

Anais do 13º Seminário de Administração Pública e Economia do IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
Programa de Mestrado Profissional em Economia
16 de novembro de 2023

GT – 2: Análise de Políticas Públicas e a Agenda de Reformas

**IMPACTOS DO DESMONTE DA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL PPCDAM
PERÍODO 2019-2020**

Helliton Silva, Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Comandante de Aeronave de Segurança Pública no Corpo de Bombeiros Militar do Amazonas.

Marcio Rocha Cruz, Mestrando em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) e Coronel no Exército Brasileiro.

IMPACTOS DO DESMONTE DA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL PPCDAM PERÍODO 2019-2020

IMPACTS OF THE DISMANTLING OF THE PUBLIC ENVIRONMENTAL POLICY PPCDAM PERIOD 2019-2020

RESUMO: Reconhecido como principal instrumento da política pública ambiental do Brasil, o plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) alcançou ao longo de anos desde sua implementação, expressivos resultados na redução das taxas de desmatamento na Amazônia Legal. Este trabalho almeja apresentar os impactos decorrentes do desmonte do PPCDAm, no período de 2019 a 2020, as intervenções políticas que culminaram no desastroso e acelerado aumento das queimadas e desmatamento ilegais, e também os atores que atuaram no processo de desmonte. No presente trabalho também será discutido noções do desmantelamento ou desmonte de políticas públicas e uma breve contextualização do PPCDAm, suas estratégias de atuação e os avanços alcançados na preservação da Amazônia brasileira. A metodologia utilizada foi baseada em pesquisa documental e bibliográfica.

Palavras-chave: Política pública, ambiental, desmatamento, desmonte, impactos.

ABSTRACT: Recognized as Brazil's main environmental public policy instrument, the Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm) has achieved significant results in reducing deforestation rates in the Legal Amazon over the years since its implementation. This paper aims to present the impacts resulting from the dismantling of the PPCDAm, in the period from 2019 to 2020, the political interventions that culminated in the disastrous and accelerated increase in illegal burning and deforestation, as well as the key players who acted in the dismantling process. This paper will also discuss notions of the dismantling or dismantling of public policies and a brief contextualization of the PPCDAm, its action strategies and the progress made in preserving the Brazilian Amazon. The methodology used was based on documentary and bibliographical research.

Keywords: Public policy, environmental, deforestation, dismantling, impacts.

1. INTRODUÇÃO

O desafio de promover mudanças institucionais consiste em caracterizar a importância dos tipos de mudanças, o potencial impacto que tais mudanças podem provocar nos processos políticos, nos grupos sociais e mais especificamente, nos efeitos pretendidos com as mudanças de políticas, o que necessariamente implicará em redução ou ampliação dos arranjos institucionais.

Percebe-se ao longo das transformações políticas, econômicas e sociais enfrentadas pelo poder público, que as questões ambientais ramificaram-se pelo país requerendo atenção e regulamentação através de políticas públicas de monitoramento, controle e proteção do meio ambiente.

Movimentos ambientalistas ganharam força e expressividade a partir da década de 80, com destaque, para a criação de políticas públicas e instituições que visavam atender às demandas ambientais do país. Como resultado decisivo citamos a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), no ano de 1989, e a mudança da Secretaria do Meio Ambiente em Ministério do Meio Ambiente em 1993.

Em seguida, outros desdobramentos importantes ocorreram como a criação de leis ambientais e implementação de diversos planos e projetos, dentre estes o PPCDAM lançado em 2004. No contexto das políticas de conservação ambiental, os avanços alcançados ao longo dos governos, contribuíram para resultados favoráveis no que concerne à contenção da expansão do desmatamento ilegal e proteção dos biomas, legitimando o Brasil desde então, como uma nação com influência importante nas discussões dos assuntos ambientais globais.

Ocorre que, mudanças institucionais em decorrência da alternância no poder, permeiam as ações governamentais do Estado e por conseguinte a formulação de políticas públicas. Com efeito, destaca-se a ação ou omissão de agentes do Estado no tocante à aplicação de esforços para redução ou diminuição de arranjos ou instrumentos de políticas, implicando em mudanças que podem resultar no desmonte de algumas políticas públicas e seus respectivos projetos governamentais, o que necessariamente muda a forma como as organizações enfrentam os problemas públicos, gerando resultados que afetam a coletividade.

