



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM
GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO
MECANISMO DE RESISTÊNCIA BUROCRÁTICA AO
DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO
DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO: O ESTUDO DE
CASO DA OPERAÇÃO AKUANDUBA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CAMILA DUARTE DA COSTA

BRASÍLIA – DF

2026

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO
MECANISMO DE RESISTÊNCIA BUROCRÁTICA AO
DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO
DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO: O ESTUDO DE
CASO DA OPERAÇÃO AKUANDUBA**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Governança e
Desenvolvimento da Escola Nacional de
Administração Pública – ENAP como
requisito para obtenção de título de Mestre
em Governança e Desenvolvimento.

Aluna: Camila Duarte da Costa

Orientadora: Professora Dra. Michelle
Graciela Morais de Sá e Silva

BRASÍLIA – DF

2026

C8373c Costa, Camila Duarte da

A cooperação internacional como mecanismo de resistência burocrática ao desmonte de políticas públicas no contexto de retrocesso democrático: o estudo de caso da Operação Akuanduba / Camila Duarte da Costa. -- Brasília: Enap, 2026.

XIV, 52 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2026.

Orientação: Profa. Dra. Michelle Graciela Moraes de Sá e Silva

1. Administração Pública. 2. Política Ambiental. 3. Cooperação Internacional. 4. Governança. 5. Fiscalização Ambiental. 6. Burocracia. I. Título. II. Silva, Michelle Graciela Moraes de Sá e orient.

CDD 351.81

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425



Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento

**ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO
DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

Aluno: Camila Duarte da Costa

Ano de Ingresso: 2024

Título da Dissertação: A Cooperação Internacional como mecanismo de resistência burocrática ao desmonte de políticas públicas no contexto de retrocesso democrático: O estudo de caso da operação Akuanduba

Orientadora: Profa. Dra. Michelle Graciela Moraes de Sá e Silva

Avaliadores: Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide
Profa. Dra. Mariana Costa Silveira

Avaliação:

- [☒] Aprovada
[☐] Aprovada com ressalvas
[☐] Reprovada

Brasília, 24 de junho de 2026

DocuSigned by:

Alexandre de Ávila Gomide

FOC978CF72E84A2...

Avaliador

Assinado por:

Mariana Costa Silveira

TC4B83B651E84A0...

Avaliadora

Assinado por:

Michelle Graciela Moraes de Sá e Silva

0705C38100994F0...

Orientadora

ENAP

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS
DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL

SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO

CAMILA DUARTE DA COSTA

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO
MECANISMO DE RESISTÊNCIA BUROCRÁTICA AO
DESMONTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO
DE RETROCESSO DEMOCRÁTICO: O ESTUDO DE
CASO DA OPERAÇÃO AKUANDUBA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado
em Governança e Desenvolvimento da Escola
Nacional de Administração Pública – ENAP como
requisito para obtenção de título de Mestre em
Governança e Desenvolvimento

Defendida em 24 de junho de 2026.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Michelle Graciela Morais de Sá e Silva, Orientadora – ENAP

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide, Avaliador – ENAP

Prof. Dra. Mariana Costa Silveira, Avaliadora – USP

BRASÍLIA – DF

2026

Dedico este trabalho aos servidores e servidoras da área ambiental que mesmo diante da desvalorização da carreira, da falta de reconhecimento e de outras adversidades lutam e defendem uma pauta que deveria ser de qualquer cidadão: a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, socialmente justo e economicamente viável.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Jorge (*in memoriam*) e Gracilda, que desde sempre me incentivaram nos caminhos dos estudos e apoiaram meus sonhos. Pai e mãe, tenho certeza de que vocês estão orgulhosos por mais esta (nossa) conquista.

À Enap, pela oportunidade de frequentar uma instituição academicamente reconhecida e comprometida com uma educação pública e de qualidade.

À minha orientadora, Prof^a. Michelle Moraes de Sá e Silva, por sua dedicação, excelência na condução da pesquisa, pelas sugestões e comentários sempre enriquecedores.

Aos colegas do Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento, pela oportunidade de trocar experiências, compartilhar momentos e descobertas acadêmicas.

Aos colegas do Ibama, por tudo que vivemos juntos ao longo dessa trajetória de 22 anos. Tenho orgulho de tê-los ao meu lado e de pertencer a esta Instituição.

Por fim, agradeço ao meu companheiro Michael, parceiro de todas as horas.

Na casca celeste a vida era plena, pois havia de tudo para todos. A boa humanidade, protegida pela divindade *Akuanduba*, vivia conforme as coisas básicas da vida: acordar, comer, beber, namorar, dormir.

Se alguém cometesse algum excesso, contrariando as normas, a divindade fazia soar uma pequena flauta, chamando a atenção de todos para que se comportassem de acordo com a boa ordem.

Fora da casca do céu, existiam coisas ruins, seres atrozés e espíritos maléficos, contra os quais a boa humanidade estava protegida por *Akuanduba*. (Márnio Teixeira-Pinto. *Ieipari: Sacrifícios e Vida Social entre os índios Arara*).

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AIMEX - Associação das Indústrias Exportadoras de Madeiras do Estado do Pará.

ASCEMA - Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do PECMA.

ATPF - Autorização para Transporte de Produtos Florestais.

CGMOC - Coordenação Geral de Monitoramento do Uso da Biodiversidade e Comércio Exterior.

CGU - Controladoria Geral da União.

Cites - Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção.

CONFLORESTA - Associação Brasileira das Empresas Concessionárias Florestais.

DBFLO - Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas.

DOF - Documento de Origem Florestal.

DPF - Departamento de Polícia Federal.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública.

Fies - Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior.

FWS – United States Fish and Wildlife Service

GF - Guia Florestal.

GLO - Garantia da Lei e da Ordem.

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

IN - Instrução Normativa.

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

IP - Inquérito Policial.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LC - Lei Complementar.

MMA - Ministério do Meio Ambiente.

ONGs - Organizações Não Governamentais.

ONU - Organização das Nações Unidas.

PAD - Processo Administrativo Disciplinar.

PF - Polícia Federal.

PM SP - Polícia Militar de São Paulo.

PPCDAm - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia.

Prouni - Programa Universidade para Todos.

SisDOF - Sistema de Controle do Documento de Origem Florestal.

STF - Supremo Tribunal Federal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processos administrativos instaurados no período de 2017-2021.....	18
Figura 2 – Taxa consolidada de desmatamento entre 2019 e 2023.....	22
Figura 3 – Esquema do processo legal de comércio de madeira no Brasil.....	29
Figura 4 – Síntese dos mecanismos até a deflagração da operação Akuanduba.....	43

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estratégias de reação da burocracia.....	8
Quadro 2 – Mecanismo causal.....	24
Quadro 3 – Síntese e potencial dos testes de hipótese para inferência causal em <i>process tracing</i>	25

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dotações orçamentárias do Ibama no período de 2018-2022.....	19
Gráfico 2 – Série histórica com taxas de desmatamento na Amazônia.....	20
Gráfico 3 – Relação entre desmatamento e autos de infração lavrados pelo Ibama entre 2018 e 2023.....	21

RESUMO

O artigo analisa a Operação Akuanduba como um caso emblemático de resistência burocrática contra o desmonte das políticas ambientais durante o governo de Jair Bolsonaro. Para o estudo de caso, a pesquisa utiliza o método de *process tracing* para demonstrar como a cooperação internacional entre o Ibama e o serviço de fiscalização dos Estados Unidos foi essencial para barrar retrocessos normativos. As fontes detalham que a cúpula do Ibama tentou flexibilizar as normas de exportação de madeira nativa, mas foi contida por uma rede transnacional, que acionou a Polícia Federal após identificar irregularidades nesse fluxo. O estudo conclui que a "resistência burocrática transnacional" é consolidada como um mecanismo novo e eficaz de defesa institucional, pelo qual burocratas domésticos mobilizam redes de cooperação internacionais para defender políticas públicas quando as vias de resistência interna se encontram bloqueadas ou asfixiadas em contextos de retrocesso democrático. Esperamos que este mecanismo possa ser mais um aliado das burocracias e, desse modo, servir como freio aos ataques de governos autoritários e possa, em última instância, agir em defesa da democracia.

Palavras-chave: retrocesso democrático; desmonte de políticas públicas; cooperação internacional; resistência burocrática transnacional.

ABSTRACT

The article analyzes Operation Akuanduba as an emblematic case of bureaucratic resistance against the dismantling of environmental policies during the Jair Bolsonaro administration. For this case study, the research employs the process tracing method to demonstrate how international cooperation between Ibama and the U.S. environmental enforcement agency was essential to preventing regulatory rollbacks. The sources detail that Ibama's leadership attempted to weaken the rules governing the export of native timber, but was restrained by a transnational network, which alerted the Federal Police after identifying irregularities in this trade. The study concludes that "transnational bureaucratic resistance" has established itself as a new and effective mechanism of institutional defense, through which domestic bureaucrats mobilize international cooperation networks to defend public policies when avenues for internal resistance are blocked or stifled in contexts of democratic backsliding. We expect this mechanism to become another ally of bureaucracies and, in this way, serve as a check on attacks by authoritarian governments and, ultimately, to act in defense of democracy.

Keywords: democratic backsliding; policy dismantling; international cooperation; transnational bureaucratic resistance.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	REVISÃO DA LITERATURA	3
2.1	Retrocesso democrático e liderança iliberal	3
2.2	O desmonte de políticas públicas no contexto de retrocesso democrático	4
2.3	O desmonte de políticas públicas e o papel da burocracia	6
2.4	A relevância das redes transnacionais	9
3	DECLÍNIO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E O DESMONTE DA POLÍTICA AMBIENTAL	11
3.1	Os ataques e críticas ao Ibama e seus servidores	15
4	METODOLOGIA.....	23
5	A OPERAÇÃO AKUANDUBA E A RESISTÊNCIA BUROCRÁTICA TRANSNACIONAL	28
5.1	O processo de exportação de madeira de origem nativa e sua desregulamentação	28
5.2	A apreensão de madeira e a resposta do Ibama	30
5.3	A Operação Akuanduba	32
6.	A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO MECANISMO DE RESISTÊNCIA BUROCRÁTICA.....	34
6.1	A atuação da burocracia norte-americana	34
6.2	A divergência doméstica: burocratas x alta gestão	35
6.3	A atuação da burocracia brasileira	39
6.4	Consequências da operação para a burocracia	43
7	CONCLUSÃO.....	45
	REFERÊNCIAS	47
	ANEXO	51

1 INTRODUÇÃO

Entre 2019 e 2022, o Brasil experimentou um período de reconfiguração do Estado sob o governo de Jair Bolsonaro, marcado por um fenômeno que a literatura define como retrocesso democrático (*democratic backsliding*) guiado por uma liderança populista iliberal. Nesse cenário, a gestão ambiental sofreu um ativo desmonte de políticas públicas (*policy dismantling*), caracterizado pela flexibilização normativa deliberada, cortes orçamentários e aparelhamento institucional. Este estudo de caso traz o Ibama como epicentro dessas tensões, com o desmonte ativo a partir da flexibilização normativa, a reação da burocracia que passou a ser alvo de assédio e perseguição e cerceamento de sua capacidade técnica e de fiscalização.

Diante de investidas autoritárias, a burocracia estatal não é apenas um sujeito passivo: ela reage. A literatura nacional e internacional já mapeou diversas estratégias de resistência burocrática contra o desmonte, sejam elas formais ou informais, individuais ou coletivas, como a sabotagem, a esquiva (*shirking*), a saída (*exit*) e a vocalização (*voice*). No entanto, identificamos uma lacuna fundamental: o que acontece quando a resistência doméstica é completamente asfixiada, perseguida e neutralizada pela alta gestão? É preciso buscar outros mecanismos de resistência. Nesse contexto, a literatura atual falha em explorar a cooperação transnacional burocrática como um mecanismo alternativo de resistência em contextos de retrocesso democrático.

