos achados (TCU, 2021a):

Mensagens de autoridades do Poder Executivo Federal têm prejudicado o desempenho do Ibama na fiscalização para o combate ao desmatamento e potencialmente incentivado a prática de atos que geram aumento do desmatamento ilegal na Amazônia Legal

Quanto à estratégia de desmantelamento ativo, há evidências de que no início do Governo Bolsonaro ela foi empregada. Conforme apontado no Capítulo 3, no início do governo foi desmobilizado o arranjo institucional então vigente para cuidar do tema. Em janeiro de 2019 foi extinta a área dentro do MMA que tinha a atribuição de tratar do tema, em abril de 2019 foi extinta a Comissão Executiva do PPCDAm, responsável pela coordenação do tema. De uma certa forma, constata-se que houve um recuo nessa estratégia, talvez motivado pela pressão nacional e internacional que ocorreu, notadamente com a divulgação do aumento expressivo das taxas de desmatamento na região em 2019. Pode-se perceber esse recuo com a criação da Conaveg em novembro de 2019, a reativação do CNAL em fevereiro de 2020 e a aprovação de um novo plano para controle do desmatamento em abril de 2020.

### **6.3 Conclusão**

A hipótese trabalhada neste capítulo é de que a fragilização das capacidades estatais para o controle do desmatamento na Amazônia Legal, provocou o desmantelamento da respectiva política, na sua dimensão de comando e controle.

Conforme apontado na subseção 6.3.1 deste capítulo, a confiança inicial nesta engrenagem já era alta, uma vez que a fragilização das capacidades estatais implica na redução dos instrumentos necessários para uma adequada implementação da política, diminuindo sua densidade e/ou intensidade e, considerando também a literatura que aponta o desmantelamento dos arranjos normativos e institucionais das políticas ambientais a partir de 2019.

O teste aplicado, em que se compararam dados de vários indicadores relacionados a sanções ambientais aplicadas entre os períodos 2016-2018 e 2019-2021, confirmou a hipótese, uma vez que se constatou a redução significativa da quase totalidade desses indicadores durante o Governo Bolsonaro.

O desmantelamento da política de controle do desmatamento, no eixo de “comando e controle” fica evidente quando se constata que, mesmo em um contexto de aumento no desmatamento, ou seja, em que mais infrações ambientais dessa natureza estão sendo

cometidas, tenha havido a diminuição na aplicação de sanções ambientais por parte do Ibama, principal entidade federal encerragada do combate a esse ilícito.

Conforme apontado nas Seções 1.2 e 6.2.2 deste trabalho, aponta-se como fator fundamental para a redução das taxas de desmatamento na Amazônia Legal observada entre 2005-2012 o aumento da capacidade de fiscalização do desmatamento ilegal praticado. Novas tecnologias foram utilizadas, mais fiscalizações foram realizadas, mais sanções foram aplicadas (Mello e Artaxo, 2017; Capobianco, 2021). Dessa forma, pode-se afirmar que o desmantelamento da vertente “comando e controle” da política de controle do desmatamento, demonstrado neste capítulo, contribuiu para o aumento significativo das taxas de desmatamento durante o Governo Bolsonaro.

Apesar de não ter constituído o objetivo central do trabalho, apontaram-se evidências sobre as estratégias que foram utilizadas durante o Governo Bolsonaro para promover tal desmantelamento: desmantelamento ativo (principalmente no início do Governo), desmantelamento por mudança de arena e desmantelamento simbólico.

## 7. Conclusão

A partir de 2019, com o início do Governo Bolsonaro, houve alterações significativas nos arranjos institucionais relativos ao controle do desmatamento na Amazônia Legal. A presente pesquisa teve o objetivo de analisar os efeitos de algumas dessas alterações no controle do desmatamento na região.

Os fatores escolhidos para a pesquisa foram a organização das instituições de governo encarregadas do controle do desmatamento e os instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento, tendo em vista as relevantes mudanças introduzidas pelo Governo Bolsonaro nesses aspectos e a essencialidade desses elementos para uma ação estatal efetiva.

A pergunta de pesquisa é como as alterações dos arranjos institucionais referentes ao controle do desmatamento na Amazônia Legal promovidas pelo Governo Bolsonaro contribuíram para a aceleração do aumento das taxas de desmatamento ilegal na Amazônia Legal e o objetivo geral do trabalho é investigar como as mudanças nas competências das organizações e nos instrumentos de planejamento pertinentes ao controle do desmatamento, implementadas pelo Governo Federal a partir de 2019, influenciaram o controle do desmatamento na Amazônia Legal.

O método escolhido foi o *Process Tracing*, adequado em função da pergunta e do objetivo acima mencionados, em que se procura investigar relações de causalidade - como determinadas condições previamente selecionadas contribuem para gerar um determinado resultado, no âmbito de um caso específico.

As condições escolhidas são: i) as alterações das competências dos órgãos do governo federal encarregados do controle do desmatamento na Amazônia Legal e ii) alterações nos instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento na Amazônia Legal. O resultado é a aceleração do aumento das taxas de desmatamento na região, a partir de 2019.

No *Process Tracing*, hipotetiza-se um mecanismo causal, composto por diversas engrenagens, com o objetivo de procurar explicar como as condições selecionadas produzem aquele determinado resultado<sup>9</sup>.

No capítulo 3 demonstrou-se que as alterações promovidas nos órgãos do governo federal encarregados do controle do desmatamento provocaram uma ausência de coesão da ação estatal para esse controle.

A estrutura do Ministério do Meio Ambiente foi modificada – durante mais de um ano e meio o ministério ficou sem uma unidade formalmente encarregada de cuidar do tema. A

---

<sup>9</sup> O mecanismo causal hipotetizado nesta pesquisa está apresentado na Seção 2.2

Comissão Executiva do PPCDAm foi extinta em 2019 e só cerca de sete meses depois uma nova comissão com atribuições semelhantes foi criada. Houve também a reativação do Conselho Nacional da Amazônia Legal, também com competências relacionadas ao controle do desmatamento.

Identificaram-se lacunas e ambiguidades nas competências atribuídas a esses órgãos, segundo os normativos que estabelecem essas competências. Identificou-se, ainda, a falta de integração e coordenação entre decisões e atos praticados por esses órgãos. As deficiências de coesão e coordenação na atuação desses órgãos também foi reconhecida por alguns atores relevantes que deles participaram.

No capítulo 4, evidenciou-se que as alterações promovidas pelo Governo Bolsonaro no planejamento do controle do desmatamento na Amazônia Legal geraram centralização dessa política.

Demonstrou-se que as instâncias de gestão e coordenação da política no Governo Bolsonaro (Conaveg e CNAL) tinham um nível de participação bem menor de estados e da sociedade civil, em relação ao que observava com a Comissão-Executiva do PPCDAm, instância anterior de gestão e coordenação.

No capítulo 5 evidenciou-se que durante o Governo Bolsonaro houve a fragilização das capacidades estatais para o controle do desmatamento na Amazônia Legal, em especial em sua dimensão político-relacional.

Durante boa parte do ano de 2019 inexistiu um *locus* para coordenação da política e para participação dos atores relevantes e, mesmo após a criação das instâncias de coordenação (Conaveg e CNAL), elas eram integradas apenas por órgãos federais e não contavam com a participação de outros atores relevantes, como os estados da região, a sociedade civil e o setor privado. Além disso, demonstrou-se que a elaboração do novo plano de controle do desmatamento, que substituiu o PPCDAm, contou com um nível muito baixo de participação de outros atores além de instituições federais.

No capítulo 6 demonstrou-se que a fragilização das capacidades estatais para o controle do desmatamento gerou um desmantelamento dessa política, em especial pela redução de sua intensidade.

Uma das dimensões mais importantes da política de controle do desmatamento é a de “comando e controle”, que diz respeito às ações de fiscalização ambiental das infrações ambientais relacionadas ao desmatamento. Apesar da aceleração do aumento das taxas de desmatamento desde 2019, o que em tese deveria implicar em elevação nas autuações ambientais, constatou-se o oposto. Houve uma redução, no período 2019-2021, em relação ao período 2016-2018, de praticamente todos os indicadores relacionados às autuações ambientais (número de autos de infração lavrados; valores de multas aplicadas; número e

valores de apreensões; número de destruições e número de embargos).

Os testes aplicados para cada engrenagem do mecanismo causal hipotetizado, aliados à confiança inicial em cada uma dessas engrenagens, conforme apontado nos capítulos 3 a 6 deste trabalho, confirmaram a hipótese contida no mecanismo causal.

Conclui-se, portanto, que as alterações nos órgãos do governo federal encarregados do controle do desmatamento na Amazônia Legal e nos instrumentos de planejamento para esse controle contribuíram para provocar a aceleração no aumento das taxas de desmatamento na região.