Além da presente introdução, o roteiro que norteia este trabalho está dividido em quatro partes. A primeira parte busca apresentar noções acerca do desmantelamento ou desmonte de políticas públicas, caracterizando sumariamente as principais escolhas de estratégias de desmantelamento. A segunda parte trata da definição do PPCDAM, buscando demonstrar as estratégias adotadas para o combate ao desmatamento ilegal na Amazônia e os progressos alcançados no campo da preservação do maior bioma do Brasil. A terceira parte será dedicada a explorar e ilustrar as intervenções políticas que contribuíram para o desmonte da principal política pública voltada para a fiscalização ambiental na Amazônia, além de identificar os principais atores-chave envolvidos e demonstrar os impactos decorrentes do desmonte do PPCDAM. Por fim, as considerações finais buscam sintetizar os aspectos mais relevantes sobre o tema explorado, sobretudo, os resultados alarmantes provenientes do descontrole das políticas públicas ambientais citadas ao longo do trabalho

2. NOÇÕES DE DESMANTELAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As principais estratégias que norteiam o desmonte de alguma política perpassam por caminhos que inevitavelmente convergem para a relação inversamente proporcional de redução dos custos com o aumento dos benefícios políticos, de tal forma que o custo político líquido do desmantelamento não prejudique as chances eleitorais ou os objetivos políticos dos atores envolvidos. Nesse sentido, Bauer *et al.* (2014) demonstra que os custos políticos do desmantelamento são inerentemente impopulares, portanto, esses custos podem ser reduzidos se os formuladores de políticas forem capazes de evitar, desviar ou reduzir a culpa.

Mello (2022) cita que configurando um tipo específico de mudança em políticas públicas (*policy change*), a noção de desmonte segundo Michael Bauer é definida como:

(...) uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que diminui o número de políticas numa determinada área e reduz o número de instrumentos de políticas utilizados e/ou diminui a sua intensidade. Pode envolver mudanças nestes elementos centrais da política e/ou ser alcançada através da manipulação das capacidades para sua implementação e acompanhamento (Bauer *et al.*, 2012, p.35).

O desmonte pode assumir diferentes formas, mas seria caracterizado centralmente pela intenção dos governantes em alterar a forma com que determinadas políticas ou setores de políticas públicas estão organizados, de modo a auferir ganhos políticos, atender compromissos assumidos com o eleitorado ou se alinhar a visões de mundo e interesses da sua base de apoio (Mello, 2022; apud Bauer *et al.* 2012)

Trata-se de processos marcados pela *intencionalidade* na desestruturação ou reorientação de como a política é formulada e implementada. Mudam os pressupostos e premissas que norteiam a política. Muda a forma de enquadramento do problema a ser enfrentado por determinada ação governamental (Mello, 2022).

Para uma compreensão ampla do processo de desmonte, Bauer e Knill (2014) propõem duas dimensões para analisar o desmonte, sendo: a densidade e intensidade do desmonte de políticas públicas. Densidade das políticas referem-se à extensão que uma determinada área de política é tratada pelo governo, buscando avaliar a amplitude e diferenciação da atividade legislativa em torno das políticas públicas (Gomide *et al.*, 2021, p.38). Já a dimensão intensidade da política serve para medir o relativo rigor das políticas, desse modo, uma diminuição de intensidade indica que o governo está intervindo com menos ênfase em um determinada área normalmente associada como resultado da aplicação de estratégias de dismantelamento de políticas (Gomide *et al.*, 2021, p.39).

Para clarificar o entendimento de como se dá o processo de desmonte, é imprescindível analisar os atores-chave envolvidos, a fim de compreender como os formuladores de políticas decidem por realizar ou não o desmonte, e quais condições definem a opção de estratégias de desmonte, ou seja, a seleção da opção que produza a melhor relação custo/benefício político com resultados capazes de assegurar uma próxima eleição.

