

DANDO NOME AOS BOIS

Análise das medidas infralegais para o meio ambiente
nos primeiros dois anos do Governo Bolsonaro.



Inesc

INESC

O Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, criado em 1979, é uma organização da sociedade civil brasileira, sem fins lucrativos, não partidária e com finalidade pública. A ação do Inesc orienta-se para ampliar a participação social em espaços de deliberação de políticas públicas. Em suas intervenções, utiliza o instrumental orçamentário como eixo estruturante do fortalecimento e da promoção da cidadania.

A fim de ampliar o impacto de suas ações, atua em parceria com outras organizações, movimentos e coletivos sociais. Tem uma agenda multitemática e articulada às demandas históricas de sujeitos de direitos e à luta social por garantia de direitos aos povos indígenas, quilombolas e camponeses, entre crianças, adolescentes e juventudes. O Inesc está inserido em debates relacionados ao direito à cidade, ao meio ambiente e à terra, entre outros.

Artigo recebido em março de 2021 e publicado em abril do mesmo ano.

ÍNDICE

03.

Apresentação

05.

Metodologia de trabalho

09.

Dando nome aos bois: 12 lideranças da boiada

10.

Normas que buscam o enfraquecimento da responsabilização administrativa para punição dos infratores ambientais

14.

Normas que buscam o enfraquecimento da estrutura do ICMBio e do seu papel de gestão das unidades de conservação

20.

Normas que buscam o enfraquecimento da atuação do MMA e o redirecionamento de sua atuação na agenda ambiental

APRESENTAÇÃO

Faz parte do cotidiano de um órgão público normatizar seu funcionamento, tanto do ponto de vista da sua organização institucional como do ponto de vista do aperfeiçoamento do exercício das suas atribuições de executor de políticas públicas, muitas delas amparadas por leis.

Em tempos normais de democracia e de cumprimento das normas legais por parte do poder executivo, o que não afasta escolhas de ordem política de natureza discricionária, esse exercício normativo transcorre sem grandes cismas e temores.

Isso não significa que não seja objeto de atenção e pressão por parte de diferentes grupos de interesse, seja de caráter econômico, como as empresas que têm suas atividades e rentabilidade afetadas pela regulação normativa, seja de outras naturezas, como o caso de organizações sociais que trabalham para que políticas e instituições públicas não retrocedam em direitos.

Governos sempre atuam para transformar políticas segundo prioridades e interesses que são permeáveis a diferentes grupos e segmentos, que, por sua vez, influenciam os governos de forma assimétrica. A composição e a projeção da força e do poder fazem parte desse jogo.

Normalmente, espera-se que esse jogo político seja guiado segundo regras democráticas e constitucionais e que as iniciativas normativas a cargo dos órgãos do executivo tenham o papel de tornar as políticas públicas mais eficientes e eficazes, carregando uma missão institucional.

MAS NÃO ESTAMOS EM TEMPOS NORMAIS!

O Ministro do Meio Ambiente¹ do governo Bolsonaro, Ricardo Salles, disse, em reunião ministerial no dia 22 de abril de 2020, que:

Enquanto estamos nesse momento de tranquilidade, no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de COVID, é ir passando a boiada e mudando todo o regimento e simplificando normas. De IPHAN, de Ministério da Agricultura, de Ministério do Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços para dar de baciada a simplificação.²

Mas, quais são os bois que estão passando pela porteira? Quais são os efeitos do pisoteio sobre o meio ambiente? Para que e a quem interessa “dar de baciada” a mudança do regimento e a simplificação de normas?

É para contribuir com respostas a essas perguntas e dar visibilidade ao desmonte em curso da política ambiental que o Inesc decidiu monitorar e “dar nome aos bois” do ministro Ricardo Salles. O presente estudo organiza e analisa todas as medidas normativas publicadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e suas entidades vinculadas (Ibama, ICMBio, JBRJ) no período de 2019 a 2020.

¹ Cuja missão é “promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática, em todos os níveis e instâncias de governo e sociedade”. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/zopacas/informacoes/InstituicaoMMA.aspx>

² Transcrição disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/salles-sugere-ir-passando-a-boiada-para-mudar-regras-durante-pandemia/>

A [base de dados](#) que acompanha esta publicação traz informações sobre cada medida específica com a avaliação de cada uma delas feita por especialistas.

Esperamos que o registro sistemático e crítico do processo de desregulação ambiental no Brasil, assumido como missão pelo atual governo, contribua para que as medidas sejam conhecidas no que representam de risco ao meio ambiente e a toda a sociedade brasileira, bem como seus efeitos globais.

Ademais, é importante atentar para o perigo da cristalização política e jurídica de atos administrativos que favoreçam grupos seletos, os quais vão concentrar privilégios e menosprezar direitos coletivos conquistados ao longo da história, tornando a sociedade brasileira cada vez mais desigual.



METODOLOGIA DO TRABALHO

O trabalho foi dividido em duas fases. Na fase 1, foram realizados o acompanhamento das normas publicadas no Diário Oficial da União (DOU) e a sistematização de todas as medidas infralegais do Ministério do Meio Ambiente (inclusive de instâncias colegiadas), do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Instituto Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ).

A pesquisa cobriu o período de janeiro de 2019 até dezembro de 2020, o que configura os dois primeiros anos do governo Bolsonaro.

Por medidas infralegais entendem-se atos normativos de caráter administrativo de competência dos órgãos em análise, ou seja, portarias, instruções normativas, resoluções, deliberações e despachos.

PORTARIA

Ato administrativo que contém instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos, recomendações de caráter geral, normas de execução de serviço, nomeações, demissões, punições ou qualquer outra determinação da sua competência.

RESOLUÇÃO

Ato administrativo normativo que parte de autoridades superiores, mas não do chefe do executivo, através do qual se disciplina matéria da sua competência específica. Não pode contrariar os regulamentos e os regimentos, e sim explicá-los. Pode produzir efeitos externos.

INSTRUÇÃO NORMATIVA

Documento de organização e ordenamento administrativo interno destinado a estabelecer diretrizes, normatizar métodos e procedimentos e regulamentar matéria especificamente disciplinada a fim de orientar dirigentes e servidores no desempenho de suas atribuições.