No capítulo 2 deste trabalho, os quadros 3 a 7 apresentaram o *roadmap* parcial da aplicação da metodologia empregada nesta pesquisa. Ao final deste capítulo, os quadros 10 a 14 apresentam o *roadmap* completo, com a inclusão das informações adicionais obtidas na fase empírica da pesquisa.

Destaque-se que o método aplicado não permite fazer afirmações sobre a existência de outras causas, fora do mecanismo hipotetizado, que possam contribuir para a produção daquele mesmo resultado. É possível que a aceleração do aumento das taxas de desmatamento na Amazônia Legal também tenha sido influenciado por outros fatores, estranhos àqueles que compõem o mecanismo causal hipotetizado.

Como mencionado na introdução deste trabalho, o desmatamento é influenciado por vários fatores, de diversas ordens. Há na literatura uma gama significativa de trabalhos que estudam a relação de variáveis de natureza econômica ou de obras de infraestrutura com o desmatamento. Por outro lado, há um número menor de trabalhos sobre a relação entre os arranjos institucionais estabelecidos pelos governos e o desmatamento. A presente pesquisa procurou contribuir para diminuir essa lacuna, tendo-se proposto a estudar de que forma aspectos relacionados a esses arranjos institucionais – estrutura dos órgãos e instrumentos de planejamento - influenciam o controle do desmatamento.

Vislumbra-se como possível objeto de futuros estudos o exame da influência de outros fatores político-institucionais sobre o controle do desmatamento. A auditoria do TCU utilizada como fonte de informação neste trabalho indicou, por exemplo, que os discursos de autoridades e a qualificação dos servidores nomeados para postos-chave para o controle do desmatamento podem ter efeito relevante nesse controle.

Apontam-se as seguintes limitações ao desenvolvimento do presente trabalho:

- pouca transparência em relação aos trabalhos do Conselho Nacional da Amazônia Legal – não estão disponíveis as atas de reuniões das diversas comissões do conselho, impossibilitando que se saiba as pessoas que efetivamente participaram dessas reuniões, os temas discutidos e as decisões tomadas. Em relação às reuniões do CNAL propriamente dito, encontram-se disponíveis “notas à imprensa”, mas que contêm basicamente apenas



						proposta ?			
As alterações nos órgãos do governo federal encarregados do controle do desmatamento na Amazônia Legal geram uma ausência de coesão na atuação estatal para o controle do desmatamento na região	Alta	1A-1: <i>Straw in the Wind</i>  A partir da análise das competências dos órgãos encarregados da coordenação da política do desmatamento, será avaliada a existência de lacunas ou ambiguidades nessas competências.	Baixo	Baixo	Normativos que estabelecem as competências do CNAL, da Conaveg e do MMA	Sim	Sim	Sim	Alta
	Revisão de literatura indica uma conexão entre lacunas e sobreposição de competências dos atores envolvidos em uma ação estatal e a baixa coesão para a realização dessa ação  Há evidências presentes no caso concreto que reforçam essa confiança:  - ausência de unidade no MMA formalmente encarregada de tratar do tema desmatamento ;  - ausência de delimitação a respeito da atuação do CNAL	1A-2 <i>Double-decisive:</i>  A partir da análise de atas de reuniões desses órgãos e documentos por eles produzidos, avaliar-se-á se eles atuam de forma integrada e se os atos por eles praticados estão compatíveis com suas competências	Alto	Alto	Atas de reunião, notas para imprensa e outros documentos produzidos por esses órgãos  Relatório de Auditoria do TCU, no que se refere à condução das Operações de Garantia da Lei e da Ordem	Sim	Sim	Sim	



As alterações nos instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento na Amazônia Legal provocam uma centralização dessa política	Alta  Documentos referentes à PPCDAM mostram que ele teve um nível de participação bem superior ao de construção do plano que o sucedeu atuação do CNAL	Teste 1B.1 - <i>Straw in the wind</i> :  A partir da composição das instâncias de coordenação da política (Conaveg e CNAL), avaliar-se-á seu nível de representatividade	Baixa  A diversidade e amplitude da composição dos órgãos é relevante, mas é possível que ele tenha uma composição ampla e diversificada, mas não haja uma efetiva participação (é possível que ela seja “pro forma”)	Baixa  Se a composição for menos ampla e diversificada que no PPCDAM, é plausível que se tenham criado outros mecanismos para engajar atores relevantes nas discussões	Normativos que estabelecem a composição do CNAL e da Conaveg	Não	Sim	Não	Alta
		Teste 1B.2 - <i>Double-decisive</i> :  A partir das atas e outros documentos de registros das reuniões desses órgãos, avaliar-se-á a dinâmica efetiva dessas reuniões e seu nível de participação	Alto  A dinâmica e o nível de participação nas reuniões é elemento fundamental para garantir uma maior representatividade nas esferas de coordenação da política	Alto  Não há explicação plausível para uma baixa representatividade e participação que não seja a centralização da política provocada pelas alterações nos instrumentos de planejamento para o controle do desmatamento	Atas e registros de reunião da Conaveg e do CNAL	Sim	Sim	Sim	

**Quadro 12: Síntese da metodologia utilizada na pesquisa após a fase empírica (Parte 1A + Parte 1B → Parte 2 do mecanismo causal)**

Hipótese	Confiança inicial	Testes	Análise do peso empírico dos testes		Fontes de dados	Análise da qualidade das fontes			Confiança posterior
			Nível de Certeza	Nível de singularidade		Encontrou-se a manifestação observável proposta?	A fonte é confiável	Aprovado no teste?	
A ausência de coesão da ação estatal e a centralização da política provocam a fragilização das capacidades estatais para o controle do desmatamento	Alta Revisão de literatura indica: - conexão entre ausência de coesão com baixo nível de coordenação e com o enfraquecimento da dimensão político-relacional das capacidades estatais	<p>Teste 2 - <i>Smoking Gun</i>:</p> <p>A partir da análise dos recursos financeiros dirigidos e utilizados para ações ligadas ao controle do desmatamento, aspecto fundamental da dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais, avaliar-se-á de houve redução no volume desses recursos a partir de 2019</p>	<p>Baixo</p> <p>Apesar de os recursos financeiros serem um elemento importante, é plausível que mesmo que não tenha havido uma redução no volume de recursos, eles não tenham sido empregados de forma eficiente ou eficaz</p>	<p>Alto</p> <p>Se for constatada a redução significativa de recursos a partir de 2019, é evidente que isso fragiliza a dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais</p>	Dados orçamentários e financeiros	Não	Sim	Não	Alta
		<p>Teste 2.2 - <i>Double Decisive</i>:</p> <p>A partir da análise dos processos de formulação do PPCDAm e do Plano Nacional de Controle do Desmatamento Illegal e</p>	<p>Alto</p> <p>Dado o caráter central que esses planos devem exercer para o controle do desmatamento, a participação de múltiplos atores na sua formulação é fundamental para o fortalecimento</p>	<p>Alto</p> <p>Não é plausível que tenha havido redução da diversidade de atores na formulação do plano</p>		Atas das reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm e da Conaveg	Sim	Sim	



A fragilização das capacidades estatais relativas ao controle do desmatamento provoca o desmantelamento dessa política	Alta A fragilização das capacidades estatais, seja na sua dimensão técnico-administrativa, seja na dimensão político-relacional, implica na redução dos instrumentos necessários para a implementação da política, reduzindo sua densidade e e/ou intensidade	Teste 3 - <i>Double-decisive</i> : Serão comparados indicadores referentes a diversos tipos de sanções ambientais aplicadas para avaliar se houve redução nesses indicadores a partir de 2019	Alto O eixo Comando e Controle é fundamental na política de controle do desmatamento e, dentro desse eixo, a aplicação de sanções ambientais é um elemento fundamental no sentido de punir as infrações cometidas e dissuadir possíveis novos infratores	Alto Não há motivos plausíveis para uma redução na aplicação de sanções, especialmente em um contexto de aumento das taxas de desmatamento, que não o desmantelamento da política, dentro do Eixo Comando e Controle	Relatórios que apresentam dados de infrações ambientais ao longo dos anos	Sim	Sim	Sim	
--	--	--	---	---	---	-----	-----	-----	--