Bauer e Knill (2014) destacam quatros tipos de estratégias mais utilizadas pelos políticos para o desmonte de políticas públicas:

Estratégias de Desmonte	Características
Por Default	• marcado por uma ausência formal de tomada de decisão, baixa visibilidade e efetiva redução do nível de atividades e/ou serviços prestados pela política, buscando contornar os eventuais custos negativos gerados pela ação, comprometendo menos os gestores responsáveis pela decisão; está associado à ideia de “deixar morrer uma política” e é considerada a estratégia mais sutil de desmonte.
Por Mudança de Arena (<i>arena shifting</i>)	• definida por mudanças na posição institucional da própria arena decisória da política com impacto sobre formas de deliberação (temas, agendas e mecanismos) e participação (atores e instâncias). Esse tipo de recurso abrange medidas como transferência de uma política, sua coordenação e arranjo de execução, para uma diferente instância, órgão ou nível de governo e pode incluir descentralização, mudança entre órgãos ou entre áreas dentro de um mesmo órgão.
Por ação simbólica	• consiste em uma intenção clara de associar desmonte à decisão política dos governantes sem que isso necessariamente implique na decisão efetiva de reduzir ou extinguir a política. Essa estratégia apresenta alta visibilidade, pois, os atores políticos declaram sua intenção de desmontar políticas existentes, contudo as declarações políticas não levam a resultados, e por isso é simbólico. Há evidente intenção de obter ganhos políticos com esse discurso, para atender compromissos de campanha ou interesses de grupos de apoio.
Ativo	• caracterizado pela ação deliberada e explícita de reduzir ou extinguir a política e seus arranjos de sustentação, estimulados por razões políticas ou eleitorais, ou mesmo ideológicas. É uma estratégia de alta visibilidade e que mobiliza esforços de encampar mudanças normativo-legais, administrativas e procedimentais capazes de alterar o quadro no qual as políticas e agendas operam. Quando não caracterizada pela própria revogação de determinada política ou extinção de uma área temática, essa estratégia tende a se apoiar em medidas de desfinanciamento e redução de recursos, levando à paralisia e estagnação de determinadas políticas e agendas.

Fonte: Bauer e Knill (2014) – adaptado por Gomide *et al.* (2021) e Mello (2022)

3 PLANO DE AÇÃO PARA A PREVENÇÃO E O CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL (PPCDAm)

No âmbito do país, desde a década de 1950 propositivas ambientais iniciaram movimentos focados na preservação, controle e proteção do meio ambiente. Passados mais de quatro décadas, os movimentos ambientalistas expandiram-se e ganharam força nas discussões acerca do grave problema nacional que envolve o desmatamento da Amazônia brasileira.

Desde a promulgação da constituição federal de 1988, nota-se que o poder público vem adotando planos e programas estratégicos para reduzir as taxas de desmatamento e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais.

Em junho de 2003, ainda no primeiro ano de mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) divulgou dados¹ relativos à projeção de desmatamento na Amazônia brasileira no período de agosto de 2001 a agosto de 2002, indicando

¹ Convém destacar que a obtenção dos dados relativos ao desmatamento se deu a partir dos sistemas de monitoramento desenvolvidos pelo INPE, que desde 1988 mede o desmatamento da Amazônia Legal. As ferramentas utilizadas para detecção do desmatamento são: PRODES (Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal) e DETER (Detecção do Desmatamento em Tempo Real).

um crescimento acelerado do desmatamento em torno de 40% em relação ao período anterior (Areal, 2020).

Vigilante quanto à importância estratégica que a Amazônia ocupa no cenário das mudanças globais, o Estado empoderou a governança ambiental através da formulação e implementação de políticas ambientais efetivas. Nesse sentido, Marcovitch e Pinsky (2020) enfatizam que a despeito dos erros de governos passados em outras áreas, o Brasil provou sua capacidade de reduzir drasticamente a taxa de desmatamento na Amazônia, desde 2004, por meio de um conjunto de políticas públicas transversais.