Para preencher essa lacuna, este artigo se propõe a responder à seguinte questão: **como a cooperação internacional entre burocracias atua como um mecanismo de resistência ao desmonte de políticas públicas em contextos de retrocesso democrático?** Para investigar esse fenômeno, optou-se pelo estudo de caso da Operação Akuanduba¹. Este caso paradigmático investiga a cooperação entre as burocracias brasileira e norte-americana para impedir a flexibilização das regras de exportação de madeira nativa, concretizada quando a presidência do Ibama impôs um "*despacho*

¹ Akuanduba é o deus da paz para a comunidade indígena dos Araras, localizada na Bacia do Xingu, no Pará, e representa a harmonia divina. É conhecido por tocar uma flauta capaz de trazer ordem ao mundo. Se alguém cometesse algum excesso, contrariando as normas, a divindade fazia soar a pequena flauta, chamando a atenção de todos para que se comportassem de acordo com a boa ordem. A boa humanidade era protegida por Akuanduba.

interpretativo" que eliminava a necessidade de vistoria física das cargas, decisão que contrariava frontalmente a regulação existente do próprio órgão.

A decisão metodológica foi pelo *process tracing* (rastreamento de processos) e a triangulação de fontes: análise documental, bibliográfica e entrevistas semiestruturadas com atores-chave. Ao longo deste artigo, será apresentado passo a passo esse mecanismo causal: como a agência ambiental norte-americana (FWS) reteve madeiras ilegais exportadas pelo Brasil. Além disso, será mostrada como a comunicação direta e formal entre agentes da FWS e da Polícia Federal brasileira forneceu as evidências — a verdadeira 'arma fumegante' (*smoking gun*) — que a burocracia interna do Ibama estava impedida de utilizar.

Neste estudo de caso, a hipótese principal (H1) é que a cooperação internacional entre burocracias atuou como um mecanismo de resistência ao desmonte da política de regulação de exportação de madeira nativa. Já a hipótese rival (Hr) consiste na ideia de que as instituições domésticas, por si só, teriam conseguido deflagrar a operação e como consequência, barrar o desmonte normativo sem ajuda externa.

Ao final, após os testes de hipótese que o *process tracing* exige, buscamos elucidar como a cooperação internacional pode ser um instrumento de resistência burocrática ao desmonte de políticas públicas, a qual batizamos de resistência burocrática transnacional: mecanismo pelo qual burocratas domésticos mobilizam redes de cooperação internacionais para defender políticas públicas quando as vias de resistência interna se encontram bloqueadas ou asfixiadas em contextos de retrocesso democrático.

O artigo é apresentado da seguinte forma: a primeira seção traz a revisão de literatura, a partir dos conceitos de retrocesso democrático (*democratic backsliding*), desmonte de políticas públicas (*policy dismantling*), o papel da burocracia e suas reações nesse contexto até alcançar as redes de cooperação internacional. Na segunda seção é feita uma contextualização do declínio democrático brasileiro e o desmonte da política ambiental. Na terceira seção, é apresentada a metodologia escolhida — o *process tracing*. Na quarta seção, o caso é apresentado em linhas gerais até a deflagração da Operação Akunduba. Em seguida, é feita a aplicação da metodologia ao estudo de caso. Ao final, conclui-se mostrando a cooperação internacional como um novo mecanismo mapeado de resistência burocrática transnacional no contexto de retrocesso democrático.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Retrocesso democrático e liderança iliberal

Nas últimas décadas, a literatura acadêmica em ciência política tem se dedicado de forma sistemática à análise do fenômeno denominado retrocesso democrático: entendido, em termos básicos, como um processo sutil, gradual e muitas vezes silencioso de corrosão das fundações das instituições democráticas (Morais e Gomide, 2024, p.1).

Diferente de mudanças abruptas de regime, ou golpes de Estado liderados por forças armadas e tanques de guerra ou colapsos democráticos totais, o retrocesso é operado de forma incremental por líderes devidamente eleitos, ocorrendo dentro das próprias instituições democráticas (Morais e Gomide, 2024, p.1).

Esse processo de declínio democrático é frequentemente conduzido por líderes populistas iliberais que assumiram o poder em várias partes do mundo nos anos recentes. Dada a contemporaneidade dos acontecimentos, o campo da política pública começou recentemente a abordar as dinâmicas de políticas que emergem em contextos de declínio democrático (Morais e Gomide, 2024, p.3) e o papel fundamental de populistas iliberais nesse processo.

Morais e Gomide lideraram o estudo no qual diversos acadêmicos identificaram características semelhantes em seus países e como decorrência conseguiram desenvolver e aprofundar as características desses líderes e seu papel fundamental na condução de um declínio democrático. Nesse contexto, Haggard e Kaufman destacam que não é possível compreender plenamente o retrocesso sem considerar as inclinações autoritárias, iliberais e anti-pluralistas dos líderes populistas que assumiram o poder (Bizarro e Mainwarin *apud* Moraes e Gomide, 2024).

Em que pese a complexidade e amplitude de conceitos para dar conta de explicar as novas dinâmicas que surgiram com a recente ascensão de líderes populistas, a definição escolhida para ser utilizada ao longo desta pesquisa foi aquela descrita por Lynch e Cassimiro (2022), para quem populismo é a “*forma de representação que recusa as instituições e atores que se interponham entre o povo e seus representantes*” (Lynch e Cassimiro *apud* Moraes e Gomide, 2024).

O conceito de líderes iliberais é essencial para compreender como eles operam o desmonte de políticas públicas nesse contexto de retrocesso democrático. Segundo

Morais e Gomide (2024), é possível identificar três elementos que caracterizam essa liderança: eles se vêem como o ápice do poder político, desprezam o pluralismo e o direito das minorias e não possuem um *ethos* democrático. Sua principal marca na governança é o antipluralismo: reivindicam o direito de executar a vontade popular de forma direta e, para isso, ignoram e enfraquecem os limites impostos por contrapesos institucionais (sistema de freios e contrapesos) ou procedimentos democráticos tradicionais.

2.2 O desmonte de políticas públicas no contexto de retrocesso democrático

A partir da ascensão de líderes populistas, surge o questionamento: quais as implicações disso para a administração pública e as políticas públicas? O cerne da questão é que uma administração pública ou políticas públicas sujeitas a um governo populista carecem do caráter pluralista essencial para uma democracia (Bauer *et al.*, 2021; Bauer e Becker, 2020).

A relação entre a liderança populista e as políticas públicas tem igualmente despertado a atenção dos acadêmicos da área. Entre os temas principais abordados nesse campo, são as mudanças e as transformações em programas, projetos e ações relativas à formulação e implementação de políticas públicas. E entre os tipos de mudanças analisados, encontra-se o *policy dismantling* ou desmonte de políticas públicas, assim caracterizado, pela redução, diminuição ou remoção de objetivos, instrumentos ou das capacidades administrativas existentes para sua implementação (Bauer e Knill, citados em Gomide *et al.*, 2023).

Sob a perspectiva brasileira, diversos estudos têm entendido o período recente – a partir de 2016 – como um período caracterizado pelo retrocesso democrático e por um governo populista de caráter reacionário (Gomide e Moraes, 2023). Nesse sentido, a pesquisa se insere no contexto de desmonte de políticas públicas liderado pelo governo populista de extrema-direita Jair Bolsonaro (2019-2022). Estudiosos revelaram que o mandato de Bolsonaro foi caracterizado pelo descaso com princípios de governança eficaz, com foco no desmonte de políticas de longo prazo e da burocracia estatal (Couto e Abrucio, 2025). Mais especificamente: o desmonte de políticas públicas ambientais concretizada por meio da flexibilização normativa do processo que regula a exportação de madeira de origem nativa compõe o pano de fundo para nosso estudo de caso.

Para compreender melhor as relações entre esses conceitos no contexto de formulação e implementação de políticas públicas, bem como esses fenômenos políticos

impactam diretamente a política pública, a obra de Michael Bauer, Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit e Stephan Becker (Bauer *et al.*, 2021) é essencial para tal compreensão. O livro foi o primeiro a abordar questões sobre o impacto de líderes populistas iliberais na administração pública e nas burocracias estatais. A obra entende que a atuação de líderes iliberais não pode estar dissociada da burocracia e aborda as administrações públicas como objetos e sujeitos no processo de retrocesso democrático (Bauer *et al.*, 2021).

Outra obra essencial para robustecer o referencial teórico sobre políticas públicas e retrocesso democrático é a compilação de artigos realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (Gomide, Morais e Leopoldi, 2023), que reuniu pesquisadores para analisar processos de mudanças de políticas públicas federais em vários setores no período recente – caracterizado pelo retrocesso democrático (a partir do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016 até a administração de Jair Bolsonaro entre 2018 e 2022). Vale destacar que esta obra foi pioneira por tratar especificamente de políticas públicas brasileiras e a primeira a utilizar e adaptar o marco referencial do desmonte ao contexto brasileiro.

Aliás, esta obra consegue preencher a lacuna sobre os estudos referentes às mudanças nas políticas públicas, adotando como marco conceitual o desmonte de políticas públicas ou *policy dismantling* (Bauer, 2012), com o objetivo de analisar as recentes transformações de políticas que vão na contramão do acúmulo e do fortalecimento por que passaram as políticas federais desde a redemocratização do país (Gomide, Morais e Leopoldi, 2023).

No entanto, outra obra mais recente preencheu a lacuna na literatura sobre porque, quando e como as políticas mudam à medida que as democracias recuam. Nesse caso, é imprescindível a obra organizada por Morais e Gomide (2024), no qual trazem casos de países que passaram ou passam por retrocesso democrático, se recuperando desse processo ou à beira dele. Reconhece o retrocesso democrático como fenômeno que atinge várias nações, ao trazer casos que examinam esses processos nos Estados Unidos, Brasil, Hungria, México, Polônia, Turquia e Filipinas, nos mais diferentes temas de políticas: de meio ambiente até saúde, de políticas econômicas até política sobre o uso da água.

2.3 O desmonte de políticas públicas e o papel da burocracia

Como mencionado nas seções anteriores, nossa pesquisa está inserida no cenário de desmonte de políticas públicas em contexto de retrocesso democrático. Mas, para além disso, na pesquisa foca no papel da burocracia, sua atuação e reação, uma vez que ela é elemento essencial na formulação e implementação de políticas públicas.

Morais (2023) destaca que o desmonte de políticas públicas tem sido marcado por dinâmicas autoritárias que desorganizam a burocracia federal. Segundo Bauer, Peters e Pierre (2021), a burocracia não é apenas uma parte importante da estrutura administrativa estatal, mas também um corpo autônomo de atores no processo político. E são as burocracias estatais que sofrem ações hostis contra seu pessoal e suas missões (Bauer, 2024), no cenário de retrocesso democrático.

Muitos estudos foram realizados para mostrar as reações da burocracia e o poder político em contextos democráticos; foram listadas diversas formas pelas quais os burocratas buscam resistir ao controle político (Lotta *et al.*, 2023). Vários autores (Lotta *et al.*, 2023; Bersh e Lotta, 2024) apontam as práticas de voz, saída, lealdade e negligência à organização (*voice, exit, loyalty e neglect*). Brehm e Gates (1999) apontam as formas de reação dos burocratas às ações de comando: *working, shrinking e sabotage*.

No entanto, esse debate assume a democracia como premissa; e novos contextos de retrocesso democrático acrescentaram algumas camadas de complexidade. Dentro do retrocesso democrático, não faz sentido analisar conflitos e tensões entre o poder político e a democracia com base no pressuposto de que eles ocorrem segundo as regras oficiais da democracia (Lotta *et al.*, 2022).