Fonte: Elaboração própria

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, R.B; LIMA, L.L. **Capacidade Estatal: definições, dimensões e mensuração.** Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. (89). 1-28. Disponível em <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/475/453>. Acesso em 16/11/2022.
- AMIGO, I. **When will the Amazon hit a tipping point?** Nature. Vol 578. Issue 7796. 2020. Disponível em <https://www.nature.com/articles/d41586-020-00508-4>. Acesso em 26/10/2022.
- ARRETCHE, M. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil – problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo em Perspectiva. 18 (2), 17-26; 2004. Disponível em <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvP/?lang=pt>. Acesso em 16/11/2022.
- ASSUNÇÃO, J; GANDOUR, C; ROCHA, R. **Deforestation slowdown in the Brazilian Amazon: prices or policies?** Environment and Development Economics. Vol 20. p. 697-772. 2015. Disponível em <http://www.rudirocha.org/wp-content/uploads/2013/12/Assun%C3%A7%C3%A3o-Gandour-Rocha-2012-Prices-or-Policies.pdf>. Acesso em 26/10/2022.
- BARBOSA, L.G; ALVES, M.A.S; GRELE, C.E.V. **Actions against sustainability: Dismantling of the environmental policies in Brazil.** Land Use Policy. Vol 104. Maio 2021. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837721001071>, acesso em 26/10/2022.
- BARLOW, J et al. **Clarifying Amazonia Burning Crisis.** Global Change Biology. Letter to the Editor. 15/11/2019. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/gcb.14872>, acesso em 26/10/2022.
- BARONA, E. et al. **The role of pasture and soybean in deforestation of the Brazilian Amazon.** Environmental Research Letters. Vol. 5, p. 1–9. 2010. Disponível em <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/5/2/024002/meta>. Acesso em 26/10/2022.
- BAUER, M.W et al. **Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects.** Oxford University Press. 2013.
- BAUER, M; KNILL, C. **A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling.** Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. Vol. 16. Issue 1. p. 28-44. 2014. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/262904000\\_A\\_Conceptual\\_Framework\\_for\\_the\\_Comparative\\_Analysis\\_of\\_Policy\\_Change\\_Measurement\\_Explanation\\_and\\_Strategies\\_of\\_Policy\\_Dismantling](https://www.researchgate.net/publication/262904000_A_Conceptual_Framework_for_the_Comparative_Analysis_of_Policy_Change_Measurement_Explanation_and_Strategies_of_Policy_Dismantling) . Acesso em 26/10/2022
- BEACH, D; PEDERSEN, R.B – **Process Tracing Methods - Foundations and Guidelines.** University of Michigan Press. 2013.
- BEACH, D; PEDERSEN, R.B. **Causal Case Study Methods – Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing.** University of Michigan Press. 2016.

BEACH, D; PEDERSEN, R.B – **Process Tracing Methods - Foundations and Guidelines**. Segunda Edição. University of Michigan Press. 2019.

BECKER, B. **Amazônia: geopolítica na virada do III Milênio**. Rio de Janeiro. Garamond. 2004

BOUCHER, D.; ROQUEMORE, S; FITYZHUGH, E. 2013. **Brazil's success in reducing deforestation**. Tropical Conservation Science. Special Issue Vol. 6(3). P. 426-445. Disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/194008291300600308>. Acesso em 26/10/2022.

BOUCKAERT, G; PETERS, G; VERHOEST, K. **The Coordination of Public Sector Organizations – Shifting Patterns of Public Management**. Palgrave Macmillan. Nova Iorque. 2010.

BRANCALION et al. **Emerging Threats linking tropical deforestation and the COVID-19 pandemic**. Perspectives in ecology and conservation. Vol. 18, p. 243-246. Disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7526655/>. Acesso em 26/10/2022.

BRASIL, 1998. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1. 13. Fev. 1998, retificado em 17 Fev. 1998.

BRASIL, 2003. Decreto sem número, de 3 de julho de 2003. Institui Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para os fins que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1. 4. Jul. 2003, republicado em 7. Jul. 2003.

BRASIL, 2004. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – 1ª fase**. 2004. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/historico>. Acesso em 26/10/2022.

BRASIL, 2008a. Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. seção 1. 23. Jul. 2008

BRASIL, 2008b. Decreto 6.527, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. **Diário Oficial da União**. seção 1. 4. Ago. 2008

BRASIL, 2009. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – 2ª fase**. 2009. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/historico>. Acesso em 26/10/2022.

BRASIL, 2012. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – 2ª fase**. 2012. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/historico>. Acesso em 26/10/2022.

BRASIL, 2013. Decreto 7.957, de 12 de março de 2013. Institui o Gabinete Permanente de Gestão Integrada para a Proteção do Meio Ambiente; regulamenta a atuação das Forças Armadas na proteção ambiental; altera o Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1. 13 mar. 2013.

BRASIL 2016a. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – 4ª fase**. 2016. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/historico>, acesso em 26/10/2022.

BRASIL 2016b. **Ata de reunião da Comissão Executiva do PPCDAm**. 2 de agosto de 2016. Disponível em <http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/comissao-executiva>, acesso em 26/10/2022.

BRASIL, 2016c. **Ata de reunião da Comissão Executiva do PPCDAm**. 26 de agosto de 2016. Disponível em <http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/comissao-executiva>, acesso em 26/10/2022.

BRASIL, 2017. Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, seção 1. 23 nov. 2017.

BRASIL, 2018. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**, volume 1. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743\\_analise-ex-ante\\_web\\_novo.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view). Acesso em 26/10/2022.

BRASIL, 2019a. Decreto 9.672, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, seção 1. 2 jan. 2019.

BRASIL, 2019b. Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, seção 1. 11 abr. 2019.

BRASIL, 2019c. Decreto 10.142, de 28 de novembro de 2019. Institui a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. **Diário Oficial da União**, seção 1. 29 nov. 2019.

BRASIL, 2020a. Decreto 10.239, de 11 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal. **Diário Oficial da União**, seção 1. 11 fev. 2020.

BRASIL. 2020b. **Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023**. 2020. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/plano-nacional>, acesso em 26/10/2022.

BRASIL, 2020c. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Secretaria de Políticas para a Formação e Ações Estratégicas. Coordenação-Geral do Clima. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil / Coordenação-Geral do Clima**. – 5. Ed. – Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, 2020. 71 p.: il. Disponível em <http://educaclima.mma.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Estimativas-Anuais-5-2020.pdf>, acesso em 26/10/2022.

BRASIL, 2020d. Decreto 10.455, de 11 de agosto de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do

Ministério do Meio Ambiente e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, seção 1. 12 ago. 2020.

CAPANO, G; HOWLETT, M; RAMESH, M. **Re-thinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities**. In Varieties of Governance. Palgrave Macmillan. 2015. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/305003259\\_Re-thinking\\_Governance\\_in\\_Public\\_Policy\\_Dynamics\\_Strategy\\_and\\_Capacities](https://www.researchgate.net/publication/305003259_Re-thinking_Governance_in_Public_Policy_Dynamics_Strategy_and_Capacities). Acesso em 26/10/2022

CAPELARI et al. **Mudança de larga escala na política Ambiental: análise da realidade brasileira**. Revista de Administração Pública. 54 (6). P. 1691-1710. Rio de Janeiro. 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/ZJnBVpLt3dBL6yyLY6krpGN/abstract/?lang=pt>. Acesso em 26/10/2022

CAPOBIANCO, J. P. R. **Amazônia, uma década de esperança – Como o Brasil controlou o desmatamento entre 2004 e 2014 e está pondo tudo a perder**. Editora Estação da Liberdade. Rio de Janeiro. 2021.

CARVALHO, T.S; DOMINGUES, E.P. **Projeção de um cenário econômico e de desmatamento para a Amazônia Legal brasileira entre 2006 e 2030**. Nova Economia. V. 26. N.2. 585-621. Belo Horizonte. 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/j/neco/a/ZCxtXxGQ9Pvd3c7H9Gv4zxR/abstract/?lang=pt>. Acesso em 26/10/2022.

CENTENO, M.A; KOHLI, A; YASHAR, D.J. **Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance, and Politics**. Cambridge University Press. 2017

CHRISTENSEN, R.K; GAZELY, B. **Capacity for Public Administration: Analysis of Meaning and Measurement**. Public Administration and Development. 28, 265-279. John Wiley & Sons. 2008. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/227660238\\_Capacity\\_for\\_public\\_administration\\_Analysis\\_of\\_meaning\\_and\\_measurement/link/60d63758a6fdccb745e41a50/download](https://www.researchgate.net/publication/227660238_Capacity_for_public_administration_Analysis_of_meaning_and_measurement/link/60d63758a6fdccb745e41a50/download). Acesso em 26/10/2022.

CNAL, 2020a. **Plano de Ações Imediatas**. 19 ago 2020. Disponível em [https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/conselho-nacional-da-amazonia-legal-cnal/CNAL\\_PIAesImediatas127OUT20.pdf](https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/conselho-nacional-da-amazonia-legal-cnal/CNAL_PIAesImediatas127OUT20.pdf). Acesso em 26/10/2022.

CNAL, 2020b. **Regimento Interno**. 17 jun 2020. Disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/resolucao-no-1-de-17-de-junho-de-2020-regimento-interno-do-cnal-dou-versao-pdf.pdf/view>. Acesso em 26/10/2022.

CNAL. 2021. **Plano Amazônia 2021-2022**. 9 abr 2021. Disponível em [https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/plano-amazonia-20-21/plano\\_amazonia\\_2021\\_2022\\_7.pdf](https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/plano-amazonia-20-21/plano_amazonia_2021_2022_7.pdf). Acesso em 26/10/2022.