Desse modo, visando ampliar as ações de combate mais eficaz ao desmatamento com impactos efetivos, foi criado em 2004 o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), considerado como o principal instrumento da política pública ambiental brasileira (Marcovitch e Pinsky, 2020), cujo plano tem por objetivo promover a redução das taxas de desmatamento na Amazônia Legal e fomento de atividades produtivas sustentáveis e infraestrutura (MMA², 2004).

O PPCDAm foi operacionalizado a partir de um planejamento conjunto de ações integradas do poder público, articuladas nos seguintes eixos de atuação: i. ordenamento fundiário e territorial; ii. Monitoramento e controle ambiental; e, iii. Fomento a atividades produtivas sustentáveis e infraestrutura (MMA, 2009).

Barroso e Mello (2020) sintetizam que o plano foi executado em diferentes fases, com medidas que incluíram: (i) monitoramento do desmatamento por imagens de satélite em tempo real; (ii) fiscalização efetiva para coibir extração ilegal de madeira e outras infrações; (iii) combate à grilagem de terras; (iv) criação de unidades de conservação; (v) demarcação de terras indígenas e (vi) corte de créditos subsidiados para produtores que não tinham titularidade da terra ou não respeitavam as normas ambientais.

Areal (2020) complementa destacando as seguintes ações específicas: (i) implementação em 2004 do Sistema de detecção de desmatamento em tempo real (DETER)³ do INPE; (ii) o lançamento em 2005 pelo IBAMA, de um programa de qualificação dos seus fiscais ambientais; (iii) a publicação do Decreto nº 6.321/2007, que atribuiu ao MMA a função de publicar, anualmente, a lista dos municípios prioritários no combate ao desmatamento e a forma de atuação sobre tais municípios;

No tocante aos avanços alcançados a partir do lançamento do PPCDAm, cabe destaque, em especial, as ações estratégicas delineadas no eixo de monitoramento e controle, o qual contribuiu

² MMA – Ministério do Meio Ambiente.

³ Antes da ativação do DETER, o monitoramento da Amazônia dependia de denúncias anônimas e voluntárias sobre áreas ameaçadas, o que dificultava a identificação de focos de desmatamento assim como o acesso aos mesmos em tempo hábil por parte do Ibama. Com a adoção do DETER, o Ibama pôde identificar com maior precisão, monitorar mais de perto e agir mais rapidamente em áreas com atividade de desmatamento ilegal (AREAL, 2020).

decisivamente para a redução das altas taxas de desmatamento na Amazônia brasileira, principalmente devido a eficiência do sistema DETER e a agilidade das ações integradas de fiscalização e combate aos crimes ambientais (MMA, 2013).

Dados obtidos pelo PRODES, demonstram que em 10 anos, houve uma redução considerável na taxa anual de desmatamento, passando de 27.772 km² em 2004 para 7.989 km² em 2016, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (Areal, 2020). No ano de lançamento da 3ª fase do PPCDAm, em 2013, o sistema PRODES destacou que a taxa anual de desmatamento da Amazônia em 2011, foi de 6.418 km², ou seja, a menor da série histórica, representando redução de 77% em relação à taxa anual observada em 2004 (MMA, 2013).

A importância do PPCDAm para a promoção e fortalecimento de políticas públicas voltadas para o controle e proteção do bioma Amazônia é inquestionável e reconhecida no cenário internacional.

De acordo com Carvalho (2010), o PPCDAm, por ter contribuído para uma redução considerável nas taxas do desmatamento na Amazônia Legal, lançou as bases políticas para que o Brasil pudesse assumir os compromissos voluntários de redução do desmatamento e que vieram constar oficialmente na Lei de Política Nacional de Mudança do Clima (Lei Federal nº 12.187/2009). Assim, já a partir de 2004, quando foram observados tendências de queda do desmatamento, o Brasil conquistou maior papel de destaque na agenda internacional de mudança do clima.