E nesse cenário, ao tentar impor novas institucionalidades ou romper com práticas democráticas existentes, esses líderes encontram diferentes formas de resistência (Lotta *et al.*, 2022). Quando os burocratas se tornam barreiras aos projetos autoritários, os políticos podem tentar atacá-los ou expurgá-los

A literatura acadêmica, sobretudo a nacional, é fértil ao identificar as principais formas de resistência burocrática contra o desmonte de políticas públicas. Segundo Lotta *et al.* (2022), as reações da burocracia podem ser formais ou informais e individuais ou coletivas. Entre as estratégias informais, verifica-se a sabotagem, a esquiva (*shirking*), redes e articulações paralelas e a vocalização informal (*voice*). Já entre as estratégias

formais, constata-se o registro técnico e a documentação, acionamento do sistema de justiça e órgãos de controle e saída (*exit*) ou exílio burocrático.

De acordo com Lotta *et al.* (2024), a partir de um estudo com burocratas durante a gestão de Jair Bolsonaro, foi possível identificar diferentes formas ou reações para lidar com as diferentes formas de opressão que enfrentaram naquele período. Primeiramente, existem as estratégias que variam entre práticas formais e informais. As formais são aquelas que utilizam elementos institucionais ou formais para permitir a reação, como documentos, procedimentos oficiais, decretos e ordens oficiais (Lotta *et al.*, 2024, p.292). De outro lado, as estratégias informais não se baseiam em procedimentos formais e estão presentes nas interações cotidianas (Lotta *et al.*, 2024, p. 293). Além disso, as reações podem ser operadas por um coletivo de burocratas ou por indivíduos; ou seja, reações coletivas ou individuais.

A respeito das estratégias individuais e informais, as duas principais e que já são conhecidas na literatura (Guedes-Neto e Peters, 2021) são a sabotagem e a esquiva. A sabotagem pode ser entendida como ações encobertas ou desleais mobilizadas por burocratas, cujo objetivo é minar ou diminuir os efeitos da ação governamental (Lotta *et al.*, 2024, p.298). Já a esquiva refere-se à ação de reduzir o ritmo e a intensidade do trabalho para que a política continue a existir, no entanto sem comprometer-se com ela.

Além disso, as estratégias ainda podem ser informais e coletivas; nesse sentido, a sabotagem (*sabotage*) e a evasão (*shirinking*) também são métodos utilizados por grupos de burocratas, geralmente aqueles que trabalham na mesma área de governo ou política pública (Lotta *et al.*, 2024, p.299). Nessa pesquisa, foram identificados dois exemplos de sabotagem: a realização de reuniões de equipe fora dos prédios oficiais ou das plataformas oficiais, com o objetivo de lidar com ações condenadas pelos superiores. Outro exemplo também é o uso de redes e parcerias com atores de fora da máquina administrativa, como organismos internacionais, ONGs, Ministério Público para pressionar o governo ou tentar uma ação fora para alcançar um resultado que não poderia ser alcançado internamente. Já a evasão coletiva ocorre quando toda a equipe, de forma organizada e coordenada decide reduzir a carga de trabalho. Além dessas, outra estratégia mapeada e encontrada na literatura (Hirschman, 1970) é a voz (*voice*) e ocorre quando um grupo de burocratas verbaliza publicamente discordância ou reclamação, por meio da imprensa, redes sociais

ou outros tipos de manifestações, na maior parte das vezes mobilizados por associações ou sindicatos de servidores (Lotta *et al.*, 2024, p. 299).

Em relação às reações formais e individuais, verifica-se a documentação formal de discordância com a ações governamentais, por meio de documentos técnicos elaborados pelos servidores. Nesse caso, o conhecimento técnico do burocrata também são estratégias utilizadas aqui (Lotta *et al.*, 2024, p. 300). Outra estratégia formal e individual identificada foi a saída (*exit*), ou seja, os burocratas deixam suas agências originais para trabalhar em organizações mais protegidas dentro da estrutura estatal ou para seguir uma carreira fora do serviço público, geralmente em organismos internacionais e ONGs.

Finalmente, entre as estratégias formais e coletivas a mais utilizada foi a voz (*voice*) formal e ocorreu por meio de instrumentos formais do Estado, geralmente dentro do sistema jurídico, por meio do Ministério Público e ações judiciais. A reação por meio de sindicatos e associações profissionais também ocorreu (Lotta *et al.*, 2024, p. 301). Bauer (2024) acrescenta uma categoria, a qual denomina *counteraction* (contraposição), assim entendida como uma reação além da mera sabotagem; é vista como uma reação para corrigir um estado de coisas vista pelo burocrata, sob sua perspectiva profissional, como prejudicial. Para tanto, representa um nível maior de responsabilidade pessoal, visando dar exemplo e incentivar os outros a verem a melhor opção (Bauer, 2024). A seguir, está uma breve compilação destas estratégias de reação:

Quadro 1 – Estratégias de reação da burocracia.

Estratégias	Individuais	Coletivas
Formais	Documentação	
	Saída	Voz
Informais	Sabotagem	Sabotagem
	Esquiva	Evasão
		Voz

Fonte: elaboração própria, com base em Lotta *et al.* (2024).

Uma outra tipologia de resistência estudada traz a forma como o arcabouço legal é atacado por políticos, de um lado e defendido por burocratas de outro. Lotta *et al.* (2023) batizaram essa disputa como uma espécie de “cabo de guerra”, na qual burocratas e

políticos utilizaram estratégias semelhantes, no entanto, com objetivos antagônicos: enquanto os burocratas buscavam cumprir a missão institucional de suas agências, os políticos exploraram a abertura ou ambiguidades de certos instrumentos legais para favorecer suas agendas políticas e promover ações contrárias à essa missão (Lotta *et al.*, 2023, p.20). Aliás, esse fenômeno – chamado de “*bending the law*” – foi identificado em nosso estudo de caso, como será visto mais adiante.

No contexto do estudo de caso aqui apresentado foram identificadas várias destas reações ao longo do processo de desmonte da política de regulação de exportação de madeira de origem nativa. Entretanto, à medida que aprofundamos a pesquisa identificou-se uma nova forma de reação: a cooperação burocrática transnacional e aqui reside a contribuição do nosso trabalho.

2.4 A relevância das redes transnacionais

No cenário de retrocesso democrático, as redes transnacionais desempenham papel fundamental na resistência ao desmonte de políticas públicas. Práticas já mapeadas na literatura identificam diversas formas de resistência, ao considerar essas redes como arenas alternativas de ativismo ou fontes de recursos quando os canais domésticos se encontram bloqueados.

Na literatura estudada, as formas de resistência podem ser vistas em diferentes contextos. Hernandez (2021) mostrou como organizações da sociedade civil brasileiras progressistas e defensoras dos direitos humanos precisaram reconfigurar sua atuação, quando deixaram de ter acesso aos canais governamentais, pela ascensão de grupos conservadores na gestão de Bolsonaro. Tais entidades civis redirecionaram suas ações para instâncias internacionais, por meio da tática de “*shaming*” (constrangimento), ao expor publicamente os retrocessos do país em fóruns multilaterais e na mídia internacional em relação à pauta de defesa dos direitos humanos.

Em outra pesquisa, Waisbich (2024) demonstrou que, a partir de um histórico brasileiro como um importante “exportador de soluções políticas” e parceiro da ONU, servidores públicos brasileiros mobilizaram o reconhecimento global das suas instituições para elevar o custo político de sua destruição. A pesquisadora utilizou os estudos de caso sobre segurança alimentar, proteção social e o sistema eleitoral para identificar o fenômeno comum da “transnacionalização estratégica”: ferramenta de resistência

burocrática, que permite aos atores domésticos que utilizem sua reputação externa para salvaguardar direitos e estruturas institucionais em tempos de declínio democrático.

Estes estudos consideram o caráter transnacional das políticas públicas, as quais são concebidas em um ambiente transnacional e, dessa forma, não podem ser consideradas apenas como resultado de fatores políticos, econômicos e sociais domésticos. Morais *et al.* (2023, p.4) entendem que “*as políticas públicas são fomentadas dentro de um quadro de normas internacionais, cooperação internacional, organizações internacionais, bem como atores, ideias e modelos de políticas em circulação*”. Nesse sentido, o espaço transnacional é visto como um espaço fluido, no qual há fusão do doméstico e o do internacional; e onde esses elementos coexistem e frequentemente entram em conflito.

Ao adotarmos esse caráter transnacional, pretendemos introduzir um novo elemento de pesquisa e avançar nos estudos sobre cooperação entre burocracias estatais, ao considerá-la como um mecanismo transnacional de resistência ao desmonte de políticas públicas em contexto de retrocesso democrático. Esta é a lacuna que esta pesquisa busca preencher.

3 DECLÍNIO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E O DESMONTE DA POLÍTICA AMBIENTAL

O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) foi marcado por uma profunda reconfiguração das estruturas estatais, na qual a gestão ambiental foi marcada por uma ativa e deliberada flexibilização normativa, com vistas a subverter a lógica de proteção dos recursos naturais. A Operação Akuanduba se mostra como o caso paradigmático de reação ao desmonte ativo de políticas públicas e expõe a crise político-institucional do período, mas que teve seu início ainda antes da ascensão de Bolsonaro ao poder.

Sob uma perspectiva histórica e relevante para esta pesquisa, a análise do cenário político-institucional brasileiro remonta à década de 1980: período determinante na criação de políticas públicas ambientais com significativos avanços legislativos, no qual se destacam a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1991), a aprovação da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e a própria criação do Ibama (por meio da Lei nº 7.735/1989).

Esse avanço legislativo pode ser considerado decorrência direta da inclusão da proteção ambiental na Constituição Federal de 1988, que dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente (Capítulo VI do Título VII). O reconhecimento jurídico do meio ambiente no patamar constitucional deu amparo a uma percepção ampliada do Direito Ambiental, que se valoriza em um ponto de vista individual e social (Santos, 2012, p.513).

Na esteira dos avanços legislativos, no que tange à formulação e à implementação de políticas públicas, o Brasil se tornou, a partir dos anos 1990, protagonista na política ambiental global, e foi escolhido sede de duas conferências internacionais relevantes: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012. O fato de ter 40% de seu território coberto pela maior floresta tropical do planeta e abrigar grande parte da sua biodiversidade contribuiu para esse protagonismo (Fonseca *et al.*, 2023).

Apesar do protagonismo ambiental, as questões referentes a mudanças climáticas e desmatamento passaram a ser relevantes para os governos. Entre 2004 e 2012, ocorreu uma redução de mais de 80% dos dados de desmatamento. Entretanto, ao final desse período, alguns estudos passam a indicar o enfraquecimento de políticas ambientais do Brasil (Rajão *et al.*, 2022).

Esse processo de enfraquecimento começou com a aprovação da Lei Complementar nº 140/2011 (LC 140/2011), pelo Congresso Nacional, que estabelecia forma de cooperação entre todos os entes federativos nas ações relacionadas à proteção do meio ambiente. A LC 140/2011 prometia definir as ações administrativas de competência da União, Estados, Distrito Federal e municípios em matéria ambiental e ainda as normas de cooperação e os critérios para identificação do órgão competente para licenciamento ambiental, bem como para ações de controle e fiscalização ambiental.

Nesse raciocínio, a LC 140/2011 transferiu a maior parte dos licenciamentos ambientais para os municípios, cuja estrutura não se mostrava adequada para promover as ações em defesa da proteção do meio ambiente e a correta prestação dos serviços ambientais, sob o singelo argumento de que os constantes atrasos dos órgãos ambientais geravam entraves e limites sérios ao desenvolvimento nacional (Von Zuben, 2012, p.40).