COLLIER, D. **Understanding Process Tracing**. Political Science and Politics 44, No. 4 (2011): 823-30. Disponível em <https://www.cambridge.org/core/journals/ps-political-science-and-politics/article/understanding-process-tracing/183A057AD6A36783E678CB37440346D1DA> . Acesso em 28/4/2023.

SILVA, J.H.G; KIS-KATOS, K. **Economic Causes of Deforestation in the Brazilian Amazon: A Panel Data Analysis for 2000s**. Proceedings of the German Development Economics Conference. Hannover 2010. Disponível em <http://hdl.handle.net/10419/39966>, acesso em 26/10/2022.

ELWANGER, et al. **Beyond diversity loss and climate change: Impacts of Amazon deforestation on infectious diseases and public health**. Biological Sciences. An. Acad. Bras. Ciências. 92 (01). 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/aabc/a/fRVhxyPq4NLCsKTZPJmzV8J/?lang=en>. Acesso em 26/10/2022.

EVANS, P. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. (28-29). Abr 1993. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/>. Acesso em 12/1/2023.

EVANS, P. **The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories**. Berkeley: Center for Studies on Inequality and Development, 2011. (Discussion Paper, n. 63). Disponível em <http://cede.uff.br/wp-content/uploads/sites/251/2021/04/TD-063-EVANS-P.-2011.-The-capability-enhancing-developmental-state.-Concepts-and-national-trajectories.pdf>. Acesso em 26/10/2022

EVANS, P; RAUCH, J.E. **Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth**. American Sociological Review. Vol. 64. N. 5. 1999. Disponível em <https://www.semanticscholar.org/paper/BUREAUCRACY-AND-GROWTH%3A-A-CROSS-NATIONAL-ANALYSIS-Evans-Rauch/b53fc5874643f250da7c8c22ed07beb0be954e73>. Acesso em 18/2/2023.

FEARNSIDE, P.M. **Why Brazil's New President Poses an Unprecedented Threat to the Amazon**. Yale Environment 360. 8 de Novembro de 2018. Disponível em <https://e360.yale.edu/features/why-brazils-new-president-poses-an-unprecedented-threat-to-the-amazon>. Acesso em 26/10/2022.

FEARNSIDE, P.M. 2019. **Desmatamento na Amazônia brasileira: História, índices e consequências**. P. 7-19. In: Fearnside, P.M. (ed.) Destruição e Conservação da Floresta Amazônica, Vol. 1. Editora do INPA, Manaus. 368 p. (no prelo). Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/340923558\\_Desmatamento\\_na\\_Amazonia\\_brasileira\\_Historia\\_indices\\_e\\_consequencias](https://www.researchgate.net/publication/340923558_Desmatamento_na_Amazonia_brasileira_Historia_indices_e_consequencias). Acesso em 26/10/2022.

GEORGE, A.L e BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Belfare Center for Sciences and International Affairs. Cambridge. 2005.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. C. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/13999>. Acesso em 26/10/2022

GOMIDE, A. A. **Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil**. In: GOMIDE, A.A; BOSCHI, R.R (eds). Capacidades estatais em países emergentes – o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea 2016. p. 15-47. Disponível em <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=51100>. Acesso em 26/10/2022.

GOMIDE, A. A; PEREIRA, A.K. **Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 52(5). P 935-955. Set-out 2018. Disponível em

<https://www.scielo.br/j/rap/a/GkZQC4fxKjfnJbWpxpXnvKS/abstract/?lang=pt>. Acesso em 26/10/2022.

GRISA, C et al. **Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar**. Revista Sociedade e Cultura. V. 20. 1. 2017. Disponível em <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/50853/24867>. Acesso em 18/2/2023

HOCHSTETLER, K. **Environmental Politics and Policy**. In: BARRY, A. (ed). Routledge Handbook of Brazilian Politics. Nova Iorque e Londres: Routledge, Taylor and Francis Group. 2019. P. 391-405.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **The two orders of governance failure: Design mismatches and policy capacity issues in modern governance**. Policy and Society. Volume 33, Issue 4. P. 317-327. 2014.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **The Achilles Heel of Governance: Critical Capacity Deficits and Their Role in Governance Failures**. Lee Kuan Yew School of Public Policy Working Paper Series. 2014b. Disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2423166](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2423166). Acesso em 18/2/2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Impacto do Desmatamento sobre a Incidência de Doenças na Amazônia**. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6258>. Acesso em 26/10/2022.

IPEA; GIZ; CEPAL. Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: PPCDAm 2007-2010. Brasília. 2011. Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/3046-avaliacao-plano-acao-prevencao-controle-desmatamento-amazonia-legal-ppcdam-2007>. Acesso em 26/10/2022.

KAHN, M.E. **The death toll from natural disasters: the role of income, geography and institutions**. The Review of Economics and Statistics. 87(2): 271-284. 2005.

LAURANCE, W.F., 2007. **Switch to corn promotes Amazon deforestation**. Science 318 (5857):1721. Disponível em <https://repository.si.edu/handle/10088/6667>. Acesso em 26/10/2022.

LIN, T. **Governing Natural Disasters: State Capacity, Democracy and Human Vulnerability**. Social Forces 93(3) 1267-1300. Oxford University Press. 2015. Disponível em <https://academic.oup.com/sf/article/93/3/1267/2332176>. Acesso em 26/10/2022.

LOVEJOY, T.E; NOBRE, C. **Amazon tipping point: Last Chance for Action**. Editorial. Science Advances 5, nº 12 (2019). Disponível em <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aba2949>. Acesso em 26/10/2022.

MAPBIOMAS. **Relatório Anual do Desmatamento no Brasil em 2020**. São Paulo. Brasil. 2021. Disponível em [https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2020/RAD2020\\_MapBiomasaAlerta\\_FINAL.pdf](https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2020/RAD2020_MapBiomasaAlerta_FINAL.pdf). Acesso em 26/10/2022.

MELLO, N.G.R; ARTAXO, P. **Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 66, 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rieb/a/msDPhRYtxfFyh4tvnp5SYrG/?lang=pt>. Acesso em

26/10/2022.

MENEZES, R.G; BARBOSA JR, R. **Environmental Governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition.** *Z Vgl. Polit Wiss.* 15: 229-247. 2021. Disponível em <https://link.springer.com/article/10.1007/s12286-021-00491-8>. Acesso em 26/10/2022.

MPF. 2021. **Inquérito Civil nº 1.13.000.002505/2020-57.** Desempenho do Ibama na Fiscalização do Desmatamento na Amazônia. Relatório técnico produzido a pedido da Força Tarefa/Amazônia. Março de 2021.

MMA, 2020a. **Ata da 1ª Reunião da Conaveg.** 23 de abril de 2020. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/comissao-executiva-para-controle-do-desmatamento-ilegal-e-recuperacao-da-vegetacao-nativa-conaveg/documentos>. Acesso em 26/10/2022.

MMA, 2020b. Resolução Conaveg 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.** Disponível em <http://combateadesmatamento.mma.gov.br/comissao-executiva> , acesso em 26/10/2022.

MMA, 2020c. Resolução Conaveg 5, de 18 de novembro de 2020. **Aprova Plano Operativo para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023.** Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-conaveg-n-5-de-18-de-novembro-de-2020-298864681>. Acesso em 26/10/2022.

MMA, 2021. **Ata da 6ª Reunião da Conaveg.** 23 de outubro de 2021. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/comissao-executiva-para-controle-do-desmatamento-ilegal-e-recuperacao-da-vegetacao-nativa-conaveg/documentos>, acesso em 26/10/2022.

MMA, 2022. **Ata da 8ª Reunião da Conaveg.** 25 de maio de 2022. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/comissao-executiva-para-controle-do-desmatamento-ilegal-e-recuperacao-da-vegetacao-nativa-conaveg/documentos>, acesso em 26/10/2022.

MORPURGO, J. et al. **The role of elections as drivers of tropical deforestation.** Maio de 2021. Disponível em <https://www.biorxiv.org/content/10.1101/2021.05.04.442551v1>, acesso em 26/10/2022.

MORTON, D.C et al, 2006. **Cropland expansion changes deforestation dynamics in the southern Brazilian Amazon.** *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 103, 14637–14641. Disponível em <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.0606377103>. Acesso em 26/10/2022.

NASCIMENTO, et al. **Dinâmica da Expansão de Estradas e Desmatamento no Município de Cruzeiro do Sul, Acre-Brasil.** *Conference Paper.* In: Anais do XIX Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto. Santos. 2019. Santos. Disponível em <https://proceedings.science/sbsr-2019/papers/dinamica-da-expansao-de-estradas-e-desmatamento-no-municipio-de-cruzeiro-do-sul--acre--brasil#>. Acesso em 26/10/2022.