DELIBERAÇÃO

Ato administrativo normativo ou decisório emanado de órgãos colegiados. Deve sempre obediência ao regulamento e ao regimento que houver para a organização do colegiado.

DESPACHO

Decisão proferida por autoridade executiva/competente cuja aplicação estende-se para casos idênticos, passando a vigorar como norma interna da administração para as situações análogas subsequentes.

524

MEDIDAS ANALISADAS

JBRJ - 1

MMA - 118

IBAMA - 113

ICMBIO - 282

Na **fase 1**, a pesquisa deu origem a uma base de dados com um total de **524 medidas** distribuídas da seguinte forma: 282 do ICMBio, 113 do Ibama, 118 do MMA e uma do JBRJ. Estão inclusas as medidas das instâncias colegiadas, como as do Conselho Nacional do Meio Ambiente, cujos atos são assinados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o preside, entre outros, e dez medidas conjuntas expedidas por mais de uma das entidades que são alvo da pesquisa.

Na **fase 2** do trabalho, foi realizada uma avaliação qualitativa de cada uma das 524 medidas com o apoio de especialistas em política e gestão ambiental em temas relacionados a cada órgão monitorado.

Para essa fase, foram construídos parâmetros para a avaliação do grau de risco envolvido em cada medida a partir da percepção dos especialistas. Por risco entende-se a possibilidade de que a medida adotada favoreça processos e práticas de redução do nível de proteção ambiental (direta ou indiretamente) estabelecido em leis e em normas expedidas pelo Poder Executivo, bem como em medidas infralegais anteriormente publicadas pelos órgãos em análise.

O **grau de risco** recebeu numeração de 1 a 5, sendo:

- Risco 1: muito baixo
- Risco 2: baixo
- Risco 3: médio
- Risco 4: alto
- Risco 5: muito alto
- Não se aplica: quando a medida não provoca risco

Tabela 1: Distribuição das medidas por órgão e grau de risco

GRAU DE RISCO	IBAMA	ICMBIO	MMA	MMA, IBAMA, ICMBIO	MMA, ICMBIO	JBRJ	ATO CONJUNTO	TOTAL
5 - Muito alto	-	3	3	4	-	-	-	10
4 - Alto	21	6	9	1	1	-	-	38
3 - Médio	20	31	23	-	1	-	1	76
2 - Baixo	20	16	24	-	-	1	1	62
1 - Muito baixo	17	58	56	-	-	-	-	131
0 - Não se aplica	31	168	3	1	-	-	-	207
TOTAL	113	282	118	6	2	1	2	524

Fonte: Base de dados de medidas infralegais elaborada pelo Inesc.

Foi realizada uma avaliação para cada uma das medidas a fim de se descobrir quais biomas brasileiros poderiam sentir algum efeito em decorrência do risco identificado.

Tabela 1: Distribuição das medidas por órgão e grau de risco

ÓRGÃO EXPEDIDOR	AMAZÔNIA	CAATINGA	CERRADO	MATA ATLÂNTICA	PAMPA	PANTANAL	AMBIENTE MARINHO	NÃO SE APLICA
IBAMA	60	63	63	62	59	59	57	40
ICMBIO	44	13	27	43	9	13	30	0
MMA	28	21	23	32	21	21	22	64
MMA/CGEN	6	6	6	6	6	6	6	1
MMA/Conama	5	5	5	5	4	4	3	2
MMA/IBAMA/ICMBIO	5	5	5	5	5	5	5	1
MMA/ICMBIO	2	2	2	2	2	2	2	0
IBAMA/Supes-PR, Sedest, IAT	0	0	0	1	0	0	0	0
MMA, ICMBIO, IBAMA, JBRJ	1	1	1	1	1	1	1	0
MMA, MTur, ICMBIO	0	0	0	0	0	0	0	1
JBRJ	0	0	0	0	0	0	0	1

Fonte: Base de dados de medidas infralegais elaborada pelo Inesc.

Os biomas com maior número de atos foram a Mata Atlântica (157), a Amazônia (151), o Cerrado (132) e o Ambiente Marinho (126). Nota-se também uma grande quantidade de atos que não dizem respeito a um bioma específico, no caso da classificação “não se aplica” (110). Cabe destacar que muitos atos têm efeito sobre mais de um bioma.

Por fim, os especialistas identificaram as **12 medidas mais danosas ao meio ambiente** nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro. **Top 12!**

Tabela 3: Medidas de maior risco – Top 12

TOP 12	ÓRGÃO	MEDIDA	DATA DE PUBLICAÇÃO	GRAU DE RISCO	AMAZÔNIA	CAATINGA	CERRADO	MATA ATLÂNTICA	PAMPA	PANTANAL	A. MARINHO
1	MMA, IBAMA, ICMBIO	Instrução Normativa Conjunta Nº 1	30/01/2020	5	X	X	X	X	X	X	X
2	MMA, IBAMA, ICMBIO	Instrução Normativa Conjunta Nº 2	30/01/2020	5	X	X	X	X	X	X	X
3	MMA, IBAMA, ICMBIO	Instrução Normativa Conjunta Nº 3	30/01/2020	5	X	X	X	X	X	X	X
4	ICMBIO	Instrução Normativa Nº 13	14/12/2020	5			X	X			X
5	MMA, ICMBIO	Portaria Conjunta Nº 33	30/01/2020	4	X	X	X	X	X	X	X
6	ICMBIO	Portaria Nº 102	13/02/2020	5	X	X	X	X	X	X	X
7	ICMBIO	Portaria 1.125	11/12/2020	5			X	X			X
8	MMA	Extrato de Ata Nº 28	26/10/2020	4	X	X	X	X	X	X	X
9	MMA	Portaria Nº 225	05/12/2020	4	X		X	X			
10	MMA	Portaria Nº 275	08/04/2019	4	X						X
11	MMA, IBAMA, ICMBIO	Portaria Conjunta Nº 298	24/04/2019	5	X	X	X	X	X	X	X
12	MMA	Portaria 630	08/11/2019	5	X	X	X	X	X	X	X

DANDO NOME AOS BOIS: 12 LIDERANÇAS DA BOIADA



De um total de **48 medidas** consideradas de alto risco por especialistas (sendo 38 de risco alto e 10 de risco muito alto), **12 delas**³ foram eleitas como as mais danosas e, ao mesmo tempo, estruturalmente sintomáticas no sentido mais amplo da desregulação em matéria ambiental comandada pelo governo Bolsonaro. Uma análise dessas medidas mais evidentes, publicizadas e indicativas do que o atual ministro do Meio Ambiente chamou de “baciada”, aponta para três dinâmicas de desregulação distintas e articuladas.