Portanto, a LC foi considerada um retrocesso na proteção ambiental, se considerar as dificuldades que atingiam as estruturas municipais brasileiras, bem como a complexidade das relações entre os entes subnacionais e atuação reduzida do órgão ambiental federal em situações bem específicas.

No ano seguinte, foi aprovada a versão revisada do Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012) - conjunto de leis que regulam o uso e a conservação de recursos florestais em terras privadas.

Em 2016, uma nova conjuntura política brasileira se instala, a partir da ruptura imposta pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff (2011-2016) e da instituição de uma política de austeridade fiscal iniciada no governo de Michel Temer (2016-2018), o país mudou completamente os rumos do ciclo de políticas públicas, com a entrada de novos atores, ideias e interesses. A aprovação da Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos² reduziu os orçamentos de programas estatais, sobretudo os sociais (Gomide, Moraes e Leopoldi, 2023).

Uma sucessão de eventos, a partir de 2016, pavimentou um caminho de movimentos políticos pouco comprometidos com a ordem institucional democrática (Gomide, Moraes e Leopoldi, 2023). Na esfera econômica, os efeitos da Operação Lava Jato foram sentidos de maneira contundente, com a desarticulação dos setores

² Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal.

petroquímico e da construção civil; quanto na esfera política, com a criminalização da cultura política e o fortalecimento de grupos de direita radical (Gomide, Morais e Leopoldi, 2023, p. 17). E na seara socioeconômica, as elites demonstraram seu ressentimento com os avanços trazidos por programas sociais como o Bolsa Família, a inclusão social decorrente das políticas de cotas, pelo Programa Universidade para Todos (Prouni) e pelo Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies). Esse descontentamento, aliado à bandeira de combate à corrupção e à proliferação de notícias falsas (*fake news*) a partir de mídias sociais, auxiliou a chegada de Jair Bolsonaro ao poder (Gomide, Morais e Leopoldi, 2023).

A gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022) é considerada como uma presidência disruptiva de extrema-direita em relação ao meio ambiente (Bastos Lima, 2021). Eleito em 2018 e empossado em 2019, tornou-se rapidamente conhecido por compartilhar elementos identificados em outros governos populistas de direita, em especial o presidente estadunidense Donald Trump. Jair Bolsonaro foi eleito com um forte sentimento antissistema: desprezo pelo Estado de direito e pelas instituições democráticas; desrespeito às minorias; promoção de desinformação por meio das redes sociais; conservadorismo religioso e desprezo à laicidade do Estado (Gomide, Morais e Leopoldi, 2023); desprezo ao meio ambiente e aos direitos humanos (Bastos Lima, 2021).

O discurso antiambientalista foi carro-chefe da campanha presidencial de Bolsonaro, ao canalizar demandas de grupos ruralistas e explorar a raiva latente contra a proteção ambiental (Moulin, 2023). Os grandes proprietários de terras e seus representantes formaram uma parte fundamental da base política de apoio a Bolsonaro. À época, o candidato contou com apoio de um grupo bastante heterogêneo composto por setores do agronegócio, militares, evangélicos e empresários, que compartilhavam temas conservadores - como a “família tradicional” e valores neoliberais, tais como o antiesquerdismo, a desregulamentação do mercado, a privatização de serviços públicos e Estado mínimo (Silva e Rodrigues, 2021; Moulin, 2023).

Já em relação à pauta ambiental, a gestão de Bolsonaro também contou com apoio de setores do agronegócio, latifundiários, mineradores, madeireiros, defensores dos garimpos ilegais, lobistas de atividades poluidoras e potencialmente nocivas ao meio ambiente. Foram adotados atos governamentais como a liberação de agrotóxicos em grande escala, incentivos ao desmatamento e queimadas e garantias veladas de

impunidade, ofensivas contra comunidades indígenas e seus territórios e o incentivo e tolerância aos garimpos ilegais são apenas alguns exemplos desse fenômeno (Fonseca *et al.*, 2023, p.126).

A postura de Bolsonaro era explicitamente contrária às questões ambientais: suas decisões eram frequentemente acompanhadas de fortes ataques verbais, como referir-se aos ambientalistas como uma “seita ambiental” (Bastos Lima, 2021). Ainda durante sua campanha presidencial, o então candidato prometeu abolir o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e incorporá-lo à pasta da Agricultura. Entretanto, ao ser eleito, a medida apenas não se concretizou porque ruralistas influentes o convenceram a não fazê-lo, uma vez que a extinção do MMA poderia dificultar relações comerciais e induzir restrições às exportações do Brasil (Ferrante e Fearside, 2019).

Entretanto, a investida contra a pasta ambiental não foi interrompida. Convencido a não extinguir o Ministério do Meio Ambiente, Jair Bolsonaro nomeou como ministro Ricardo de Aquino Salles, um advogado ruralista que havia sido Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo e que, em 2018, havia sido condenado por alteração “maliciosa” dos mapas de zoneamento de uma área de proteção ambiental no litoral paulista. Apesar da condenação em primeira instância em 2018, Ricardo Salles foi absolvido em 2ª instância por decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo.³

Supõe-se que a designação de um ministro de meio ambiente deveria ter o perfil de apoio às pautas de conservação e proteção ambiental; entretanto, Ricardo Salles destacou-se, em vários episódios, por sua postura em desfavor da temática ambiental. O ministro notabilizou-se negativamente ao protagonizar o episódio durante a reunião ministerial, no qual propôs abertamente ao presidente que o governo aproveitasse a atenção pública desviada pela pandemia da Covid-19, para avançar em mudanças regulatórias que não exigissem a aprovação do Congresso Nacional:

Precisa ter um esforço nosso aqui, enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de

³ Ricardo Salles é absolvido de condenação por improbidade administrativa. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/justica/ricardo-salles-e-absolvido-de-condenacao-por-improbidade-administrativa/>. Acesso em 11.nov.2025.

covid, e ir passando a boiada, e mudando todo o regramento (ambiental), e simplificando normas.⁴

A fala ficou conhecida como a “*boiada de Ricardo Salles*” e tornou-se sinônimo de políticas de liberação ou flexibilização de normas e regras (sobretudo infralegais) que não exigissem aprovação do Congresso Nacional (Vale *et al.*, 2021; Werneck *et al.*, 2021; Franco e Miguel, 2022; Bersch e Lotta, 2023; Fonseca *et al.*, 2023; Araújo e Féres, 2024). Esse método de flexibilização normativa tornou-se conhecido como “*parecer-caneta*”, e foi utilizado no processo de desmonte normativo da política pública de regulação de exportação de madeira nativa, como será mostrado a seguir.

Já em relação ao Ibama, Jair Bolsonaro dirigiu em série de ameaças e críticas diretas e indiretas ao Instituto, seus servidores e sua atuação. Por ser a principal instituição capaz de conter a expansão desenfreada do agronegócio, o Ibama tornou-se o epicentro das tentativas de desmonte no campo da política ambiental (Moulin, 2023).

3.1 Os ataques e críticas ao Ibama e seus servidores

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) foi criado em 1989, pela fusão de quatro órgãos (SEMA, IBDF, Sudepe e Sudhevea), integrando a gestão ambiental do país⁵. Por ser responsável pela execução das políticas nacionais de meio ambiente relativas ao licenciamento e à fiscalização ambiental, tornou-se alvo direto das investidas de Jair Bolsonaro durante sua gestão.

Aliás, a insatisfação de Jair Bolsonaro com o Ibama e seus servidores era antiga: em janeiro de 2012, na condição de deputado federal, Jair Bolsonaro foi flagrado por agentes do Ibama praticando pesca ilegal em um bote inflável, dentro da Estação Ecológica de Tamoios, área de proteção integral que não permite a presença humana, da região de Angra dos Reis/RJ⁶. Na época, a prática foi caracterizada como infração ambiental e Bolsonaro foi multado por agentes do Ibama, com aplicação de multa no valor de R\$ 10 mil (dez mil reais). Passados 7 anos, e após sua eleição, o fato não seria

⁴ Trecho da fala dita por Ricardo Salles, durante a reunião ministerial de 22 de abril de 2020 e tornada pública por decisão do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em 18.nov.2025.

⁵ A Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência da Pesca (Sudepe) e a Superintendência da Borracha (Sudhevea) foram fundidas e deram origem ao Ibama. Disponível em < <https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/sobre-o-ibama>>. Acesso em 18.11.2025.

⁶ Bolsonaro retaliou fiscais do Ibama após ser multado por pesca irregular. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-retaliou-fiscais-do-ibama-apos-ser-multado-por-pesca-irregular.shtml>. Acesso em 28.11.2025.

esquecido: em março de 2019, o servidor que lavrou a multa contra Jair Bolsonaro foi exonerado de cargo que ocupava no Ibama, desde 2017⁷.

Nesse panorama, Jair Bolsonaro nunca foi discreto em manifestar seu desprezo e insatisfação em relação à atuação e à competência do Ibama. Suas ameaças e críticas eram diretas e manifestaram-se em três níveis principais: o discurso político, a perseguição pessoal e as ações institucionais de desmonte.

Acerca do discurso político, as críticas tinham como objetivo deslegitimar a atuação dos servidores e a própria atividade de fiscalização ambiental. Em 2018, quando já eleito presidente, Bolsonaro afirmou que os servidores ambientais federais “*que querem atrapalhar o progresso*” deveriam ir para a “*ponta da praia*”. O termo “ponta da praia” era uma gíria militar utilizada durante a ditadura para se referir a uma base da Marinha do Brasil na Restinga da Marambaia (RJ), onde prisioneiros políticos eram torturados e assassinados (Moulin, 2023). Em tom menos ameaçador, porém igualmente depreciativo, Ricardo Salles chamou os agentes ambientais de “*bicho grilo chuchu beleza*” (Moulin, 2023).

Ainda durante a campanha presidencial, em entrevista à emissora de TV, Bolsonaro afirmou que, caso eleito, pretendia acabar com o que ele denominou de “*ativismo ambiental xiita*” e acabar com a indústria de demarcação de terras indígenas. Criticou ainda os fiscais do Ibama e do Icmbio sobre as emissões de multas ambientais⁸. Em outra ocasião, numa feira de agronegócio, em 2019, Bolsonaro afirmou que ele e Salles estavam estudando formas de “*limpar*” o Ibama e o Icmbio, cujos servidores “*atrapalham quem produz*” (Moulin, 2023).

Todas as críticas e ameaças foram compiladas pela Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Especialista em Meio Ambiente e do PECMA (ASCEMA NACIONAL), que publicou uma Carta aberta à sociedade, com o rol de ataques desferidos por Jair Bolsonaro e Ricardo Salles aos servidores do Ibama⁹.

⁷ Servidor do Ibama que multou Bolsonaro por pesca irregular é exonerado de cargo de chefia: < <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/03/29/ibama-exonera-servidor-que-multou-bolsonaro-por-pesca-irregular.ghtml>>. Acesso em 28.11.2025.