NEVES, E. M. S. C. **Política Ambiental, municípios e cooperação intergovernamental**

no Brasil. Estudos Avançados 26 (74), 2012. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/LKBmWppgNLLyCdHphwrMb5d/?lang=pt>. Acesso em 16/11/2022.

NÓBREGA, R.S. **Impactos do desmatamento e de mudanças climáticas nos recursos hídricos na Amazônia ocidental utilizando o modelo SLURP**. Revista Brasileira de Meteorologia (on line). Vol. 29. P. 111-120 São Paulo. Dezembro 2014. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-77862014000500011&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-77862014000500011&script=sci_abstract&lng=pt). Acesso em 26/10/2022.

NOGUEIRA JUNIOR, B.S; LIMA, N.A. **Combatendo a grilagem no Amazonas através de projetos de desenvolvimento sustentável**. Revista Nova Hileia. Vol. 3; Nº1. Jul-dez 2017. Disponível em <http://periodicos.uea.edu.br/index.php/novahileia/article/view/1261>. Acesso em 26/10/2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. 2021. Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. **Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil 1970-2020**. 2021. Disponível em [https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_9/OC\\_03\\_relatorio\\_2021\\_FINAL.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf) , acesso em 26/10/2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. 2022. **A conta chegou – o terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro**. Disponível em <https://www.oc.eco.br/a-conta-chegou-o-terceiro-ano-de-destruicao-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>. Acesso em 26/10/2022.

OCDE. **Making decentralisation work: a handbook for policymakers**. OECD Publishing. Paris. 2019. Disponível em <https://www.oecd.org/cfe/making-decentralisation-work-g2g9faa7-en.htm>. Acesso em 26/10/2022.

PELICICE, F.M; CASTELLO, L. **A political tsunami hits Amazon conservation**. Aquatic Conservation Mar Freshw Ecosyst. 2021;31:1221–1229. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/aqc.3565>. Acesso em 26/10/2022.

PEREIRA, A.K. **Populismo e Desmantelamento da Política Brasileira de Fiscalização do Desmatamento**. *International Workshops on Public Policy*. IPPA. 3ª Edição. 2022. Budapeste. Artigos originais. Revista de Ciências Sociais 66 (3) 2023. Disponível em <https://www.scielo.br/j/dados/a/8jByyvjvPStLJT594YpwMWcC/>. Acesso em 18/2/2023.

PEREIRA, A.K; MERTENS, F; ABERS, R. **A Construção de Capacidades Estatais em Políticas de Infraestrutura: Demandas Socioambientais e Heterogeneidades Estatais**. Dados. Rio de Janeiro. Vol. 66 (3). 2023. Disponível em <https://www.scielo.br/j/dados/a/8jByyvjvPStLJT594YpwMWcC/>. Acesso em 18/2/2023.

PETERS, G.B. **O que é Governança**. Revista do Tribunal de Contas da União. V. 127. p. 28-33. 2013. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87#:~:text=A%20%C3%AAfase%20em%20governan%C3%A7a%20reflete,sentido%20de%20resolver%20problemas%20p%C3%BAblicos>. Acesso em 26/10/2022.

PIRES, R; GOMIDE, A.V. **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, p 121-143. 2016. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?lang=pt>. Acesso em 26/10/2022.

PIRES, R; GOMIDE, A.V. **Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões.** Boletim de Análise Político-Institucional. Ipea. 2021. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10635>. Acesso em 26/10/2022.

PORTELA, Graça. **Especial Clima e Saúde aborda o tema Queimadas.** Fiocruz, 2018. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/especial-clima-e-saude-aborda-o-tema-queimadas>, acesso em 26/10/2022.

PRATES, R.C; BACHA, C. J. C. **Os processos de desenvolvimento e desmatamento da Amazônia.** Economia e Sociedade. 20 (3). Dez 2011. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ecos/a/59DMY3zmJdPHXzXRshTKmNF/abstract/?lang=pt>. Acesso em 26/10/2022.

PRATES, R. C; SERRA, M. **O impacto dos gastos do governo federal no desmatamento no Estado do Pará.** Nova Economia. V. 19. N.1. 95-116. Belo Horizonte. 2009. Disponível em <https://www.scielo.br/j/neco/a/bC7knrCw9nfg9jn3xp5hdbF/abstract/?lang=pt>. Acesso em 26/10/2022.

ROCHEDO, P, R, R et al. **The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil.** Nature Climate Change 8, pages695–698(2018). Disponível em [https://www.nature.com/articles/s41558-018-0213-y?utm\\_source=Nature\\_community&utm\\_medium=Social\\_media\\_advertisingCommunity\\_sites&utm\\_content=BenJoh-Nature-MultiJournal-Social\\_Sciences-Global&utm\\_campaign=MultipleJournals\\_USG\\_SOCIAL](https://www.nature.com/articles/s41558-018-0213-y?utm_source=Nature_community&utm_medium=Social_media_advertisingCommunity_sites&utm_content=BenJoh-Nature-MultiJournal-Social_Sciences-Global&utm_campaign=MultipleJournals_USG_SOCIAL). Acesso em 26/10/2022.

RODRIGUES-FILHO, S. et al. **Election-driven weakening of deforestation control in the Brazilian Amazon.** Land Use Policy, v. 43, p. 111-118, 2015. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0264837714002439>. Acesso em 26/10/2022.

RODRIGUES, K. F; RODRIGUES, I.S. **Process Tracing: o método, inovações e perspectivas para o campo da Administração Pública.** V Encontro Brasileiro de Administração Pública. Junho 2018. Viçosa, MG. Disponível em [https://www.researchgate.net/publication/329450165\\_Process\\_tracing\\_o\\_metodo\\_inovacoes\\_e\\_perspectivas\\_para\\_o\\_campo\\_da\\_Administracao\\_Publica](https://www.researchgate.net/publication/329450165_Process_tracing_o_metodo_inovacoes_e_perspectivas_para_o_campo_da_Administracao_Publica). Acesso em 26/10/2022.

SCHMITT, J; SCARDUA, F.P. **A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia.** Revista de Administração Pública, V. 49, n.5. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/LjyN7XcZM9JNPQVv6Br7M9P/abstract/?lang=pt>. Acesso em 26/10/2022.

SEMPER-PASCUAL et al, 2019. **Biodiversity loss in deforestation frontiers: linking occupancy modeling and physiological stress indicators to understand local extinctions.** Biological Conservation 236 (2019) 281-288.

SILVÉRIO et al. **Amazônia em Chamas.** Nota Técnica do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. Agosto de 2019. Disponível em <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2019/08/NT-Fogo-Amazo%CC%82nia-2019.pdf>. Acesso em 26/10/2022.

SOUZA, C. **Capacidade Burocrática no Brasil e Argentina: quando a política faz a diferença.** Brasília: Ipea, 2014. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3455>. Acesso em 18/2/2023.

SOUZA, C. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap. 2018. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro\\_Coordenação%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordenação%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf). Acesso em 26/10/2022.

SOUZA, R. A. **Inovações da política pública de combate ao desmatamento da Amazônia – PPCDAM**. Escola Nacional de Administração Pública. 2018. Trabalho de conclusão de curso. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3425>. Acesso em 26/10/2022

STF, 2022. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 651**. Relatora Ministra Carmén Lúcia. 28 de abril de 2022. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5853176>. Acesso em 26/10/2022.

TCU, 2014. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>. Acesso em 26/10/2022.

TCU, 2021a. **Relatório de auditoria operacional sobre desmatamento na Amazônia Legal**. Processo TC 038.045/2019-2 apreciado pelo Acórdão 1.758/2021-Plenário. Brasília. TCU, 2021

TCU, 2021b. **Referencial de Governança Multinível**. Brasília. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-multinivel-em-politicas-publicas-descentralizadas.htm>. Acesso em 26/10/2022.

TOLLEFSON, J. **Why deforestation and extinctions make pandemics more likely**. Nature. Vol 584. August 2020. Disponível em <https://www.nature.com/articles/d41586-020-02341-1#:~:text=Many%20ecologists%20have%20long%20suspected,make%20the%20jump%20to%20humans>. Acesso em 26/10/2022.

TRECCANI, G.D; BENATTI, J.H; MONTEIRO, A.N.G. **Agravamento da violência no campo: reflexões sobre a política de regularização fundiária**. In Conflitos no Campo Brasil 2020. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia. CPT Nacional. p. 112-123

UNITED NATIONS. **Working Together: integration, institutions and the sustainable development goals**. World Public Sector Report 2018. New York, 2018. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/3814708>. Acesso em 26/10/2022.

VERBURG et al. **The impact of commodity price and conservation price scenarios on deforestation and agricultural land use in a frontier area within the Amazon**. Land Use Policy 37 (2014) 14-26.