A definição dessas medidas mais críticas é um trabalho complexo, visto que há normas cujo risco individual pode parecer reduzido, porém, quando analisadas no conjunto, seus potenciais impactos podem assumir grandes proporções. Assim, considerando todas as 524 medidas expedidas, percebe-se que o esforço de desregulamentação e de enfraquecimento do papel de controle dos órgãos ambientais na esfera federal está aglutinado em três grandes blocos.

- Normas que buscam o **enfraquecimento da responsabilização administrativa** para punição dos infratores ambientais.
- Normas que buscam o **enfraquecimento da estrutura do ICMBio** e do seu papel de gestão das unidades de conservação.
- Normas que buscam o **enfraquecimento da atuação do MMA e o redirecionamento de sua atuação** na agenda ambiental.

³ Cada uma das medidas e sua avaliação são apresentadas nesta seção e são parte da base de dados disponibilizada na presente publicação.

Normas que buscam o enfraquecimento da responsabilização administrativa para punição dos infratores ambientais

Nesse bloco estão contidas diversas normas que tratam de procedimentos de fiscalização e de apuração das infrações ambientais afetas ao Ibama e ao ICMBio. Em especial, foram expedidas três Instruções Normativas Conjuntas (MMA, Ibama e ICMBio), reflexo da mudança na legislação superior, que fazem severas alterações nas normas aplicadas até aquele momento e podem fragilizar a atuação das autarquias na punição dos infratores ambientais.

As Instruções Normativas Conjuntas MMA, Ibama e ICMBio nº1, nº2 e nº3, publicadas em janeiro de 2020, são inequívocas quanto ao seu caráter: desmontar o que o então candidato à presidência denominou “indústria da multa”. Isso significa dismantelar a fiscalização e a capacidade de punição dos infratores ambientais. A fiscalização é peça central da política de comando e controle e é fruto de um longo processo de aprendizagem institucional e aperfeiçoamento normativo.

O objetivo principal da fiscalização ambiental é evitar a prática de ilícitos ambientais cometidos por pessoas físicas ou jurídicas e induzir o comportamento social em conformidade com a legislação, o que pode se dar por meio da aplicação de sanções administrativas e das medidas judiciais. A fiscalização ambiental pressupõe o exercício do poder de polícia administrativa, que é um dos recursos do Ibama e do ICMBio, e é essencial para que os órgãos possam atuar sob a ótica da dissuasão – mudança no comportamento do indivíduo pelo medo de ser punido. Essa é considerada a principal forma de promover modificações no comportamento social e prevenir ilícitos ambientais (Portaria nº 24/Ibama, 16 de agosto de 2016).

A estrutura normativa e institucional da fiscalização ambiental é parte também da experiência internacional em matéria de proteção do meio ambiente, conhecida como abordagem regulatória de comando e controle (C&C), que busca estabelecer padrões, limites e formas de usos de recursos naturais e aplicar penalidades a quem não cumpre essas regras.

Um exemplo notável é o desmatamento. É proibido desmatar a vegetação nativa sem autorização prévia, áreas de preservação permanente ou de reserva legal, conforme dispõe o novo código florestal (Lei nº 12,651, de 22 maio de 2012), ou mesmo outras áreas com proteção especial, como é caso das unidades de conservação (UC), terras indígenas e terras públicas.

Como parte das suas missões institucionais, o Ibama e o ICMBio fiscalizam e exercem poder de polícia administrativa para que a lei seja cumprida e para que o desmatamento ilegal seja coibido. A lei comanda (fixa o comando) e o órgão estabelece normas e dinâmicas institucionais para que consiga executar bem seu papel de controle. É isso que caracteriza “comando e controle”.

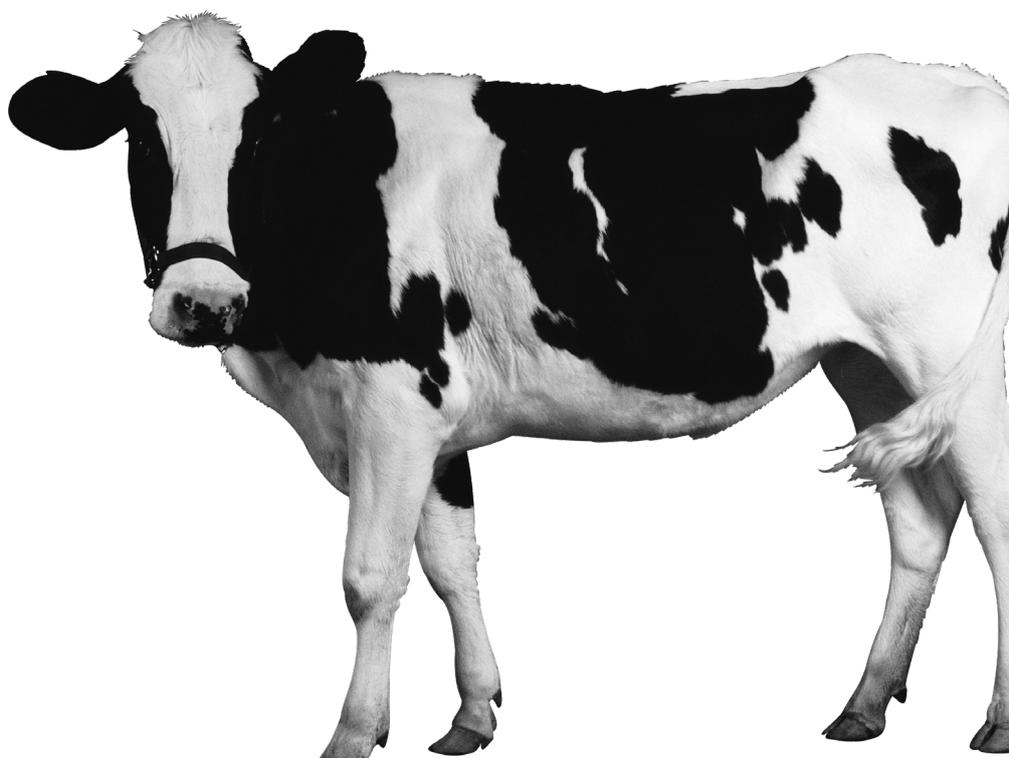
As três Instruções Normativas, acompanhadas do enfraquecimento orçamentário do Ibama e de reiterados discursos do governo contra o que denomina “indústria da multa”, produzem como efeito o desmonte do “comando e controle”. Isso sinaliza um perigoso caminho de aceleração do desmatamento e dos ilícitos ambientais no país, além de deslegitimar o exercício do poder de polícia dos agentes públicos que atuam na fiscalização, expondo-os ao risco de violência no campo.