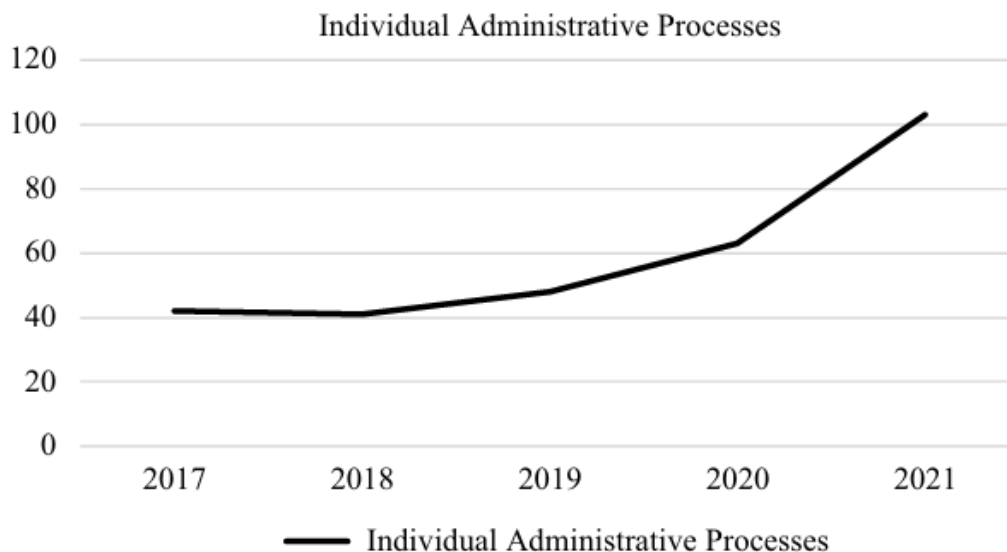
⁸ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-diz-que-pretende-acabar-com-ativismo-ambiental-xiita-se-for-presidente.shtml>. Acesso em 18.11.2025.

⁹ Ver também “Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente do Brasil.” Disponível em <

As ameaças direcionadas ao Ibama e seus servidores, realizadas durante a campanha eleitoral, foram concretizadas já no início da gestão de Jair Bolsonaro, a começar pela militarização dos cargos de alta escalão no MMA e suas autarquias (Fonseca, 2023). Após a nomeação de Ricardo Salles, o governo alterou drasticamente a ocupação de cargos relevantes nas Superintendências Estaduais e na sede em Brasília. Dada a abrangência nacional de sua atuação, cada Estado da Federação possui uma Superintendência Estadual, que exerce as atribuições do órgão naquele espaço geográfico e que usualmente era comandada por servidores da carreira ambiental ou técnicos com conhecimento especializado na área. No entanto, contrariando essa tradição, uma das primeiras medidas do governo foi a demissão de 21 dos 27 Superintendentes Estaduais e a substituição de servidores de carreira por militares em cargos estratégicos de gestão (Ferrante e Fearnside, 2019). Além disso, pelo menos 19 (dezenove) oficiais e policiais militares (muitos deles pertencentes à reserva da PM SP) também ocuparam posições de liderança na sede do Ibama em Brasília (Moulin, 2023). Alguns desses atores voltarão a ser mencionados em nosso estudo de caso.

A perseguição pessoal a servidores que tinham alguma divergência com os novos indicados políticos e as novas diretrizes institucionais também se mostrou acentuada nesse período. A instauração de procedimentos disciplinares contra servidores do setor de meio ambiente (no qual incluem MMA, Ibama e Icmbio) mais que dobraram no período de 2019 a 2021 (Bersch e Lotta, 2023, p. 39). Esse procedimento administrativo (PAD) é instaurado quando há indícios que o servidor público tenha infringido alguma norma legal. No entanto, “*a administração Salles iniciou um processo iterativo de reutilização do PAD para assediar e demitir funcionários*” (Bersch e Lotta, 2023, p. 40). A figura a seguir mostra o incremento dos processos administrativos entre 2017 e 2021.

Figura 1 - Processos administrativos instaurados no período de 2017 – 2021.



Fonte: Bersch e Lotta, 2023.

Além de processos administrativos infundados, muitos servidores enfrentaram intimidação direta por parte dos indicados políticos, ameaças pessoais, assédio psicológico e uma série de práticas coercitivas de supervisão (Observatório do Clima 2023; Kucinskask e Silveira, 2025). Em caso de resistência, além de assédio e acusações falsas, os burocratas eram relegados a cargos sem importância, “*ilustrando a estratégia para sufocar a oposição e afirmar o controle*” (Bersch e Lotta, p.41).

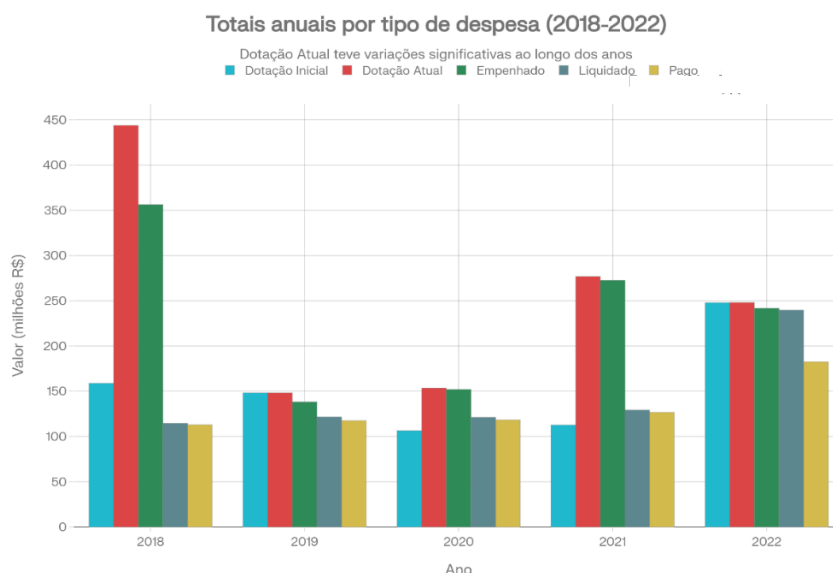
Além disso, no que tange às ações institucionais de desmonte, era clara a estratégia do atual governo em enfraquecer ou mesmo extinguir as atribuições legais do Ibama. Uma das mais relevantes atingiu diretamente as ações do Instituto relativas à fiscalização na Amazônia Legal. Para tanto, Jair Bolsonaro emitiu um decreto presidencial designando o Exército Brasileiro para executar as ações preventivas e repressivas relacionados ao desmatamento ilegal e combater os incêndios florestais. O mecanismo utilizado, por meio do decreto presidencial, consistia em uma operação da Garantia da Lei e da Ordem (GLO)¹⁰. De acordo com o documento, o desempenho operacional era “coordenado” pelas Forças Armadas. Na prática, implicava numa inversão na cadeia de comando até então vigente; uma vez que competia historicamente ao Ibama a autonomia para

¹⁰ Decreto nº 9.985/2019. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9985.htm. Acesso em 18.11.2025.

selecionar os alvos, definir o momento oportuno, planejar a estratégia e, apenas subsidiariamente, solicitar apoio operacional às Forças Armadas (Moulin, 2023). Com a edição da GLO, essas decisões de comando passaram a ser delegadas ao Exército Brasileiro.

Outra medida que afetou diretamente as atribuições do Ibama foi a redução drástica em seu orçamento durante a gestão de Bolsonaro. As dotações iniciais relativas ao orçamento foram até expressivas, mas a execução orçamentária, relativa às ações de controle e fiscalização ambiental e prevenção e controle de incêndios florestais, foi baixa durante o período de 2019-2022. O gráfico abaixo mostra essa retração a partir de dados do Ibama obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação:

Gráfico 1 – Dotações orçamentárias do Ibama no período de 2018 - 2022



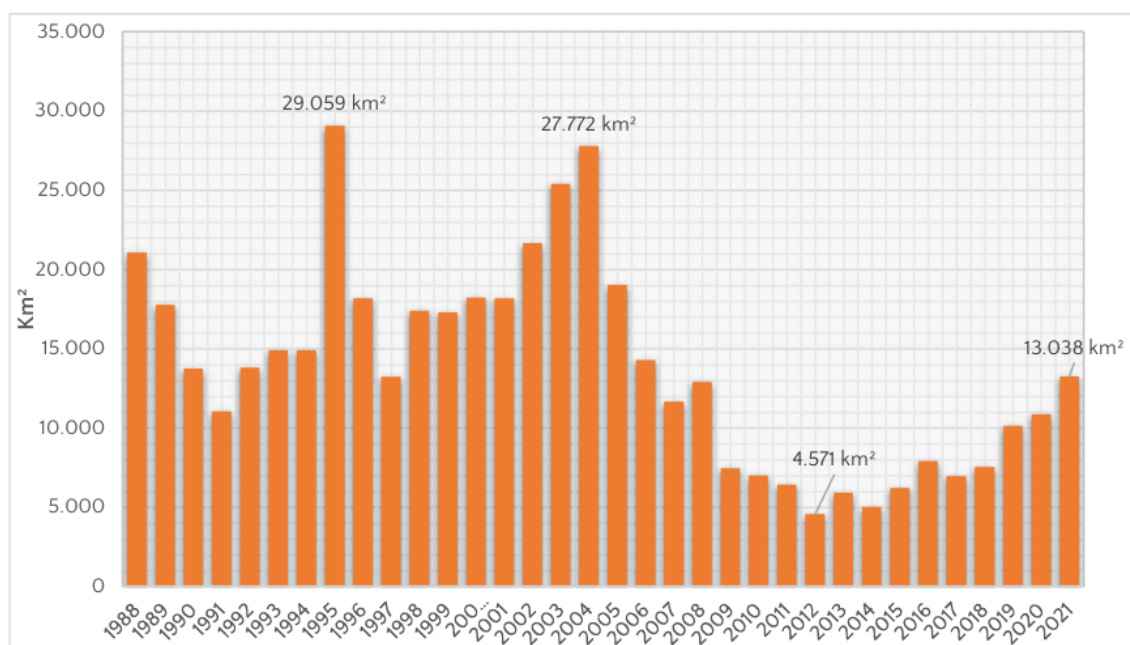
Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação.

A consequência de tais medidas não podia ser diferente: o Ibama teve o pior desempenho nos anos da gestão de Bolsonaro. As taxas de desmatamento aumentaram: em junho de 2019 (primeiro mês da estação seca do novo governo), a taxa subiu 88% em relação ao mesmo período em 2018 (INPE, 2019).

O Gráfico 2 mostra a série histórica das taxas de desmatamento na Amazônia Legal desde 2014, em km², com aumento acentuado nos últimos anos, inclusive no ano de 2020 marcado pelo início da pandemia da COVID-19. Em 2021, chegou-se ao patamar

de 13.038 km², aumento de 20,2% com relação ao ano anterior (Freitas, Carvalho e Oviedo. 2022, p. 8).

Gráfico 2 – Série histórica com taxas de desmatamento na Amazônia.

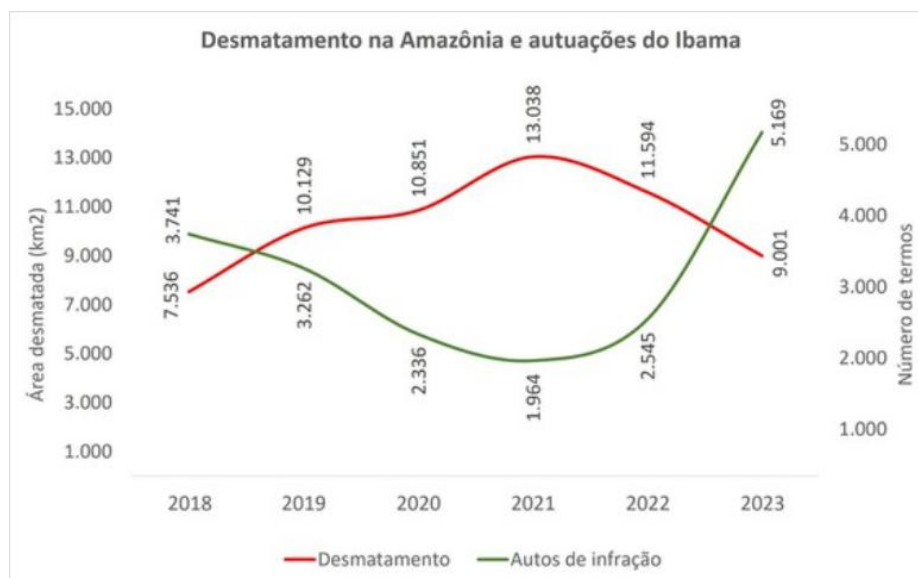


Fonte: Instituto Socioambiental. 2022.