O PPCDAm já alcançou resultados expressivos em termos de redução de desmatamento que levaram a reduções de emissões sobre as quais o país pode captar recursos novos e adicionais no Brasil e no exterior para incrementar a implementação das políticas ambientais. Mesmo sem um mercado regulamentado de REDD⁴, a captação de recursos pelo Fundo Amazônia consistiu em uma doação em reconhecimento ao esforço e ao êxito do Brasil em reduzir a perda de Floresta Amazônica desde 2004. Além da possibilidade de captação de recursos, o PPCDAm identifica e atua sobre os vetores do desmatamento, criando uma base para o desenvolvimento e a implementação do REDD+, inclusive compartilhando lições aprendidas para ampliação das políticas de redução do desmatamento para outros biomas (MMA, 2013).

4 IMPACTOS DO DESMONTE DO PPCDAm – PERÍODO 2019-2020

A descontinuidade das ações de fiscalização e combate ao desmatamento, assim como a paralisação de novos processos de demarcação de terras, ilustram modos de implementação de processos ativos de desmonte (Mello, 2022).

⁴ Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation (em inglês). O mecanismo de REDD consiste numa proposta internacional de pagamento por serviços ambientais, na qual os países tropicais são compensados pelo serviço prestado de redução do desmatamento, conservação das florestas, manejo florestal sustentável e aumento dos estoques de carbono florestal (AREAL, 2020).

O custo resultante de ações e declarações realizadas por autoridades do alto escalão do governo federal, na gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, sobretudo nos primeiros anos de governo, contribuíram para o aumento acelerado e alarmante das taxas de desmatamento na Amazônia brasileira, desencadeando efeitos negativos com repercussão nas mídias nacionais e internacionais. De acordo com Marcovitch e Pinsky (2020), o aumento crescente do desmatamento foi potencializado pelo sistemático desmonte das políticas ambientais no Brasil, e por uma retórica do governo federal de desinformação e de incompatibilidade do desenvolvimento econômico da região amazônica com a preservação ambiental.

Diversas declarações públicas oriundas do Presidente da República (PR) e do Ministro do Meio Ambiente, já sinalizavam desinteresse pela questão ambiental (Barroso e Mello, 2020; *apud* Estadão Conteúdo, 2019). Logo no início do mandato, intervenções políticas voltadas para desorganizar a governança ambiental e os arranjos de implementação construídos de forma participativa ao longo de anos, foram postas em prática pelo PR e ministro do meio ambiente, implicando em uma substancial alteração das políticas públicas necessárias à prevenção e ao controle do desmatamento (Marcovitch e Pinsky, 2020), afetando diretamente o PPCDAm.

Rajão *et al.* (2021), enfatiza que sob a liderança do ministro Ricardo Salles, vem ocorrendo um desmonte acelerado das políticas de controle do desmatamento. Um dos efeitos mais expressivos foi a redução vertiginosa dos autos lavrados por infração contra a flora nos anos de 2019 e 2020, cujos quantitativos são os menores já registrados nos últimos 21 anos nos estados da Amazônia Legal, apesar da elevação recorde nas taxas de desmatamento em 2019 (10,1 mil km²) e 2020 (10,9 mil km²) (Rajão *et al.*, 2021).

De fato, essa intervenção política do ministro causou impactos negativos nas ações de controle e monitoramento do PPCDAm. Segundo Marcovitch e Pinsky (2020) um dado alarmante significativo é a redução de 34% do número de multas aplicadas pelo IBAMA por infração ambiental em 2019, quando comparado com 2018. Dados coletados em março de 2020 indicam o registro de 9.745 autuações ambientais no ano de 2019, ante 14.699 em 2018. As infrações representaram em 2019, um total de R\$ 2,3 bilhões. Em 2018, foram R\$ 4,09 bilhões, o que representa em valores uma queda de 43,3%.

Os cortes orçamentários levaram à redução de fiscais e operações. Sueli Araújo, ex-presidente do IBAMA, avalia que a retórica agressiva e a narrativa antifiscalização do governo federal justifica esses dados, pois os agentes do IBAMA que vão a campo se sentem ameaçados e desmotivados (Brant, Watanabe, 2020).