Nessa mesma abordagem, a culpa sobre a responsabilidade pelo desempenho claudicante do combate ao crime ambiental e diversos desastres ambientais, sobretudo na Amazônia e no Pantanal, durante esse período, tem sido transferida para outros atores, como as ONGs, os ambientalistas, os índios, os servidores públicos e os governos anteriores, colocando-os sempre em suspeição.

Ainda que essas medidas, possivelmente inseridas por servidores com expertise técnica, possam trazer elementos relevantes para aperfeiçoar os procedimentos de apuração das infrações ambientais, há outros fatores muito sensíveis, seja na arquitetura dos procedimentos, seja no exercício das decisões.

O efeito dessas normas já pode ser percebido pelos indicadores de fiscalização do Ibama, com significativa redução dos autos de infração, dos embargos, das apreensões, das conciliações, dos julgamentos de processos e do pagamento das multas, entre outros.

Além disso, parece haver uma grande letargia na implementação dos novos procedimentos disciplinados por essas normas, resultando na elevação do risco de prescrição de milhares de processos de infração ambiental e no aumento da sensação de impunidade, um dos efeitos que pode intensificar a prática de ilícitos e de danos ao meio ambiente.



01.

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA IBAMA/ ICMBIO/MMA Nº 1, DE 29 DE JANEIRO DE 2020

Regulamenta os procedimentos de conversão de multas ambientais nos moldes do inciso I do artigo 142-A do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, e dá outras providências.

Essa norma disciplinou os procedimentos para a conversão direta das multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Nesse caso, o autuado pode optar em converter o valor da multa para recuperar os danos ambientais causados pela infração cometida por meio de projeto a ser implementado pelo próprio autuado. Essa medida foi considerada de alto risco, porque o desenho acarreta ausência de decisão técnica na aprovação e na priorização de projetos, tendo em vista que atualmente as autoridades julgadoras dos órgãos ambientais não são servidores de carreira do Ibama nem do ICMBio, e sim pessoas externas indicadas politicamente. Ambos os institutos juntos são responsáveis por mais de 130 mil processos de infração ambiental, sendo que uma parcela significativa deles corre alto risco de prescrição devido à mais completa inação, o que pode consolidar a impunidade dos infratores.

02.

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA IBAMA/ ICMBIO/MMA Nº 2, DE 29 DE JANEIRO DE 2020

Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Essa medida estabelece novos procedimentos para o julgamento dos processos de infrações ambientais, unificando o rito do Ibama e o do ICMBio. Embora apresente alguns componentes virtuosos, em geral, há elementos frágeis que podem comprometer o julgamento. Um exemplo disso são as autoridades julgadoras, responsáveis por emitir as decisões dos processos, que passaram a ser apenas os superintendentes do Ibama e os coordenadores regionais do ICMBio, que, na sua maioria, são pessoas indicadas politicamente para ocupar esses cargos. Assim, pode haver maior influência política sobre as decisões, privilegiando ou prejudicando determinado infrator dependendo dos interesses em jogo.

Caso essas autoridades não se sujeitem à ingerência política, podem ser exoneradas da função. Isso difere da situação anterior, na qual o papel da autoridade julgadora era exercido predominantemente por servidores do quadro próprio dos órgãos, com estabilidade, sem necessariamente estarem em cargos comissionados, conferindo maior isenção e capacidade para decidir. Além disso, a norma estabeleceu um novo arranjo dos procedimentos de instrução dos processos que exigem grande esforço institucional de implementação. Como isso não está ocorrendo a contento, há um aumento significativo no risco de prescrição de milhares de processos, o que, convenientemente, deixa os infratores impunes. Ainda foi criada uma etapa de conciliação ambiental antes do julgamento da infração, que também não vem se mostrando frutífera por causa de vários entraves legais e operacionais. No desenho federal da conciliação ambiental, o infrator é beneficiado com a redução de até 60% do valor da multa. No entanto, a reparação do dano, fundamental para o restabelecimento da qualidade do meio ambiente, não é uma condição obrigatória, sendo comuns os casos em que a contestação do processo se estende por muito tempo.

03.

INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA IBAMA/ ICMBIO/MMA Nº 3, DE 30 DE JANEIRO DE 2020

Regulamenta os procedimentos de conversão de multas ambientais nos moldes do inciso II do art. 142-A do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, e dá outras providências.

Essa norma disciplinou os procedimentos para a conversão indireta das multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Nesse caso, o autuado pode optar em destinar o valor da multa com desconto para projetos ambientais. Essa medida foi considerada de alto risco, pois o desenho implica ausência de decisão técnica na aprovação e na priorização dos projetos que estão a cargo do Ministério do Meio Ambiente. Houve, inclusive, a tentativa de criar um fundo, sem parâmetros objetivos nem transparência na governança, para gerir esses recursos e aplicá-los nos projetos. Essa norma revogou a anterior, que havia embasado a seleção pública de diversos projetos de recuperação ambiental, totalizando cerca de R\$ 1 bilhão, a serem executados por organizações sociais. Eles acabaram não sendo implementados, desperdiçando esforço público na iniciativa. Além disso, existem mais 130 mil processos de infração ambiental acolhidos. Uma parcela significativa deles corre alto risco de prescrição em decorrência da completa inação da administração pública, o que pode consolidar a impunidade dos infratores.