Enquanto as taxas de desmatamento cresciam, os autos de infração¹¹ lavrados pelo Ibama caíam no período de gestão de Ricardo Salles e Jair Bolsonaro. O gráfico 3 mostra a relação entre o aumento do desmatamento e a queda de autos de infração lavrados pelo Ibama:

¹¹ Art.96 do Dec. nº 6.514: *Constatada a ocorrência de infração administrativa ambiental, será lavrado auto de infração, do qual deverá ser dado ciência ao autuado, assegurando-se o contraditório e a ampla defesa.*

Gráfico 3 - Relação entre desmatamento e autos de infração lavrados pelo Ibama entre 2018 e 2023



Fonte: Ibama, 2023.

A média de multas aplicadas pelo Ibama durante o governo Bolsonaro por desmatamento na Amazônia foi a mais baixa das últimas duas décadas. A queda coadunava-se com o discurso durante a campanha presidencial, no qual Bolsonaro prometeu acabar com as multas ambientais. Por meio do Dec. nº 9.760/2019, foi criada uma fase preliminar de conciliação ambiental, na qual o infrator ambiental poderia optar pela conciliação. Nesse caso, o processo sancionador que levaria à cobrança da multa restaria automaticamente suspenso até que ocorresse efetivamente a audiência de conciliação. Na prática, o decreto tornou o procedimento de cobrança de multa mais burocrático, lento e, como consequência, ineficaz.

Os dados de desmatamento e autos de infração só foram alterados, a partir de 2023, com a atualização do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) em janeiro de 2023 e relançado em 5 de junho do mesmo ano.¹² Em 2023, a taxa consolidada de desmatamento na Amazônia Legal brasileira foi de 9.604

¹² IBAMA. Taxa de desmatamento na Amazônia cai 22,3% em um ano. Disponível em: <<https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2023/taxa-de-desmatamento-na-amazonia-cai-22-3-em-2023-em-um-ano>>. Acesso em 23.jan.2026.

km², uma queda de 21,8% em relação ao período anterior, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe)¹³:

Figura 2 – Taxa consolidada de desmatamento entre 2019 e 2023.



Fonte: Inpe, 2023.

Essa contextualização sedimenta as bases para compreender o processo de desmonte ativo da política de exportação de madeira nativa, a resistência havida em face do desmonte e finalmente, a cooperação internacional como um mecanismo de resistência nesse cenário de retrocesso democrático.

¹³ Desmatamento na Amazônia cai 21,8% em 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/05/desmatamento-na-amazonia-cai-21-8-em-2023>. Acesso em 23.jan.2026.

4 METODOLOGIA

A opção metodológica escolhida para o desenvolvimento do artigo foi o *process tracing* (ou rastreamento de processos) justificado pela necessidade de compreender como os mecanismos causais explicam como a cooperação internacional foi uma resposta burocrática ao desmonte de políticas públicas ambientais, utilizando como pano de fundo a Operação Akuanduba.

O *process tracing* tem sido usado em pesquisas qualitativas em Ciência Política, uma vez que o método permite rastrear mecanismos causais e como eles se manifestam dentro de um caso real (Beach, 2020). Segundo Cunha e Araújo (2018), dentre as várias definições do método, é possível conceituá-lo:

“como um método de pesquisa qualitativa que possibilita desenvolver ou testar hipóteses a partir da identificação e análise de evidências selecionadas em processos, sequências e conjunturas de eventos, com o objetivo de identificar e rastrear mecanismos causais, suas partes constituintes e a conexão entre eles (cadeia causal) que expliquem o caso (Bennett, 2008; Bennett; Checkel, 2015; Collier, 2011; Mahoney, 2012; Beach; Pedersen, 2013, 2016).

Sob a ótica epistemológica, o *process tracing* fundamenta-se em uma lógica de inferência causal baseada em evidências processuais (*Causal Process Observations – CPOs*), que buscam verificar de forma empírica a existência e o funcionamento de mecanismos propostos teoricamente (Beach e Pedersen, 2019, p. 15). Nesse contexto, cada evidência colhida — uma entrevista, norma, ata ou decisão administrativa — é interpretada como um fragmento empírico do mecanismo causal, cuja acumulação e coerência permitem formular inferências válidas sobre o processo em análise (Bennett e Checkel, 2015, p. 9-12).

O mecanismo causal deve ser entendido como um sistema que transfere força causal da causa (X) para o resultado (Y). Aqui, vale destacar que não se trata apenas uma correlação estatística ("sempre que acontece X, acontece Y"); trata-se de uma explicação física, social ou psicológica de *como* essa transformação ocorre.

Segundo Beach e Pedersen (2013), um mecanismo causal é composto por um conjunto de partes interconectadas, formadas por entidades (atores ou estruturas) que se engajam em atividades específicas. Para Cunha e Araújo (2018), a formulação dessa lógica é expressa da seguinte forma:

$$X \rightarrow [(n1 \rightarrow) (n2 \rightarrow) (nn \rightarrow)] Y$$

onde cada (n→) é uma parte do mecanismo composta por uma **entidade (n)** que ao realizar uma **atividade (→)** transmite a força para a próxima etapa. Graficamente, é possível representar o mecanismo causal da seguinte forma:

Quadro 2 – Mecanismo causal

Contexto: desmonte ativo e flexibilização normativa (despacho interpretativo)					
CAUSA (X): Variável independente Cooperação internacional	Mecanismo Causal				RESULTADO (Y): variável dependente Operação Akunduba: revogação do despacho e retorno da IN 15
	n1→	n2→	n3→	n4→	
	FWS apreende as cargas com base no <i>Lacey Act</i>	FWS constata contradições nos documentos do Ibama	FWS reporta contradições e indícios à Polícia Federal	PF instaura inquérito, aprofunda as investigações e representa ao Poder Judiciário	

Fonte: elaboração própria, com base em Cunha e Araújo (2018).

Para validar as inferências causais e melhor conduzir a coleta de dados, é preciso reconhecer que nem todos os tipos de evidências são iguais. Alguns dados são necessários para estabelecer causalidade; outros são suficientes; há dados que não são nem um nem outro, ou que podem ser ambos (Ricks e Liu, 2018).

Para tanto, são utilizados os testes de Van Evera (1997)¹⁴: trata-se de quatro testes empíricos, classificados de acordo com se passar no teste é necessário ou suficiente para aceitar a inferência (Collier, 2011). Os quatros testes são *straw-in-the-wind*, *hoop*, *smoking gun* e *doubly decisive*. A importância dos testes de hipóteses reside na confiança dada à pesquisa quanto aos mecanismos que operam na produção do fenômeno, à interação (ou não) entre eles e à possível prevalência de uns sobre os outros (Cunha e Araújo, 2018).

A seguir, apresentamos um quadro síntese e o potencial dos testes de hipótese para a inferências causais. No caso, “passar” ou “não passar”, significa passar ou não

¹⁴ Os testes foram originariamente sugeridos por Van Evera (1997) e explorados por Collier (2011), por meio de uma análise do crime investigado por Sherlock Holmes no conto policial *Silver Blaze*, de Arthur Conan Doyle.

naquele teste de hipótese em relação à hipótese principal (H1) e suas consequências para a hipótese rival.

Quadro 3 – Síntese e potencial dos testes de hipótese para inferência causal em *process tracing*

NECESSÁRIO PARA AFIRMAR A INFERÊNCIA CAUSAL?	SUFICIENTE PARA AFIRMAR A INFERÊNCIA CAUSAL?		
	Não	Não	Sim
		1. <i>Straw in the wind</i>	3. <i>Smoking gun</i>
		a. Passar : afirma a relevância da hipótese, porém não a confirma.	a. Passar : confirma a hipótese.
		b. Não passar : a hipótese não é eliminada, mas é levemente enfraquecida.	b. Não passar : a hipótese não é eliminada, mas é enfraquecida de alguma forma.
		c. Implicações para hipóteses rivais : passar : enfraquece-as levemente. não passar : fortalece-as levemente.	c. Implicações para hipóteses rivais : passar : enfraquece-as substancialmente. não passar : fortalece-as um pouco.
	Sim	2. <i>Hoop</i>	4. <i>Doubly decisive</i>
		a. Passar : afirma a relevância da hipótese, porém não a confirma.	a. Passar : confirma a hipótese e elimina as outras.
		b. não passar : elimina a hipótese.	b. Não passar : elimina a hipótese.
		c. Implicações para hipóteses rivais : passar : enfraquece-as levemente. não passar : fortalece as levemente.	c. Implicações para hipóteses rivais : passar : elimina. não passar : fortalece as substancialmente.

Fonte: Reprodução de Collier (2011, p.825).

Ainda sobre a análise das evidências, a quantidade de evidências importa menos e mais a qualidade que elas apresentam nos processos dos mecanismos causais. Portanto, o que define a causalidade não é o número de evidências levantadas, mas sim as formas como cada uma se conecta em mecanismos que ligam uma causa (X) a um resultado (Y).

Uma vez decidida pela utilização do *process tracing*, optou-se pela abordagem do estudo de caso, pois entende-se que esta é a melhor para compreender a ação situada. Como definido por Yin (1984), o estudo de caso – em que um único ou vários casos são selecionados para estudo aprofundado – envolve a compreensão de um fenômeno de modo holístico, com toda sua complexidade e inserido em um contexto específico. Como

ilustra Abers (2021): “*A realização de estudos de caso sobre uma política pública oferece a oportunidade de compreender os problemas contextualizados que os atores enfrentam.*”

No contexto do rastreamento de processos, os casos são fundamentais e, portanto, devem ser escolhidos a partir de critérios que estejam em conformidade com a pergunta de pesquisa e a teorização do mecanismo (Almeida *et al.*, 2024, p.440). No *process tracing*, “*a escolha dos casos não parte de pressupostos teóricos, mas são pertinentes aos potenciais eventos observáveis que aborda.*” (Almeida *et al.*, 2024, p.440).

Nesse sentido, a escolha do caso Akunduba, mostra-se como um caso revelador, assim considerado “*quando o pesquisador tem a oportunidade de observar e analisar um fenômeno previamente inacessível à investigação científica*” (Yin, 2001, p.63).

Já em relação à coleta de dados, esta foi idealizada para combinar diversas fontes e técnicas de investigação, de modo a se articular sob a lógica de triangulação metodológica. Nesse sentido, utilizou simultaneamente a pesquisa bibliográfica para robustecer o referencial teórico (a partir de artigos científicos e livros acadêmicos); a pesquisa documental, a partir da análise de documentos oficiais, decorrentes de processos administrativos e judiciais¹⁵, além de normas e outros regulamentos internos (em especial do Ibama e do FWS).

E finalmente, a coleta de dados a partir da entrevista semiestruturada: por ser o mais adequado ao contexto do estudo de caso, “na qual o entrevistador segue um roteiro como guia, mas o documento está aberto para mudanças de percurso, acréscimo e supressões” (Bachini *et al.*, 2024, p.66). A escolha dos entrevistados priorizou aqueles que, de alguma forma, participaram dos fatos aqui mencionados, alcançando um total de treze entrevistas. Os entrevistados têm um perfil de envolvimento histórico com a temática ambiental, com média de 13 anos de atuação em atividades de gestão, fiscalização, regulação e investigação policial envolvendo infrações e crimes ambientais.

Segundo Bachini, Sampaio e Athanásio (2024) a partir da entrevista em profundidade é possível identificar e compreender melhor os valores, as percepções, avaliações, motivações e demandas que orientam os atores políticos.

¹⁵ O conteúdo dos processos administrativos foi obtido por meio da Lei de Acesso à Informação – LAI e os processos judiciais, acessível em fontes abertas.