É oportuno enfatizar que o enfraquecimento do IBAMA, instituição que atua na vanguarda do planejamento e execução das ações do PPCDAm, foi causada por impactante redução orçamentária. De pronto, Brzezinsk (2021) salienta que o orçamento total da União para o exercício financeiro de 2020 era de R\$ 3.565.520.100.068,00, todavia o anexo I da LDO estabeleceu que para

o funcionamento do MMA foi reservado R\$ 1.086.518.739,00 e para o IBAMA R\$ 545.973.019,00. Para fins de comparação, a autora cita que o orçamento alocado para o MAPA foi de R\$ 3.150.972.318,00, enquanto que o Ministério da Defesa foi contemplado com R\$ 16.615.398.425,00. Observa-se que houve uma opção política de privilegiar outras áreas, como a defesa, em detrimento do órgão federal responsável pelo meio ambiente.

Pela Lei, o IBAMA deveria ser entidade protagonista na conservação e preservação ambiental. No entanto, a autarquia vem sendo desmantelada pelo governo federal, das mais diversas formas (Pontes, 2020). O Ministério Público Federal (MPF) afirma que o ministro do meio ambiente enfraqueceu a atividade fiscalizatória do IBAMA, por meio de uma série de medidas: i) mudanças de chefia por pessoas com pouco conhecimento das atividades fiscalizatórias ou demora na definição dos cargos; ii) diminuição do número de fiscais; iii) reduções orçamentárias; iv) inviabilização de atividades estratégicas essenciais, como a destruição de maquinário; v) processos conciliatórios quanto à imposição de multas; vi) limitação de horas em campo; vii) discurso das autoridades; viii) utilização de remoções com desvio de finalidade (MPF, 2020).

Partindo desse pressuposto, Barroso e Mello (2020) listam as principais intervenções que resultaram no desmonte das políticas ambientais, em especial o PPCDAm: (i) a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA); (ii) a exoneração de inúmeros superintendentes estaduais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e sua substituição por pessoas alegadamente descomprometidas com as causas ambientais; (iii) a transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (iv) a alteração da competência para demarcar terras indígenas, com sua migração da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para o Ministério da Agricultura; (v) a manifesta hostilidade em relação às organizações não governamentais que atuam ao lado dos defensores da floresta; e, (vi) a extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, que detinha a atribuição de estabelecer os critérios e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo.

O PPCDAm, principal instrumento da política ambiental brasileira desde 2003, referência internacional por coordenar ações interministeriais e responsável pela queda de 83% do desmatamento de 2004 a 2012, foi descontinuado pelo governo atual e extintas suas estruturas de governança. Após a repercussão internacional do aumento da taxa do desmatamento na Amazônia, seguido da pressão de investidores internacionais e ameaças de boicotes de mercados internacionais no consumo de produtos brasileiros, foi criada no final de 2019 a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Marcovitch e Pinsky, 2020).

Na intenção de controlar e reduzir as taxas do desmatamento ilegal, o governo federal adotou a estratégia da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) na Amazônia. Contudo, ficou evidente e demonstrado que a GLO foi ineficaz quanto à missão recebida, haja vista que os militares do Exército não tem o conhecimento técnico necessário, como os agentes do IBAMA têm, para lidar

com os criminosos que queimam e derrubam a floresta (Marcovitch e Pinsky, 2020).

Restou comprovado como uma estratégia mal sucedida do governo federal, pois, dados do INPE demonstraram que o mês de agosto de 2020 teve 29.037 focos de calor na Amazônia Legal, o segundo número mais alto nos últimos dez anos, ficando 5% abaixo dos 30.900 de 2019 (Marcovitch e Pinsky, 2020). Entre maio e agosto de 2020, o número de queimadas foi de 39.187, enquanto que em 2019 foram 38.952 focos. E o número de alertas de desmatamento na Amazônia em 2020 foi 34% maior do que em 2019 (Marcovitch e Pinsky, 2020). Esses dados reforçam que a presença das Forças Armadas, sem um plano integrado de combate ao desmatamento, não apresenta resultados na queda da taxa de desmatamento (Observatório do Clima, 2020).