Normas que buscam o enfraquecimento da estrutura do ICMBio e do seu papel de gestão das unidades de conservação

Sob outro viés, há um conjunto de normas que visa enfraquecer a estrutura do Instituto Chico Mendes e o seu papel de gestão das unidades de conservação.

As alterações promovidas na estrutura organizacional do órgão reduziram coordenações regionais e aglutinaram unidades vinculadas a elas, tornando-as mais genéricas e ineficientes para lidar com a complexidade, a diversidade e a localização das 334 unidades de conservação federais do território nacional. Além disso, houve transformação de alguns cargos de nível mais baixo para nível mais elevado, a fim de torná-los mais atrativos para nomeações de pessoas indicadas politicamente, uma vez que o valor das gratificações era muito baixo para pessoas externas ao órgão.

Também são esperadas mudanças mais drásticas, já que, em outubro de 2020, o governo federal anunciou a intenção de fundir as estruturas do ICMBio com as do Ibama, retrocedendo ambas em 13 anos. A criação do grupo de trabalho para avaliar tal fusão é parte das mudanças normativas acima descritas. O que está em curso é uma **mudança estrutural da política de áreas protegidas**, com a progressiva passagem da gestão pública para a gestão privada. O processo está transcorrendo de forma acelerada, sem qualquer participação da sociedade ou do parlamento e sem um debate sério sobre potenciais riscos desse caminho, ou mesmo sobre o que deveria ser um caminho mais efetivo para promover o engajamento do setor privado com a gestão e a proteção do meio ambiente. No afã de querer demonstrar que está terceirizando a prestação de serviços de uma unidade de conservação, o governo federal divulgou erroneamente que ela tinha sido repassada à iniciativa privada, quando, na verdade, apenas os serviços prestados por ela estavam sendo concessionados. Tal ato falho só transparece a intenção de reduzir o papel do ICMBio na gestão das unidades de conservação sem o cuidado com as consequências de uma concessão bem planejada.

Os bois nomeados neste caso são, para continuar nas metáforas, a comissão de frente da boiada do ICMBio, como a seguir.

A **IN ICMBio nº 13/2020** altera a composição do Comitê Especial de Concessão (CEC), deixando apenas detentores de cargos comissionados da diretoria e coordenações subordinadas. A **Portaria Conjunta MMA e ICMBio nº 33/2020** chancela a nomeação em larga escala de policiais militares e outros profissionais não qualificados para os cargos de gestão do ICMBio. A **Portaria ICMBio nº 102/2020** serve à estratégia de redução de custos e centralização de poder, levando, por conseguinte, à redução da efetividade e das especificidades das unidades. A **Portaria ICMBio nº 1.125/2020** busca suavizar as obrigações pactuadas em função do fracasso das concessionárias no cumprimento de suas obrigações e no pagamento de multas impostas.

As medidas acima descritas também prepararam o terreno institucional para o Programa Adote um Parque, criado em 2021 por meio do Decreto nº 10.623/2021. Sob o argumento de que não havia recurso público disponível para executar ações de fiscalização e gestão das unidades de conservação, o governo anunciou a adoção de parques por parte da iniciativa privada como saída para resolver o problema da gestão e da falta de recursos para implementar a política de áreas protegidas sob responsabilidade do ICMBio.

O discurso do atual ministro indica explicitamente a intenção de “dar de baciada” para a iniciativa privada a gestão das áreas protegidas federais. Caberia às empresas adotantes a recuperação ambiental de áreas degradadas, o apoio à prevenção e ao combate de incêndios florestais e do desmatamento ilegal, a promoção de melhorias de infraestrutura e de manutenção, o monitoramento e a consolidação e a implementação de planos de manejo das UCs. Ou seja, essas empresas assumiriam as atribuições que hoje são da alçada do ICMBio, embora muitas dessas atividades, como a fiscalização, sejam exercidas por carreiras típicas do Estado, o que significa que não podem ser substituídas pela iniciativa privada. O ICMBio, por sua vez, ficaria com o papel de supervisão e de fiscalização dos adotantes, com base em termo de adoção e plano de trabalho aprovados.

A criação dos Núcleos de Gestão Integrada (NGI) pela **Portaria ICMBio nº 102/2020** corrobora a estratégia de mostrar à sociedade a suposta omissão do ICMBio, uma vez que, com a nucleação, a presença institucional será significativamente reduzida pelo fim da capilaridade que o órgão possui, enfraquecendo as ações de proteção e gestão de maneira geral. Com isso, abrem-se as portas para a ineficiência do instituto, fornecendo mais munição à narrativa de que as áreas protegidas deveriam mesmo passar à iniciativa privada. Soma-se a isso o fato de que parte dos recursos disponíveis para a estruturação e o fortalecimento das UCs é proveniente de projetos de cooperação internacional geridos pelo MMA e pelo ICMBio. Esses projetos foram paralisados pela atual gestão com o falso discurso de mal uso dos recursos por parte das ONGs que também os compõem. Com essas ações, que reduzem a força do ICMBio e interrompem a alocação de recursos para as UCs, criam-se as condições para que a sociedade acredite que o Estado não é capaz de gerir as áreas protegidas.

A mudança estrutural no rumo da política de gestão de áreas protegidas se dá em paralelo ao enfraquecimento da capacidade institucional do ICMBio e ao aparelhamento da sua estrutura de comando, com elevada presença de militares, que não possuem expertise em gestão ambiental nem nos processos administrativos correlatos.

Grande parte do esforço de estruturação de capacidade institucional do ICMBio e de superação dos obstáculos à uma efetiva implementação da política de áreas protegidas corre o risco de ser jogado por terra. As normas descritas e a extinção do ICMBio são, notadamente, medidas de grave retrocesso socioambiental.