O problema de pesquisa a ser respondido é como a cooperação internacional funcionou como um mecanismo de resistência burocrática ao desmonte de políticas públicas no contexto de retrocesso democrático.

Nesse contexto, para a comprovação da hipótese inicial, ela deverá passar pelos testes lógicos do método, que validam a cadeia causal e eliminam as hipóteses rivais (Cunha e Araújo, 2018). Neste estudo de caso, a hipótese principal (H1) era de que a cooperação internacional entre burocracias atuou como um mecanismo de resistência ao desmonte das políticas de regulação de exportação de madeira nativa. Já a hipótese rival (Hr) consiste na ideia de que as instituições domésticas, por si só, teriam conseguido deflagrar a operação e como consequência, barrar o desmonte normativo sem auxílio externo.

5 A OPERAÇÃO AKUANDUBA E A RESISTÊNCIA BUROCRÁTICA TRANSNACIONAL

5.1 O processo de exportação de madeira de origem nativa e sua desregulamentação

Como órgão ambiental de competência federal, o Ibama tem como finalidade executar as ações das políticas nacionais de meio ambiente relativas à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, além de exercer o poder de polícia ambiental.¹⁶ Portanto, cabe ao Ibama a execução da política de regulação relativa à exportação de madeira de origem nativa.

Os procedimentos para exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas foram estabelecidos por meio da Instrução Normativa nº 15 de 2011¹⁷,. Essa norma exige a obrigatoriedade de autorização emitida pelo órgão ambiental, no local de exportação, para remessa ao exterior de produtos e subprodutos madeireiros de origem nativa, nos termos do art.2º, *in verbis*:

Art. 2º Esta Instrução Normativa se aplica à exportação dos produtos e subprodutos madeireiros de origem nativa, obrigados a controle em território nacional pela legislação federal pertinente, os quais dependerão de autorização do Ibama no local de exportação.

A mesma norma define a documentação necessária pelo exportador para solicitar a emissão de autorização de exportação, com destaque ao art.4º, inciso V: “Autorização de transporte de produto florestal adotada pelo órgão ambiental competente”. Em relação à autorização de transporte e armazenamento de produtos florestais, foi estabelecida pela Portaria MMA nº 253, de 18.08.2006, a criação do Documento de Origem Florestal (DOF), em substituição a antiga Autorização para Transporte de Produtos Florestais (ATPF).

O DOF, portanto, é a licença obrigatória para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa, contendo as informações sobre a procedência desses produtos, geradas pelo sistema eletrônico denominado Sistema - DOF.

¹⁶ Art.1º, incisos I e II do Anexo I da Portaria Ibama nº 73, de 26 de maio de 2025, publicado no Diário Oficial da União de 27/05/2025. Edição 98, seção 1, p.163.

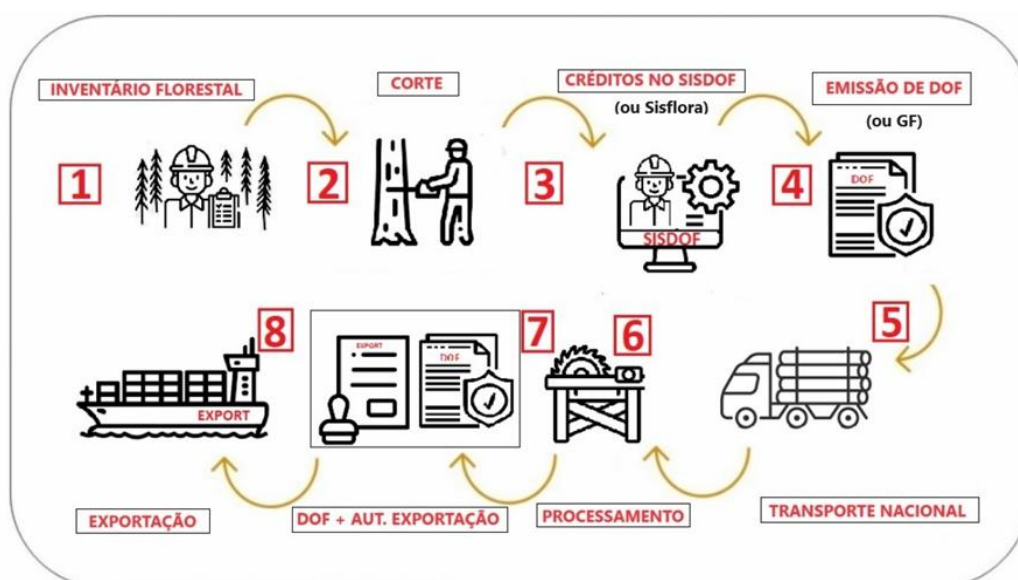
¹⁷ Instrução Normativa nº 15, de 6 de dezembro de 2011 com as alterações trazidas pela Instrução Normativa nº 13 de 2018. Disponível em <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=124870>. Acesso em 21.11.2025.

Nesse sentido, a autorização de exportação e o documento de origem florestal (DOF) possui momentos e funções diversas, que não se confundem. Vale esclarecer que até que o produto florestal chegue a um terminal alfandegário e seja efetivamente exportada, foi preciso um percurso, saindo da floresta até o porto.

Nesse contexto, de forma simplificada, a exploração de madeira inicia a partir de inventário florestal, no qual são identificados e localizados os espécimes arbóreos existentes na área, seus respectivos volumes de madeira. Esse documento fornece também o volume total de cada espécie encontrada na propriedade e sua estimativa por hectare (Martins, Perazonni e Janducci, 2024).

A partir desse inventário florestal e outros documentos, o órgão ambiental autoriza o funcionamento do Plano de Manejo Florestal Sustentável e cria uma conta do empreendimento no Sistema de Controle do Documento de Origem Florestal – SisDOF: sistema eletrônico de comercialização de produtos florestais que funciona de forma semelhante a uma conta bancária (Martins, Perazonni e Janducci, 2024), com a entrada e saída de créditos florestais. Em linhas gerais, esses passos são apresentados conforme a figura a seguir:

Figura 3 - Esquema do processo legal de comércio de madeira no Brasil



Fonte: Martins, Perazonni e Janducci, 2024.

Ocorre que, em relação à importação e exportação de produtos e subprodutos florestais, a Instrução Normativa nº 21/2014 instituiu a obrigatoriedade de um DOF específico para esses tipos de operação: DOF Exportação, para acobertamento da madeira

para o transporte do local de armazenamento até o terminal alfandegado (passo 7 da imagem acima).

O procedimento descrito acima, com a exigência específica da autorização de exportação e do DOF exportação, era o procedimento regular com o objetivo de exportação de produtos florestais madeireiros de origem nativa. No entanto, como será narrado a seguir, foram identificadas cargas de produtos florestais que não obedeceram às normativas internas do Ibama. Foi esse o ponto de partida do nosso estudo de caso.

5.2 A apreensão de madeira e a resposta do Ibama

Entre o final de 2019 e o início de 2020, autoridades ambientais dos Estados Unidos apreenderam cargas de madeira nativa advindas de empresas exportadoras brasileiras, sem a documentação ambiental exigida. Tal fato causou dúvidas e questionamentos por parte das autoridades norte-americanas.

As cargas foram apreendidas pela agência de fiscalização ambiental norte americana (US Fish and Wildlife Service – FWS), órgão estatal com atribuições semelhantes ao Ibama no que tange à proteção ambiental. Para tanto, a FWS valeu-se de um instrumento jurídico chamado *Lacey Act*.

O *Lacey Act* é uma lei federal dos EUA, originalmente criada em 1900, com vistas a proteção da vida selvagem e das plantas, regulando o comércio de espécies nativas e estrangeiras. Em 2008, houve a expansão de produtos protegidos pela *Lacey Act*, ocasião em que incluiu plantas e produtos vegetais. Segundo essa norma:

proíbe a importação, exportação, transporte, venda, recebimento, aquisição ou compra de qualquer peixe ou vida selvagem ou planta capturada, possuída, transportada ou vendida em violação de qualquer lei, tratado ou regulamento dos Estados Unidos ou qualquer lei tribal indígena ou lei estrangeira. A lei também exige que todos os contêineres usados para transportar animais selvagens sejam devidamente marcados e proíbe a rotulagem falsa.

Ou seja, a versão atual do *Lacey Act* exige que empresas e indivíduos que importam remessas de produtos de madeira para os EUA documentem a espécie e o país de colheita, com a cautela de garantir que seus produtos tenham sido adquiridos legalmente. Caso haja descumprimento dessa exigência, os infratores sofrem penalidades, multas e possíveis apreensões de seus produtos.

Estas normas de “conexão” de Direito Internacional Privado, ao resolverem conflitos de jurisdição e de leis no espaço, tornaram-se instrumentos jurídicos indispensáveis, e se aplicam a todo o comércio global. Portanto, se animais e plantas forem exportados do Brasil para os EUA em violação ao Código Florestal Brasileiro ou aos regulamentos do IBAMA, as autoridades americanas podem aplicar sanções.

De fato, diante da apreensão das madeiras pelas autoridades norte-americanas e do prejuízo causado pela retenção desta carga, a Associação de Exportadores de Madeira do estado do Pará (AIMEX) e a Associação Brasileira das Empresas Concessionárias Florestais (CONFLORESTA), entidades de classe que representam o setor madeireiro do Pará, peticionaram junto ao Ibama a declaração de caducidade da IN nº 15/2011, no que se refere à exigência específica para a exportação de produtos e subprodutos florestais de origem nativa.

Na prática, os representantes do setor madeireiro solicitaram à presidência da Autarquia a manifestação expressa para tornar clara a inexigibilidade a autorização específica para a exportação de produtos e subprodutos florestais de origem nativa, em contrariedade ao estabelecido pela IN nº 15/2011.

Convém registrar que, sem tal autorização específica, haveria a dispensa da vistoria física da carga no momento do desembarque aduaneiro. Vale esclarecer que o procedimento de vistoria física é a atividade fiscalizatória essencial para verificar a regularidade da exportação: tanto em relação às espécies quanto em relação às quantidades de produtos exportados.

Após o pedido protocolado pelo setor madeireiro, a presidência do Ibama solicitou manifestação técnica acerca do pleito, cabendo à Coordenação Geral de Monitoramento do Uso da Biodiversidade e Comércio Exterior a elaboração do documento. Nesse contexto, foi emitida a Nota Técnica nº 2/2020/CGMOC/DBFLO, no qual os cinco servidores defenderam tecnicamente a manutenção das normas, sobretudo a vigência da IN nº 15/2011.

No entanto, esse entendimento não foi acatado pela presidência do Ibama. Em divergência com a área técnica, Eduardo Bim emitiu um “despacho interpretativo”¹⁸, e ao

¹⁸ Despacho nº 7036900-GABIN, de 25 de fevereiro de 2023. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2021/05/madeira-Despacho-Bim-SEI_IBAMA-7036900.pdf

longo de suas doze páginas aduziu sobre a insubsistência da autorização prevista na IN nº 15/2011 (exceto nos casos Cites e os previstos no art.5º). Ao final, concluiu que, para a exportação, seria suficiente o DOF exportação ou a Guia Florestal (GF) expedida pelos estados. Não haveria, portanto, necessidade de autorização explícita de exportação prevista na Instrução Normativa nº 15/2011. Por conseguinte, revogava-se a exigibilidade da inspeção física dos produtos exportados. Além disso, com base na Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro¹⁹, firmou o presente despacho como orientação geral a ser seguida por todo o Ibama.

Como mencionado, tal interpretação beneficiaria diversas empresas do setor madeireiro, sobretudo do Estado do Pará, que dias antes haviam se reunido com o então Presidente, na sede da Autarquia, em Brasília.