Dos impactos prejudiciais ocasionados pelo avanço do desmatamento na Amazônia brasileira, cabe destaque os seguintes: i – congelamento das doações da Noruega e Alemanha à projetos de preservação da Amazônia, como o Fundo Amazônia (suspensão de repasse em 2020 no ordem de R\$ 133 milhões); ii – desinvestimento de bilhões de dólares de fundos internacionais para proteção da Amazônia; iii – sinalização de oito países europeus quanto à dificuldade de fazer negócios com o Brasil e possível suspensão do acordo Mercosul-União Europeia, este último capitaneado pelo presidente francês, Emmanuel Macron; iv - recorde no número de desmatamento na Amazônia com total aproximado de 20.980 km² somando os anos de 2019 e 2020, o que representa um aumento de 69% comparado aos anos de 2017 e 2018.

As intervenções políticas protagonizadas pelos atores-chave já mencionados neste trabalho, na tentativa de dismantelar a principal política voltada para preservação e proteção da Amazônia brasileira, o PPCDAm, resultaram em impactos negativos, os quais foram veemente contestados por autoridades brasileiras, líderes mundiais e comunidade política e econômica internacional. A preocupação com o descontrole das queimadas ilegais e o crescimento alarmante das taxas de desmatamento, transpassaram as fronteiras da Amazônia, provocando impactos e efeitos danosos à sociedade brasileira em todas as regiões do país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil caminha perigosamente na contramão da sustentabilidade. Contudo, é importante aludir que ainda há tempo de corrigir o rumo das políticas públicas ambientais voltadas para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Destarte, trazemos em evidência o objetivo do presente trabalho, o qual, mesmo que sinteticamente, buscou apresentar os impactos do desmonte do PPCDAM, resultantes das intervenções protagonizadas por atores políticos no período de 2019 a 2020.

No tocante ao contexto de mudança de políticas, constatamos que o dismantelamento ou desmonte de políticas destaca-se como uma categoria distinta pelo fato desse tipo de mudança promover impactos e resultados nos produtos de políticas produzidos, os quais são

intencionalmente influenciadas por diferentes fatores como por exemplo a presença política e instrumentos políticos. Com base no conteúdo bibliográfico explorado, identificamos que a estratégia de desmonte utilizada para enfraquecer e dismantelar o PPCDAm foi o desmonte ativo.

O avanço que o PPCDAm proporcionou para a efetivação da governança ambiental na Amazônia merece destaque e reconhecimento como uma política pública de sucesso. Inúmeros progressos foram alcançados. Não obstante à redução drástica das taxas de desmatamento, citamos ainda o fortalecimento do sistema de monitoramento e controle por parte do IBAMA e demais órgãos de proteção ambiental. Durante o período em que esteve operante, o PPCDAm conduziu o Brasil a posição de referência na redução de gases de efeito estufa por desmatamento de florestas tropicais (MMA, 2016).

Apesar dos prósperos resultados obtidos com o PPCDAm, essa política pública foi descontinuada. Ficou demonstrado ao longo do trabalho, que diversas intervenções políticas favoreceram uma agenda de desconstrução e descredibilização das medidas de proteção ambiental, como por exemplo, a flexibilização das normas de fiscalização ambiental e desautorização de operações dos órgãos fiscalizadores. Imprescindível frisar também que, os cortes orçamentários e as inúmeras mudanças realizadas nos principais órgãos responsáveis pelo meio ambiente, em especial o IBAMA, foram intervenções efetivas para o dismantelamento do PPCDAm.

Por fim, o desmonte do PPCDAm entre 2019 e 2020 resultou em um aumento progressivo e alarmante de destruição da floresta amazônica, reverberando em impactos negativos que ganharam vergonhoso destaque nos noticiários nacionais e internacionais. As consequências desses impactos ainda estão flamejando como as labaredas que perecem as florestas do bioma amazônico, provocando reflexos muito além dos problemas relacionados com a crise ambiental, o negacionismo da importância da preservação ambiental prejudicou também setores da economia e a credibilidade do Brasil nas tratativas internacionais.