A decisão de criação do órgão foi, em grande parte, fruto da decisão de superar essas fragilidades. Ao longo de seus 14 anos de existência, diversos resultados já foram alcançados e muito se caminhou no seu amadurecimento institucional.

As mudanças normativas no ICMBio estão, também, em evidente alinhamento com as transformações em curso no Ministério do Meio Ambiente.



04.

INSTRUÇÃO NORMATIVA ICMBIO Nº 13, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2020

Disciplina, no âmbito do ICMBio, normas e procedimentos para a estruturação, a elaboração de documentos editalícios e contratuais, a execução, a fiscalização dos contratos e o monitoramento das concessões de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em Unidades de Conservação federais.

Essa norma trata da modificação das normativas internas do órgão que disciplinam os procedimentos para todas as fases do processo de concessões das UCs, especialmente as realizadas nesta gestão. Ela cria duas instâncias no processo sancionador para apurar o não adimplemento das obrigações contratuais: a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual (CFAC), em 1ª instância, que antes era a única a aplicar sanções, e o Comitê Especial de Concessão (CEC), em 2ª instância. O CEC foi alterado para ser composto apenas por detentores de cargos comissionados da diretoria e de coordenações subordinadas, excluindo a equipe da UC objeto da concessão do comitê. Tal fato causa transtornos na gestão das concessões, tendo em vista que é a gestão da UC que tem a função de acompanhar os contratos de concessão, mas que perdeu o papel de apuração dos possíveis descumprimentos contratuais. Na prática, se uma concessionária cometer irregularidades ou não cumprir o contrato, quem irá julgar a questão será uma instância composta por dirigentes em geral indicados politicamente para ocupar os cargos em comissão. Eles podem sofrer maior influência na tomada de decisões do que os servidores efetivos, que se atentam a fatos e normas, como aqueles que atuam diretamente nas UCs. Considerando que há amplo interesse do governo em realizar a concessão das UCs, essa norma fragiliza a gestão da concessão e coloca em risco a qualidade dos serviços prestados, uma vez que, mesmo que o concessionário não atenda satisfatoriamente o que vier a ser previsto em contrato, poderá ficar impune.

05.

PORTARIA CONJUNTA MMA/ICMBIO Nº 33, DE 29 DE JANEIRO DE 2020

Revoga a Portaria Conjunta nº 261, de 29 de agosto de 2008.

A portaria ora revogada tratava dos critérios para provimento dos cargos de Chefe dos Centros Especializados do ICMBio e das UCs, estabelecendo como requisitos a experiência e a formação profissional nas funções do Centro ou da UC e dando preferência a servidores do quadro do ICMBio ou do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). O decreto mencionado (Decreto nº 9.727/ 2019) “justificaria” a revogação da norma específica, substituindo esses critérios por outros, como idoneidade moral e reputação ilibada, e sugerindo apenas perfil profissional compatível com o cargo. Além do enfraquecimento dos critérios, o decreto prevê a possibilidade de dispensa sempre que justificada pelo titular do órgão. Isso chancela a nomeação em larga escala de policiais militares⁴ e outros profissionais não qualificados para os cargos de gestão no ICMBio e consequente aparelhamento do órgão com quadros sem nenhuma identificação com a matéria ambiental, visando puramente o controle dos servidores⁵, o que evidencia a completa obstrução à atuação de servidores públicos do instituto nas tomadas de decisões estratégicas.

4 [Governo aumenta presença de militares no comando do ICMBio](#)

5 [Funcionários de carreira, especialistas em meio ambiente, são substituídos por militares em chefias no ICMBio](#)

06.

PORTARIA ICMBIO Nº 102, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2020

Cria a Política de Integração e Nucleação Gerencial (PINGe) do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Os NGIs foram instituídos antes da atual gestão como uma estratégia para mitigar a carência histórica de pessoal lotado nas UCs da região norte. Assim, UCs que contam com poucos servidores passam a ser geridas em conjunto por todos eles, trabalhando por processos, como proteção, plano de manejo, regularização socioambiental etc. Para a região norte, a medida supre em parte o déficit de pessoal. No entanto, a atual gestão vê nesse processo uma oportunidade de junção de UCs que não apresentam déficit de pessoal como estratégia de redução de custos e centralização de poder, reduzindo, conseqüentemente, a efetividade e as especificidades das unidades. Também acarreta o aumento do controle sobre os servidores, burocratizando o processo de tomada de decisão, com perda da identidade e das especificidades das unidades. A redução da capilaridade do ICMBio no âmbito das atuais 334 UCs com a criação de cerca de 64 NGIs, como apontam documentos do órgão, comprometerá seriamente a gestão das unidades, em especial os processos ligados à proteção, como a fiscalização e o combate a incêndios, que estão intimamente relacionados à presença institucional.⁶

⁶ <https://www.oeco.org.br/noticias/justica-derruba-criacao-do-nucleo-de-gestao-integrada-do-icmbio-em-teresopolis/>

07.

PORTARIA ICMBIO Nº 1.125, DE 9 DE NOVEMBRO DE 2020

Dispõe sobre o parcelamento de créditos do ICMBio oriundos dos contratos de concessão e dá outras providências.

A concessão das UCs tem sua previsão na Lei 11.516/2007, que, em seu art. 14-C, estabeleceu a possibilidade de concessão de serviços, áreas ou instalações de UCs federais para exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e à conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidas ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Assim, a atual gestão avançou rapidamente na abertura de **editais para concessão**, sendo alardeados os valores de ágio das licitações. No entanto, verificam-se diversos problemas, como demissão em massa do quadro dos prestadores de serviço, queda de qualidade na prestação de serviços, atrasos, descumprimento de cláusulas contratuais, não pagamento de parcelas etc. Diante desse cenário, busca-se, com a norma, suavizar as obrigações pactuadas em função do fracasso das concessionárias no cumprimento de suas obrigações e no pagamento de multas impostas.