VIOLA, E; GONÇALVES, V.K. **Brazil ups and downs in global environmental governance in the 21st century**. Revista Brasileira de Política Internacional. 62 (2). Editorial. 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/b4VFtsXTyzCK9FDzJcjM4DS/?lang=en>. Acesso em 26/10/2022.

WALKER, R.T. **Collision Course: Development Pushes Amazonia Toward Its Tipping Point**. Environment: Science and Policy for Sustainable Development, 63:1, 15-25. 2021. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00139157.2021.1842711>. Acesso em 26/10/2022.



## ANEXO I – DOCUMENTOS ANALISADOS PARA REALIZAÇÃO DOS TESTES 1A-2 (CAPÍTULO 3) e 1B-2 (CAPÍTULO 4)

- a) Atas de reunião da Conaveg realizadas desde a sua criação (disponíveis em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controlde-desmatamento-e-incendios-florestais/comissao-executiva-para-controlde-desmatamento-ilegal-e-recuperacao-da-vegetacao-nativa-conaveg/documentos>. Acesso em 16/11/2022;
- b) “Registros-síntese” das cinco primeiras reuniões do CNAL (disponíveis em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/conselho-nacional-da-amazonia-legal-cnal>. Acesso em 16/11/2022)
- c) Relatório anual de atividades do CNAL – Ano I (disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/relatorio-anual-final-versao-site.pdf>. Acesso em 16/11/2022)
- d) Comunicado à imprensa sobre a 6ª Reunião do CNAL (disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/2021-08-24-6a-reuniao-cnal.pdf/view>. Acesso em 16/11/2022)
- e) Comunicado à imprensa sobre a 8ª Reunião do CNAL (disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/vice-presidencia/canais-de-atendimento/imprensa/comunicados-a-imprensa/8a-reuniao-do-conselho-nacional-da-amazonia-legal>. Acesso em 16/11/2022)
- f) Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controlde-desmatamento-e-incendios-florestais/PlanoNacionalparaControldeDesmatamento1.pdf>. Acesso em 16/11/2022)
- g) Plano de Ações Imediatas do CNAL (disponível em [https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/conselho-nacional-da-amazonia-legal-cnal/CNAL\\_PIAesImediatas127OUT20.pdf](https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/conselho-nacional-da-amazonia-legal-cnal/CNAL_PIAesImediatas127OUT20.pdf). Acesso em 16/11/2022)
- h) Plano Operativo 2020-2023 (disponível em [https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controlde-desmatamento-e-incendios-florestais/copy\\_of\\_PlanoOperativo20202023.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controlde-desmatamento-e-incendios-florestais/copy_of_PlanoOperativo20202023.pdf). Acesso em 16/11/2022)
- i) Plano Amazônia 2021-2022 (disponível em [https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/plano-amazonia-20-21/plano\\_amazonia\\_2021\\_2022\\_7.pdf](https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/conselho-da-amazonia/plano-amazonia-20-21/plano_amazonia_2021_2022_7.pdf). Acesso em 16/11/2022)
- j) Balanço de Atividades 2020 – Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 (disponível em [https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controlde-desmatamento-e-incendios-florestais/copy2\\_of\\_BALANODEATIVIDADES2020site.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controlde-desmatamento-e-incendios-florestais/copy2_of_BALANODEATIVIDADES2020site.pdf). Acesso em 16/11/2022)

## **ANEXO II – ROTEIRO DE ENTREVISTA REALIZADA COM REPRESENTANTES DA CONAVEG (CAPÍTULO 3)**

### **Contextualização para os entrevistados:**

A pesquisa tem por objetivo analisar as mudanças que foram realizadas na política de controle do desmatamento na Amazônia Legal a partir de 2019 e a influência que elas tiveram nos resultados verificados em relação ao controle desse desmatamento.

Foram várias as mudanças realizadas a partir de 2019 – foram promovidas alterações na estrutura do MMA, em particular no setor que cuidava desse tema. Foi extinta a Comissão Executiva do PPCDAm e depois o próprio PPCDAm foi encerrado, tendo-se instituído um novo Plano. Criou-se a Conaveg e também reativou-se o Conselho Nacional da Amazônia Legal, ambos com atribuições relevantes em relação ao controle do desmatamento na região.

O objetivo principal da entrevista é entender em que medida as atribuições da Conaveg estão claras e bem definidas para seus membros e o nível de coordenação e integração que existe com outros atores relevantes, em particular o CNAL.

**Questão 1** – você tem clareza quais são as principais atribuições da Conaveg no que se refere ao controle do desmatamento? Quais são elas?

**Questão 2** – na sua opinião, a Conaveg tem conseguido desempenhar adequadamente essas atribuições desde a sua criação?

(em caso de resposta positiva) – exemplifique algumas das atividades mais relevantes realizadas pela Comissão

(em caso de resposta negativa) – quais seriam algumas dessas atribuições que não estão sendo realizadas adequadamente

**Questão 3** – Além dos momentos das reuniões, em que os representantes se reúnem, como é a dinâmica de trabalho da Conaveg nos períodos entre as reuniões? Você considera que a dinâmica de trabalho da comissão favorece o adequado desempenho das atribuições e uma efetiva participação dos seus membros?

Considerando que a Conaveg e o CNAL possuem atribuições relevantes no que se refere ao controle do desmatamento na Amazônia

**Questão 4** – você considera que há clareza na delimitação de competências e atribuições desses dois órgãos em relação ao controle do desmatamento na região?

(em caso de resposta positiva) – discorra sobre os principais aspectos que delimitam e diferenciam essas atribuições

(em caso de resposta negativa) – discorra sobre alguns aspectos que exemplifiquem essa ausência de clareza ou sombreamento de atribuições

**Questão 5** – em sua opinião existe uma adequada integração e coordenação entre as ações do CNAL e da Conaveg?

(elementos que podem ser utilizados para contrapor/argumentar junto aos entrevistados: nas atas das reuniões da Conaveg há poucas referências ao CNAL e às decisões por ele tomadas. Apenas na última reunião da Conaveg houve a participação de um representante do CNAL)

(em caso de resposta positiva) – exemplifique algumas situações que demonstram essa coordenação/integração

(em caso de resposta negativa) – exemplifique algumas situações em que essa ausência de coordenação se tornou evidente e prejudicou a ação estatal. O que poderia ser feito para melhorar essa coordenação/integração?

## **ANEXO III – ROTEIRO DE ENTREVISTA REALIZADA COM REPRESENTANTES DE COMISSÕES DO CNAL (CAPÍTULO 3)**

### **Contextualização para os entrevistados:**

A pesquisa tem por objetivo analisar as mudanças que foram realizadas na política de controle do desmatamento na Amazônia Legal a partir de 2019 e a influência que elas tiveram nos resultados verificados em relação ao controle desse desmatamento.

Foram várias as mudanças realizadas a partir de 2019 – foram promovidas alterações na estrutura do MMA, em particular no setor que cuidava desse tema. Foi extinta a Comissão Executiva do PPCDAm e depois o próprio PPCDAm foi encerrado, tendo-se instituído um novo Plano. Criou-se a Conaveg e também reativou-se o Conselho Nacional da Amazônia Legal, ambos com atribuições relevantes em relação ao controle do desmatamento na região.

O objetivo principal da entrevista é entender em que medida as atribuições do CNAL estavam claras e bem definidas para seus membros e o nível de coordenação e integração que existe com outros atores relevantes, em particular a Conaveg.

**Questão 1** – você tem clareza quais são as principais atribuições do CNAL (e particularmente da Comissão de Proteção/Preservação) no que se refere ao controle do desmatamento? Quais são elas?

**Questão 2** – na sua opinião, o CNAL (e particularmente da Comissão de Proteção/Preservação) tem conseguido desempenhar adequadamente essas atribuições desde a sua criação?

(em caso de resposta positiva) – exemplifique algumas das atividades mais relevantes realizadas pelo CNAL (e particularmente da Comissão de Proteção/Preservação)

(em caso de resposta negativa) – quais seriam algumas dessas atribuições que não estão sendo realizadas adequadamente

**Questão 3** – Além dos momentos das reuniões, em que os representantes se reúnem, como é a dinâmica de trabalho da Comissão de Preservação/Proteção nos períodos entre as reuniões? Você considera que a dinâmica de trabalho da comissão favorece o adequado desempenho das atribuições e uma efetiva participação dos seus membros?

Considerando que a Conaveg e o CNAL possuem atribuições relevantes no que se refere ao controle do desmatamento na Amazônia

**Questão 4** – você considera que há clareza na delimitação de competências e atribuições desses dois órgãos em relação ao controle do desmatamento na região?