6. REFERÊNCIAS

AREAL, Gabriel Rebello Esteves. Fundo Amazônia e as estratégias regulatórias. 2020. Dissertação (mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, FGV, Rio de Janeiro, 2020. p. 153.

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Como salvar a Amazônia: Por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. Revista de Direito da Cidade, v. 12, n. 2, p. 1262-1307, 2020.

BAUER, M. e KNILL, C. A Conceptual Framework for the Comparative Analysis of Policy Change: Measurement, Explanation and Strategies of Policy Dismantling. Journal of Comparative Policy Analysis, v. 16, n. 1, pp. 28-44, 2014.

BRANT, D.; WATANABE, P. Sob Bolsonaro, muitas ambientais caem 34% para menor nível em 24 anos. Folha de S.Paulo, São Paulo, 9 mar. 2020. Ambiente. Capa e B1. Disponível em: . Acesso em: 25 jan. 2023.

BRZEZINSKI, M.L.N. L. Desmonte do Patrimônio Ambiental do Brasil: Uma política pública do Presidente Bolsonaro. In: Desmonte do Estado e Retração da Cidadania: pensando alternativas de proteção social. INCT – PPED. Nicolás, Maria Alejandra; Gaitán, Flávio (organizadores) – 1. Ed., Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, p. 96-151.

CARVALHO, Fernanda Viana. Brasil: de estado-veto a negociador estratégico. A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997-2010). Tese (Doutorado) - Programa de Doutorado em Política Internacional e Comparada, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. p.173.

GOMIDE, A.A.; CASTRO, A. C.; LANZARA, Arnaldo; SANTANA, C.H.; NEVEZ, E.M.S.C.; GAITÁN, Flávio; BURLAMAQUI, Leonardo; LEOPOLDI, M.A.; MACHADO, R.A.; BOSCHI, R.R.; LEITE, S.P.; Desmonte e Reconstrução de Políticas e Capacidades Estatais para o Mundo PósPandemia. INCT – PPED. IPEA. Rio de Janeiro, RJ. Ago 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/363158177>. Acesso em: 18 Jan. 2023.

MARCOVITCH, Jacques; PINSKY, Vanessa. Bioma Amazônia: atos e fatos. Estudos Avançados, v. 34, p. 83-106, 2020.

MELLO, Janine. Caminhos do desmonte de políticas públicas: condicionantes e hipóteses. Publicação preliminar. Rio de Janeiro: Ipea, 1ª Ed. 2022.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3ª fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da Floresta / MMA e GPTI. Brasília: MMA, 2013. Disponível em: Acesso em: 23 jan. 2023.

_____. Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 2ª fase (2009-2011) Rumo ao desmatamento ilegal zero / MMA e GPTI. Brasília: MMA, 2009. Disponível em: . Acesso em: 23 jan. 2023.

_____. Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 1ª fase (2004-2008) / MMA e GPTI. Brasília: MMA, 2004. Disponível em: . Acesso em: 23 jan. 2023.

MPF – Ministério Público Federal. Ação de improbidade administrativa n. 1037665-52.2020.4.01.3400, 6 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/32vCHrT>. Acesso em 26 jan. 2023.

NICOLÁS, M.A; ZIMMERMANN, S.A. O Desmonte (Policy Dismantling) no campo das análises das políticas públicas. In: Desmonte do Estado e Retração da Cidadania: pensando alternativas de proteção social. INCT – PPED. Nicolás, Maria Alejandra; Gaitán, Flávio (organizadores) – 1. Ed., Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, p. 152-188.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Queimadas em agosto confirmam que Exército fracassou na Amazônia. 1 set. 2020. Disponível em: . Acesso em: 26 jan. 2023.

PONTES, N. Um ano após "dia do fogo", Amazônia segue em chamas. Deutsche Welle. 10 ago. 2020. Disponível em: <https://p.dw.com/p/3gkwk>. Acesso em: 25 jan. 2023.

RAJÃO, Raoni et al. Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal. Policy Brief CSR/LAGESA/UFMG, jun. 2021.