Normas que buscam o enfraquecimento da atuação do MMA e o redirecionamento de sua atuação na agenda ambiental

O Ministério do Meio Ambiente, a despeito do seu [baixo orçamento](#), se comparado ao Ibama e mesmo ao ICMBio, tem um papel essencial na condução da política ambiental no Brasil. Destaque deve ser dado aqui ao seu papel de articulação e de orientação institucional para que tal política possa ser conduzida, tanto pelos órgãos vinculados ao MMA quanto para garantir que ela seja transversal e assumida como política de Estado.

As cinco medidas descritas abaixo, embora mais diversas entre si, possuem uma direção evidente, o que revela mudanças de rumo estruturais na política ambiental.

- A gestão pouco transparente e tendenciosa dos recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), conforme **Ata MMA da 28ª Reunião**.
- O desmonte da composição da Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), visando acabar com a participação da sociedade e dos estados, com o propósito de controlar as decisões no âmbito da referida Comissão⁷, conforme **Portaria MMA nº 225/2020**.
- As potenciais flexibilização e ampliação de áreas ambientalmente sensíveis para efeito de exploração de petróleo, conforme **Portaria MMA nº 275/2019**.
- A ampliação do espaço para decisão política, e menos técnica, da destinação dos recursos provenientes da compensação ambiental, conforme **Portaria Conjunta MMA, Ibama e ICMBio nº 298/2019**.
- A consolidação do processo de desmantelamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) imposto pelo Decreto 9.806/2019 e normatizado pela **Portaria MMA nº 630/2019**.

Outra intenção que se torna clara com as normativas citadas e outras editadas pelo atual ministro é a de centralização das decisões no alto escalão e retirada completa da participação do corpo técnico e da sociedade civil das ações e decisões do MMA. Isso contraria o falso discurso tecnicista que o ministro faz questão de reforçar aos meios de comunicação e expõe a real motivação para o enfraquecimento dos órgãos ambientais. Enquanto a população é levada a acreditar que as gestões anteriores eram incompetentes e que os órgãos eram ineficientes e aparelhados politicamente, a realidade revela a substituição de servidores por pessoas com pouca ou nenhuma qualificação na área ambiental e um órgão inoperante por sua gestão centralizadora.

Na esteira, os resultados demonstrados para a sociedade têm sido apresentados de maneira distorcida e imprecisa para ocultar a ineficiência da implementação da política pública adotada. É importante frisar que a elaboração dessa política teve reduzida ou nenhuma participação dos servidores públicos especialistas na área de meio ambiente, adotando-se o modelo anacrônico no estilo top-down.

⁷ Para uma análise mais detalhada do sentido e dos efeitos desse desmonte, ver publicação do Inesc "Programa Piloto de Pagamento por Resultados de REDD+: beneficiando quem preserva a floresta?". Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Fastenopfer_01_PORT.pdf?x98583

A desregulação em curso, implementada por meio de instrumentos publicados ou de forma tácita, deve, portanto, ser vista também pelo seu avesso, que é, na verdade, uma nova regulação que busca favorecer o caminho rumo ao “ambientalismo de resultado” ou “de mercado”. A questão que precisa ser respondida é para onde esse “ambientalismo” pode levar o meio ambiente e a quem ele realmente pode servir.



08.

EXTRATO DA ATA DA 28ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO MMA, REALIZADA EM 22 DE OUTUBRO DE 2020

Aprovado o fomento do FNMC no valor de até R\$ 6.207.228,00 ao projeto incluído na Plataforma +Brasil para adequação da gestão de resíduos sólidos em Rondônia.

O ato registra a deliberação e a aprovação em reunião do fomento de R\$ 6,2 milhões ao projeto de resíduos sólidos de Rondônia, estado cujo governador (do PSL) é considerado forte aliado do governo. Tal projeto contou com aprovação conjunta no Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e no FNMC em um processo pouco transparente e sem chamada pública. O valor aprovado representou o total de recursos não reembolsáveis disponíveis para o FNMC em 2020, impossibilitando que outros sete projetos, aprovados em edital lançado em 2018, fossem beneficiados. Em 2019, nenhum projeto havia sido selecionado para receber recursos do FNMC, já que o comitê gestor não foi convocado pelo MMA. Isso significa que, em dois anos, apenas um projeto foi beneficiado, o de Rondônia. A medida aponta para um risco iminente de desvio de função e favorecimento por parte dos fundos geridos pelo MMA. Consta da ata completa que a defesa do projeto de Rondônia foi feita pelo próprio Secretário de Qualidade Ambiental e Urbana do MMA, que não é membro do CG-FNMC. O Comitê Gestor do Fundo Clima (CGFC) foi restituído em setembro de 2020, com seis órgãos federais, quatro confederações empresariais e uma vaga para o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), excluídas as demais representações da comunidade científica, das entidades ambientalistas, da sociedade civil e dos entes **federativos**. Ficam evidentes o retrocesso e o desvio de finalidade na gestão do Fundo Clima.

09.

PORTARIA MMA Nº 225, DE 11 DE MAIO DE 2020

Define a metodologia para a realização do sorteio para seleção do representante dos órgãos estaduais de meio ambiente, bem como de seu suplente, na Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (CONAREDD+), em conformidade com o Decreto nº 10.144, de 28 de novembro de 2019.

A norma define os procedimentos para o sorteio do único estado que poderá designar representante para a **CONAREDD+**, em atendimento ao Decreto 10.144/2019. A portaria em si não gera riscos, o problema está na nova composição da comissão definida por tal decreto. A qualidade e a quantidade da participação externa foram reduzidas (estados, de dois representantes para apenas um; municípios, de um representante para nenhum; e sociedade civil, de dois representantes para um). Os grupos de trabalho só podem ter cinco membros, sendo que o de Salvaguardas chegou a ter trinta, com quinze oriundos de povos e comunidades tradicionais. Já no GT de mensuração, relato e verificação (MRV), foi excluída a cadeira do Inpe e mantida a do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), que é dispensável para esse tema. Mais um exemplo onde a visão ideológica e de curto prazo prevalece sobre critérios técnicos e visão estratégica. O país pode perder em liderança no tema e em confiança para novos pagamentos e doações. Os representantes estaduais, que antes eram indicados pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), agora serão sorteados. Assim, um estado com pouco engajamento no tema pode acabar sendo escolhido. Além disso, ficou estabelecido que o representante da sociedade civil deve ser o secretário executivo do FBMC (nomeado pelo presidente da república), em vez de dois especialistas indicados pelo fórum. A CONAREDD+ já recebia críticas devido à baixa paridade na representação, e havia pressão para ampliar a participação social.