(em caso de resposta positiva) – discorra sobre os principais aspectos que delimitam e diferenciam essas atribuições

(em caso de resposta negativa) – discorra sobre alguns aspectos que exemplifiquem esse sombreamento de atribuições

**Questão 5** – em sua opinião existe uma adequada integração e coordenação entre as ações do CNAL (e particularmente da Comissão de Proteção/Preservação) e da Conaveg? (nos registros das reuniões do CNAL não há sequer uma menção à Conaveg, às decisões por ela tomadas, e também não há menção ao Plano de Controle do Desmatamento 2020-2023)

(em caso de resposta positiva) – exemplifique algumas situações que demonstram essa coordenação/integração

(em caso de resposta negativa) – exemplifique algumas situações em que essa ausência de coordenação se tornou evidente e prejudicou a ação estatal. O que poderia ser feito para melhorar essa coordenação/integração?

## ANEXO IV – TABELAS QUE SINTETIZAM AS INFORMAÇÕES SOBRE AS REUNIÕES DA COMISSÃO-EXECUTIVA DO PPCDAm, DA CONAVEG E DO CNAL, UTILIZADAS NO TESTE 1B-2 (CAPÍTULO 4)

**Tabela 11: Informações sobre as reuniões da Comissão Executiva do PPCDAm**

Data da reunião	Número / Discriminação das instituições presentes	Temas discutidos	Número de intervenções realizadas / Tempo da reunião
3/6/2016	15 - Casa Civil/PR, Funai, GSI/PR, Ibama, ICMBio, Incra, Inpe, Mapa, MCTI, MDIC, MF, MI, MMA, MP, Serviço Florestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- discussão sobre a situação atual do plano e os novos rumos</li> <li>- balanço do plano (2012-2015)</li> <li>- discussão sobre monitoramento e indicadores para a nova fase do plano</li> <li>- definição de atividades a serem realizadas até o lançamento da 4ª fase do plano, com responsáveis e prazos</li> </ul>	27 / 4 horas
2/8/2016	16 - ANA, Censipam/MD, DPF, Embrapa, Funai, GSI/PR, Ibama, ICMBio, Inpe, Mapa, MDIC, MF, MI, MMA, MP, Serviço Florestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- apresentação dos principais resultados das oficinas de revisão do PPCDAm ;</li> <li>- apresentação da proposta de objetivos para o PPCDAm ;</li> <li>- apresentação da proposta do novo modelo de governança do plano</li> <li>- definição de atividades a serem realizadas até o lançamento da 4ª fase do plano, com responsáveis e prazos</li> </ul>	21 / 3h 30min
26/8/2016	19 - ANA, Censipam/MD, Conab, DPF,	- validação dos objetivos do PPCDAm	5 / 3h 30min

	Embrapa, Funai, GSI/PR, Ibama, ICMBio, Incra, Mapa, MCTI, MDA, MDIC, MF, MI, MJ, MMA, Serviço Florestal	- participação dos estados no modelo de governança do plano - status do plano operativo - apresentação de carta das ONGs, contendo sugestões de ações estratégicas para o combate ao desmatamento - definição de atividades a serem realizadas até o lançamento da 4ª fase do plano, com responsáveis e prazos	
17/3/2017	21 - ANA, Casa Civil/PR, Censipam/MD, Conab, Embrapa, Funai, GSI/PR, Ibama, ICMBio, Incra, Inpe, MCTI, MDA, MDIC, MDSA, MF, MI, MMA, MP, Serviço Florestal, Forum de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal	- apresentação da nova fase do plano e dos dados de desmatamento - discussão de propostas de agendas prioritárias - criação das Câmaras Técnicas de Manejo e Controle Florestal, de Unidades de Conservação e de Monitoramento e Fiscalização Ambiental	9 / 6 horas
16/5/2017	23 - ANA, Casa Civil/PR, Censipam/MD, Conab, DPF,	- compras públicas – conexão com o mercado de madeira - apresentação de dados do desmatamento ;	30 / 6 horas

	<p>Embrapa, Funai, GSI/PR, Ibama, ICMBio, Incra, Inpe, Mapa, MCTI, MDA, MDIC, MF, MI, MJ, MMA, MP, Serviço Florestal, Forum de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal</p>	<p>- apresentação dos planos de prevenção e combate ao desmatamento dos estados da Amazônia Legal</p> <p>- informações das câmaras técnicas criadas na reunião anterior</p> <p>- apresentação sobre o Programa Terra Legal</p> <p>- monitoramento dos planos ;</p> <p>- decisão pela realização de reuniões bilaterais entre Ibama e estados, para articular a realização de ações de fiscalização integradas</p>	
24/8/2017	<p>27 - ANA, Casa Civil/PR, Censipam/MD, Conab, Embrapa, Funai, GSI/PR, Ibama, ICMBio, Inpe, Mapa, MCTI, MDA, MDIC, MF, MI, MMA, MP, Serviço Florestal, Forum de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal, BNDES,</p>	<p>- informes sobre política de manejo integrado do fogo, lista de municípios prioritários, chamadas do Fundo Amazônia e SIPAM-SAR;</p> <p>- apresentação de dados do desmatamento ;</p> <p>- criação de unidades de conservação em áreas prioritárias ;</p> <p>- apresentação de projeto da Embraá junto ao Fundo Amazônia</p> <p>- informações das Câmaras Técnicas de monitoramento e fiscalização ambiental e de manejo florestal</p> <p>- monitoramento do PPCDAM</p>	<p>XXXX /6 horas</p>

	Secretarias de Meio Ambiente de Tocantins, Amazônia, Mato Grosso e Pará, Instituto do Meio Ambiente do Acre, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia		
12/12/2017	16 - ANA, Casa Civil/PR, Censipam/MD, Conab, DPF, Embrapa, GSI/PR, Ibama, ICMBio, Inpe, Mapa, MP, MMA, Serviço Florestal, Fundo Amazônia (BNDES), Governo do Estado do Acre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- critérios orientadores para apoio do Fundo Amazônia aos estados</li> <li>- lançamento do Sistema Amazônia Protege ;</li> <li>- apresentação de dados do desmatamento ;</li> <li>- balanço do trabalho em 2017 das Câmaras Técnicas de Fiscalização Ambiental e Manejo Florestal</li> <li>- proposta de criação de rede de fiscalização ambiental na Amazônia, integradas pelos estados e outras instituições estratégicas, como MPF e DPF ;</li> <li>- apresentação do balanço do PPCDAm em 2017 ;</li> <li>- discussão e deliberação da proposta sobre metodologia de monitoramento ;</li> <li>- discussão e deliberação sobre recomendações prioritárias para 2018</li> </ul>	XXX / 6 horas

29/5/2018	20 - ANA, Casa Civil/PR, Censipam/MD, Conab, Embrapa, GSI/PR, Ibama, ICMBio, Incra, Mapa, MCTI, MDA, MDIC, MF, MMA, MP, Serviço Florestal, Forum de Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal, Fundo Amazônia (BNDES)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- programa de monitoramento dos biomas</li> <li>- Fundo Amazônia</li> <li>- apresentação de dados sobre o desmatamento ;</li> <li>- desmatamento em unidades de conservação ;</li> <li>- evolução de linhas estratégicas do PPCDAm ;</li> <li>- Programa Municípios + ;</li> <li>- fortalecimento da Comissão Executiva do PPCDAm (discussão sobre participação efetiva dos estados e sobre participação da Sociedade Civil)</li> </ul>	26 / 7 horas
21/11/2018	20 - ANA, Casa Civil/PR, DPF, Embrapa, Funai, GSI/PR, Ibama, ICMBio, Incra, Inpe, Mapa, MCTI, MD, MDA, MF, MI, MDIC, MMA, MP, Serviço Florestal,	<ul style="list-style-type: none"> <li>- grupo de trabalho da moratória da soja ;</li> <li>- atualização da lista de municípios prioritários ;</li> <li>- projeto sobre cadeia produtiva da pecuária</li> <li>- relatório de balanço (preliminar) relativo a 2018</li> <li>- Programa Floresta +</li> <li>- apresentação de dados sobre o desmatamento</li> </ul>	12 / 2h 30 min

Fonte: Elaboração própria<sup>10</sup>

Obs: só foram considerados presentes aquelas instituições em que havia assinatura na lista de presença ou que tiveram uma participação registrada expressamente na reunião

**Tabela 12 – Informações sobre as reuniões da Conaveg**

Data da reunião	Número e discriminação das instituições presentes	Temas discutidos	Número de intervenções realizadas / Duração da reunião
23/4/2020	8 – MMA, ME, Mapa, MDR, MJSP, MCTIC, Censipam/MD, Vice-Presidência da República	- balanço da execução do PPCDAm em 2019 ; - encerramento do PPCDAm ; - aprovação do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 ; - aprovação do Regimento Interno da Conaveg ; - aprovação de resolução sobre pagamento por serviços ambientais ; - aprovação de resolução sobre combate e incêndios florestais	19 /2h e 21 min
23/6/2020	6 – MMA, ME, Mapa, MDR, MCTIC, Censipam/MD,	- retificação da resolução de encerramento do PPCDAm - informação sobre a elaboração do plano operativo	6 / 38 min
4/11/2020	8 - MMA, ME, Mapa, MDR, MJSP, MCTIC, Censipam/MD, EMCFA/MD	- discussão sobre o plano operativo referente ao Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023	14 / 1 hora

<sup>10</sup> a partir das atas obtidas em <http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/comissao-executiva>. Acesso em 22/9/2022

18/11/2020	9 - MMA, ME, Mapa, MDR, MJSP, MCTIC, Censipam/MD, Ibama, ICMBio	-informações sobre o andamento dos trabalhos das câmaras consultivas técnicas ; - aprovação do plano operativo	4 / 2h e 30min
30/6/2021	10 - MMA, ME, Mapa, MDR, MJSP, MCTIC, Censipam/MD, Ibama, ICMBio, Incra	-apresentação do plano de trabalho, dos produtos estratégicos e das iniciativas discutidas nas câmaras consultivas técnicas ; - aprovação do balanço de atividades de 2020	11 / 2h
27/10/2021	10 - MMA, ME, Mapa, MDR, MJSP, MCTIC, Censipam/MD, Ibama, ICMBio, Força Nacional de Segurança	-aprovação da revisão do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e de seu plano operativo ; - aprovação da recriação das câmaras consultivas temáticas ;	7 / 1h 30min
25/3/2022	9 - MMA, ME, Mapa, MDR, MJSP, MCTIC, MD, Ibama, ICMBio,	-informação de que o programa afeto ao MMA no PPA 2020-2023 é o 6014, que tem como meta a redução do desmatamento e incêndios ilegais em 90% em todos os biomas e que há alguns gargalos para que isso possa ser feito, como a ausência de distinção entre desmatamento legal e ilegal e a dificuldade de congregar esses dados em um único local - decisão pela criação de uma câmara consultiva sobre qualificação dos dados de desmatamento e incêndio, que incorporará as atribuições da	9 / 55min

		câmara de combate aos incêndios florestais	
25/5/2022	17 - MMA, ME, MDR, MJSP, MCTIC, Censipam/MD, MD, CNAL, Ibama, ICMBio, Sema/MT, Semads/MG, Inema/BA, CPRH/PE, Semas/PA, Sudema/PB, Chefe de Divisão de Aquicultura e Cultura Perenes/RS,	-registro de que é a primeira reunião que conta com a participação de representantes dos estados - discussão e aprovação sobre a revisão do Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023 e de seu plano operativo e do balanço de atividades de 2021 - aprovação da criação de câmara consultiva temática para qualificação de dados sobre desmatamento e incêndios florestais - realizações de apresentações por parte de representantes do Ibama, ICMBio, Censipam e MJSP	12 / 2h 30 min

Fonte: Elaboração própria<sup>11</sup>

<sup>11</sup> a partir das atas obtidas em <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/control-de-desmatamento-e-incendios-florestais/comissao-executiva-para-control-de-desmatamento-ilegal-e-recuperacao-da-vegetacao-nativa-conaveg/documentos>). Acesso em 22/9/2022

**Tabela 13 – Informações sobre as reuniões do CNAL**

Data da reunião	Número e discriminação das instituições presentes	Temas discutidos	Número de intervenções realizadas / tempo da reunião
25/3/2020	16 - Vice-Presidência da República, Casa Civil, MJSP, MD, MRE, ME, MI, Mapa, MS, MME, MCTIC, MMA, MDR, Secretaria-Geral, Secretaria de Governo e GSI/PR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regimento Interno do CNAL</li> <li>- bases do planejamento estratégico</li> <li>- necessidades de ação imediata</li> <li>- comunicação social</li> <li>- início dos trabalhos das comissões e subcomissões do CNAL</li> <li>- ativação do Gabinete de Prevenção e Combate ao Desmatamento e às Queimadas</li> </ul>	Indisponível
15/7/2020	17 - Vice-Presidência da República, Casa Civil, MJSP, MD, MRE, ME, MI, Mapa, MS, MME, MCTIC, MMA, MDR, Secretaria-Geral, Secretaria Especial de	<ul style="list-style-type: none"> <li>-apresentação das atividades desenvolvidas pelo CNAL no trimestre anterior</li> <li>- apresentação das iniciativas estratégicas prioritárias que deverão nortear as atividades do CNAL no trimestre</li> </ul>	Indisponível

	Assuntos Estratégicos, Secretaria de Governo e GSI/PR		
3/11/2020	17 - Vice-Presidência da República, Casa Civil, MJSP, MD, MRE, ME, MI, Mapa, MS, MME, MCTIC, MMA, MDR, Secretaria-Geral, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Governo e GSI/PR	-apresentação do planejamento estratégico do CNAL - discussão sobre novas prioridades em curso para as comissões e subcomissões do CNAL - estabelecimento de 'contratos de objetivos' com os diversos ministérios relativamente aos eixos estruturantes - discussão com os participantes de aperfeiçoamentos no Plano de Ações Imediatas	Indisponível
10/2/2021	16 - Vice-Presidência da República, Casa Civil, MJSP, MRE, ME, Mapa, MME, MCTI, MC MMA, MDH, MDR, Secretaria-Geral,	-apresentação do Plano Amazônia 21/22 em substituição à Operação Verde Brasil 2 - apanhado das principais atividades do CNAL desde sua reativação - apresentação pelo MDH do Programa Abrace o Marajó	Indisponível

	Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Governo e GSI/PR		
26/5/2021	18 - Vice-Presidência da República, Casa Civil, MJSP, MD, MI, MRE, ME, MS, Mapa, MME, MCTI, MC, MMA, MDR, Secretaria-Geral, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Governo e GSI/PR	-apresentação dos quatro eixos do Plano Amazônia 21/22 - informações sobre o planejamento das operações de fiscalização e combate aos ilícitos ambientais e fundiários em áreas identificadas como prioritárias em 11 municípios - apresentação, pelos participantes, dos trabalhos desenvolvidos por suas pastas	Indisponível
24/8/2021	17 - Vice-Presidência da República, Casa Civil, MJSP, MD, MI, MRE, ME, MS, Mapa, MME, MCTI, MC MMA,	- apresentação do Plano Nossa Amazônia - apresentação de iniciativas que materializam a interação com entes federativos e sociedade civil, como o Consórcio Amazônia Legal e o Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal	Indisponível

	MDR, Secretaria- Geral, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Governo e GSI/PR	- anúncio da prorrogação da operação Samaúma	
23/11/2021	17 - Vice- Presidência da República, Casa Civil, MJSP, MD, MRE, ME, MS, Mapa, MME, MCTI, MI, MC, MMA, MDR, Secretaria- Geral, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Governo e GSI/PR	destaque do Presidente do CNAL a respeito dos seguintes pontos : -necessidade de cumprimento das metas apresentadas pelo Brasil na COP26 - necessidade de mudança de legislação para resolver com mais rapidez a situação dos materiais apreendidos nas operações - importância do trabalho do MCTI na questão da bioeconomia ; - necessidade de colaboração dos participantes do Conselho para apoiar o trabalho das agências fiscalizadoras e a importância da recuperação da capacidade operacional das agências ambientais ; - omissão dos legisladores em regulamentar a exploração mineral em terras indígenas	Indisponível

		<p>apresentação de dados sobre o desmatamento. Apesar de o Prodes ter indicado uma taxa de 13.235km<sup>2</sup>, o desmatamento ilegal seria de 8.000km<sup>2</sup>. A diferença, feita em terras privadas, seria desmatamento legal</p> <p>-assinatura de memorando de entendimentos para a constituição do Grupo de Integração para Proteção da Amazônia - GIPAM</p>	
11/5/2022	<p>21 - Vice-Presidência da República, Casa Civil, MJSP, MD, MRE, ME, MS, Mapa, MME, MCTI, MC, MMA, MDR, Secretaria-Geral, Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Governo e GSI/PR, AGU, Governos do Pará,</p>	<p>-considerações sobre a decisão do STF que alterou a estrutura do conselho para incluir os Governadores dos estados que compõem a Amazônia Legal</p> <p>-informação de que está em fase de aprovação o Plano Estratégico do CNAL 2020-2030 e o Plano Nossa Amazônia</p> <p>-informação sobre o Plano Amazônia 2021/2022, que está em andamento, tendo na linha de frente o MJSP e o MMA</p> <p>-informação sobre a elaboração do Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal, relativamente</p>	Indisponível

	Rondônia, Roraima e Amapá	ao Consórcio dos Governadores da Amazônia Legal, cujos principais eixos estão em coordenação com os dois Planos de Governo – o Plano Estratégico e o Plano Nossa Amazônia	
--	---------------------------------	---	--

Fonte: Elaboração própria<sup>12</sup>,

---

<sup>12</sup> a partir dos registros obtidos em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/vice-presidencia/conselho-nacional-da-amazonia-legal/reunioes-cnal>. Acesso em 22/9/2022.