10.

PORTARIA MMA N° 275, DE 5 DE ABRIL DE 2019 (Sem ementa na publicação)

A medida destitui o grupo de trabalho responsável por analisar a **sensibilidade ambiental das bacias sedimentares**⁸ antes dos leilões dos blocos de petróleo e gás. O grupo era composto por especialistas do ICMBio, do Ibama, da ANA e do MMA que recomendavam quais blocos eram passíveis de ir a leilão e posteriormente adentrar um processo de licenciamento. A nova portaria faz com que a decisão fique a cargo apenas do presidente do Ibama, fazendo com que seja muito mais política do que técnica. Resulta que **áreas altamente sensíveis aos acidentes por vazamento, aos impactos da prospecção e ao trânsito de embarcações, como os recifes de corais, áreas de reprodução de cetáceos e ecossistemas de água doce (bacias sedimentares terrestres da Amazônia), se tornam passíveis de serem leiloadas.**⁹

Isso gera incerteza para os empreendedores e pressão sobre o processo de licenciamento, fatos que poderiam ser evitados.

⁸ [Presidente do Ibama autoriza o leilão de blocos de petróleo ao lado do Parque Nacional Marinho de Abrolhos \(BA\).](#)

⁹ <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-do-ibama-rejeita-analise-tecnica-e-autoriza-leilao-de-petroleo-proximo-a-abrolhos,70002783166>

11.

PORTARIA CONJUNTA MMA/IBAMA/ICMBIO N° 298, DE 23 DE ABRIL DE 2019

Altera a Portaria Conjunta n° 225, de 30 de junho de 2011.

Altera o **Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF)**, eliminando as seis representações técnicas atuais e as substituindo pelos presidentes do Ibama e do ICMBio e pelo secretário executivo do MMA. É uma medida centralizadora que gera risco ao meio ambiente ao transformar a decisão sobre a **destinação dos recursos provenientes da compensação ambiental** em um ato político, e não técnico, reduzindo o impacto positivo da compensação por falta de visão integrada. Por exemplo, a portaria exclui do comitê especialistas da Secretaria de Biodiversidade do MMA, da Diretoria de Licenciamento Ambiental do Ibama e da Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral do ICMBio.

12.

PORTARIA MMA Nº 630, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2019

Aprovar o Regimento Interno do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.

A aprovação desse regimento é apenas a consolidação do processo de desmantelamento do **Conama** imposto pelo Decreto 9.806/2019. A participação da sociedade foi reduzida drasticamente, em número e em qualidade. É um grande retrocesso no que se refere ao processo democrático e à qualidade técnica dos debates, elementos fundamentais para o bom funcionamento do Conama, uma vez que suas câmaras enfrentam temas que vão desde a emissão de poluentes de motocicletas até o coeficiente de aproveitamento da madeira explorada legalmente. A medida enfraquece deliberadamente o Sisnama e coloca em risco o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A sociedade civil, que contava com 23 representantes, entre entidades ambientalistas, trabalhadores rurais, povos indígenas e tradicionais, policiais e bombeiros militares e acadêmicos, agora contará com quatro membros escolhidos por sorteio, com mandato de um ano, sem possibilidade de recondução. Isso contraria preceitos para garantir uma atuação eficiente, uma vez que é impossível para quatro entidades representarem a quantidade de atores e temas envolvidos nas deliberações do Conama. Além disso, quando superarem a curva de aprendizado no que diz respeito à dinâmica de funcionamento do Conama, as entidades deverão ser substituídas. Ademais, os estados também perdem voz, já que as 26 unidades federativas serão representadas por apenas cinco cadeiras, uma por região. Os municípios, que possuíam oito representantes, passam a indicar apenas dois. A representação científica (SBPC) foi extinta, assim como a do Ministério Público, a da Funai e várias outras.

FICHA TÉCNICA

Texto: Alessandra Cardoso.

Gestão editorial: Ana Carolina Soares, Lívia Alcântara, Silvia Alvarez e Thais Vivas

Revisão: Carolina Gomes

Apoio a pesquisa: Ícaro Sousa Abreu

Capa e diagramação: Emília Uema

EXPEDIENTE

EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Enid Rocha Andrade da Silva
Júlia Alves Marinho Rodrigues
Luiz Gonzaga de Araújo
Márcia Anita Sprandel
Pedro de Carvalho Pontual

Conselho Fiscal

Iliana Alves Canoff
Lucas de Alencar oliveira
Mario Lisbôa Theodoro
Suplente: Roseli Faria

Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira
José Antonio Moroni

Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Adriana Silva Alves
Marcela Coelho M. Esteves

Equipe de Comunicação

Ana Carolina Soares
Sílvia Alvarez
Thaís Vivas

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cleo Manhas
Leila Saraiva Pantoja
Livi Gerbase
Luiza Pinheiro
Márcia Acioli
Tatiana Oliveira

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Educador/a Social

Marcus Silva
Thallita de Oliveira

Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Cristóvão Frinhani

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva
Josemar Vieira dos Santos

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

Cássia Cristina
Icaro Sousa
Victor Queiroz
Walisson Braga da Costa

APOIO INSTITUCIONAL

BIC – Bank Information Center
Charles Stewart Mott Foundation
CLUA – Climate and Land Use Alliance
Fastenopfer
Fundação Avina
Fundação Ford
Fundação Heinrich Böll
Fundar
IBP – Center on Budget and Policy Priorities
ICS – Instituto Clima e Sociedade
KNH – Kindernothilfe
Malala Fund
Misereor

OSF – Open Society Foundations
ONU Mulheres
Oxfam Brasil
Pepsico do Brasil
PPM – Pão para o Mundo
Rainforest Foundation Norway
SAGE- New Venture Fund

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17,
13º Andar Cobertura - Edifício Márcia
CEP 70.3037-900 - Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br

Página Eletrônica: www.inesc.org.br