A divergência de entendimentos dentro da mesma instituição causou estranhamento na autoridade ambiental norte-americana que, por sua vez, comunicou os fatos à autoridade policial brasileira. Com o aprofundamento das investigações, foram identificados elementos suficientes para solicitar a deflagração da operação ao Poder Judiciário, uma vez que grandes quantidades de madeira estavam sendo exportadas sem a observância do procedimento legal exigido.

O episódio ganhou repercussão nacional e internacional, diante do envolvimento de autoridades do alto escalão da administração federal à época, e houve a deflagração da Operação Akuanduba.

5.3 A Operação Akuanduba

Em razão dos fatos descritos acima, em 19 de maio de 2021, foi deflagrada pela Polícia Federal, a Operação Akuanduba, destinada a apurar crimes contra a administração pública, entre eles corrupção, advocacia administrativa, prevaricação e, especialmente, facilitação de contrabando, praticados por agentes públicos e empresários do setor madeireiro.²⁰

¹⁹ Art.30, Lindb: “As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.”

²⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, PF deflagra Operação Akuanduba para apurar crimes em órgãos ambientais, 2021. Disponível em <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/05/pf-deflagra-operacao-akuanduba-para-apurar-crimes-em-orgaos-ambientais>

Cerca de 160 policiais federais cumpriram 35 mandados de busca e apreensão, no Distrito Federal e nos Estados de São Paulo e Pará. As medidas foram determinadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Além das buscas, o STF determinou o afastamento preventivo de 10 agentes públicos ocupantes de cargos e funções de confiança no IBAMA e no Ministério do Meio Ambiente, a suspensão imediata dos efeitos do Despacho n. 7036900/2020/GAB/IBAMA e o retorno imediato do cumprimento dos procedimentos previstos na IN nº 15/2011 (STF, 2021).

6. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL COMO MECANISMO DE RESISTÊNCIA BUROCRÁTICA

6.1 A atuação da burocracia norte-americana

O ponto de partida foi a apreensão, por parte dos agentes da FWS, de um alto volume de madeira tropical de alta qualidade importada entre o final de 2019 e início de 2020, no porto de Savannah, Estado da Geórgia. A FWS utilizou o *Lacey Act* como instrumento jurídico para embasar as apreensões. A partir da identificação dessas cargas específicas, os agentes da FWS buscaram levantar junto ao Ibama, informações sobre a regularidade daquela madeira objeto de exportação. Para tanto, enviou ao Ibama um e-mail solicitando informações específicas sobre um carregamento de madeira (IBAMA, 2020 e DPF, 2021, p.6).

Após a troca de documentos administrativos entre a FWS e o Ibama, constatou-se que houve a exportação de diversas cargas de madeira sem a documentação exigida. Tais descobertas só foram percebidas a partir da troca de documentos entre a FWS e a equipe de fiscalização do Ibama (IBAMA, 2020). A partir destes levantamentos, foram identificadas a importação ilegal de madeira referente a três empresas brasileiras, cujas cargas haviam sido retidas pela FWS. Dias após a apreensão, o representante da FWS passou a receber “*certidões de conformidade*”, que atestavam retroativamente a legalidade da carga, com o seguinte teor:

Considerando a urgência e gravidade dos fatos, a fim de evitar que o IBAMA-PA venha a ser responsabilizado por possíveis prejuízos causados ao interessado, estando a documentação apresentada de acordo com o rol de documentos exigidos pela IN IBAMA nº 15/11, este Superintendente passa a emitir a partir desta data, Certidão de conformidade de documentação de exportação conforme as exigências da referida Instrução Normativa. (IBAMA, 2020).

A FWS, com base no *Lacey Act*, não aceitou tais certidões: “*Então, eles tentaram regularizar a madeira que já tinha sido importada ilegalmente para os EUA. (...) E nós dissemos: bem, não importa porque foi ilegal e aí você trouxe isso aqui, ainda é uma violação das leis dos EUA*”. (Entrevista 12).

6.2 A divergência doméstica: burocratas x alta gestão

Vale mencionar que, antes de encaminhar essas informações à Polícia Federal e diante das suspeitas de exportações irregulares, o representante da FWS comunicou as supostas irregularidades ao próprio Ibama. Segundo as entrevistas, houve uma reunião entre o representante da FWS e servidores do Ibama, entre eles o diretor de Biodiversidade e Florestas (DBFLO) e o presidente Eduardo Bim, “*para discutir as comunicações conflitantes do IBAMA e buscar clareza sobre os requisitos do IBAMA para exportação.*” (STF, 2021, p.31). Entretanto, apesar das preocupações expressas pela FWS em relação a possíveis irregularidades praticadas pelas empresas exportadoras e por funcionários públicos, “*a reunião se concentrou em interpretações de várias Instruções Normativas do IBAMA* (STF, 2021, p.31). A FWS comunicou que as ações norte-americanas haviam sido tomadas a partir de documentos oficiais, notas técnicas do próprio Ibama, que identificou a ilegalidade nos três carregamentos de madeira (Entrevista 12). Entretanto, a resposta dada durante a reunião, no gabinete do Ibama, era que as cargas, a partir daquele momento, estavam regularizadas e que poderiam ser liberadas: “*então houve frustração durante a reunião porque nós não estávamos aceitando a palavra deles*”. As autoridades norte americanas tinham provas de que aquilo que estava sendo dito não era verdade e disseram ao presidente do Ibama que não liberariam a carga, pois: “*estava em violação da lei dos EUA e, portanto, não é possível liberar. Eles simplesmente disseram, libera, deixa-o ir, está tudo bem*” (Entrevista 12).

Poucos dias após a reunião no gabinete da Presidência do Ibama, ocorreu uma outra reunião, dessa vez com a presença dos representantes da AIMEX (Associação das Indústrias Exportadoras de Madeiras do Estado do Pará) e CONFLORESTA (Associação Brasileira das Empresas Concessionárias Florestais), diretores e o presidente do Ibama. Nessa ocasião, os representantes do setor madeireiro demonstraram sua insatisfação com as apreensões realizadas pelas autoridades ambientais norte-americanas e “*objetivando solucionar o problema, buscaram apoio junto ao Superintendente do Pará (...) e o então Diretor de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (...)*” (STF, 2021, p.3). O pedido do setor madeireiro era claro: que o Ibama declarasse a desnecessidade da autorização específica para exportação de produtos madeireiros, conforme previsto pela IN 15/2011.

Segundo a decisão do STF, após essa reunião, houve o:

atendimento integral e quase que imediato da demanda formulada pelas duas entidades, contrariamente, inclusive ao parecer técnico elaborado por servidores do órgão, legalizando, inclusive com efeito retroativo, milhares de cargas expedidas ilegalmente entre os anos de 2019 e 2020. (STF, 2021, p.4).

O parecer técnico citado na decisão é a Nota Técnica nº 2/2020 assinada por servidores da área de regulação de exportação, que defendiam a manutenção da vigência da IN nº 15/2011, e repudiavam o pedido das empresas madeireiras. Esta é a evidência do primeiro teste de hipótese – o teste *straw in the wind* (“palhas ao vento”) – que avalia evidências que não são nem necessárias nem suficientes para confirmar a hipótese sozinhas, mas que aumentam a plausibilidade da hipótese principal e enfraquecem levemente a hipótese rival. Por meio da Nota Técnica nº 2/2020, os servidores defendiam tecnicamente a manutenção da IN nº 15/2011 e a necessidade da vistoria física das cargas objeto de exportação.

No entanto, esse entendimento não foi acatado pela presidência do Ibama. Em divergência com a área técnica, Eduardo Bim emitiu um “*despacho interpretativo*”²¹, e ao longo de suas doze páginas aduziu sobre a insubsistência da autorização prevista na IN nº 15/2011 (exceto nos casos Cites e os previstos no art.5º). Ao final, concluiu que, para a exportação, seria suficiente o DOF exportação ou a Guia Florestal (GF) expedida pelos estados. Não haveria, portanto, necessidade de autorização explícita de exportação prevista na Instrução Normativa nº 15/2011. Por conseguinte, revogava-se a exigibilidade da inspeção física dos produtos exportados. Além disso, com base na Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro²², firmou o presente despacho como orientação geral a ser seguida por todo o Ibama.

Como mencionado, tal interpretação beneficiaria diversas empresas do setor madeireiro, sobretudo do Estado do Pará, que dias antes haviam se reunido com o então Presidente da Autarquia. Aliás, essa estratégia de reinterpretação da norma foi identificada pela literatura acadêmica como “*bending the law*” (Lotta *et al*, 2023) e coaduna-se com o discurso de Ricardo Salles, que defendia a flexibilização das normas infralegais pela adoção do método “*parecer-caneta*” (POLÍCIA FEDERAL, 2021, p.77).

²¹ Despacho nº 7036900-GABIN, de 25 de fevereiro de 2023. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2021/05/madeira-Despacho-Bim-SEI_IBAMA-7036900.pdf

²² Art.30, Lindb: “As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.”

Ao serem questionados sobre o despacho interpretativo, os entrevistados foram unânimes ao caracterizar o documento negativamente e contrário aos objetivos institucionais de regulação e fiscalização:

Sim, a gente teve conhecimento e a gente ficou em choque, porque ele era muito ruim, tanto para a fiscalização, porque a gente não ia mais conseguir, com aquele despacho, a gente não ia mais conseguir fazer a inspeção das madeiras, e isso causou realmente uma indignação por parte dos servidores que trabalhavam na área técnica. (Entrevista 2).

Porque é como se pegasse aquela, a questão da instrução normativa e todos os procedimentos do Ibama e jogasse numa caixa de lixo. (Entrevista 3).

Com o absurdo dos absurdos, primeiro por ter saído na forma de um despacho e segundo por enfraquecer várias medidas de controle que a gente tava trabalhando pra colocar, né, e por entender que o objetivo último daquela medida não era simplificar a exportação, era simplesmente tirar da nossa vista o que tava sendo exportado. (Entrevista 4).

O segundo teste do método – *hoops* (teste das argolas) – exige que uma condição passe pelo teste para que não seja eliminada, provando ser necessária ao resultado. No presente caso, as evidências confirmam que a apreensão feita pela FWS, com base na *Lacey Act*, e o envio da documentação para a PF foi fundamental para conter o esquema de exportação de madeira ilegal. Em razão do alto volume de cargas exportadas, da alta demanda de vistoria e da insuficiência de recursos humanos, foi destacado que, sem a contribuição da FWS e a aplicação da *Lacey Act*, a prática ilegal não teria identificada:

A FWS foi essencial, foi fundamental nesse processo e certamente não, se eles não tivessem dado esses alertas para fiscalização, não seria possível a gente identificar essas exportações ilegais, porque como eu disse, tinham muitos portos, sobretudo lá no Pará, que eles tinham uma alta demanda de processos para serem vistoriados e para ser liberada a exportação, não tinham pessoal suficiente, então aquilo era feito por amostragem (...) se a FWS não tivesse dado esses alertas, certamente a gente não teria identificado essas exportações e não teria dado a continuidade do processo e a operação policial. (Entrevista 2).

Eu acho que a gente não teria ferramentas para isso. Na época, não. (...) Então, se as cargas saíram sem licença, a gente provavelmente não ia ver. (Entrevista 4).

Eu acho que não. Porque eu acho que precisou realmente de um agente externo evidenciar as falhas, porque qualquer coisa que acontecesse dentro do cenário interno, eu acho que seria abafado, ficaria sufocado, assim, não ultrapassaria a bolha, entendeu? (Entrevista 5).

Aliás, outra observação recorrente feita pelos entrevistados foi a insuficiência de recursos humanos para atender à alta demanda de análise de pedidos de exportação, sobretudo em unidades como a Superintendência do Pará. Sobre esse aspecto, a Controladoria Geral da União (CGU), por meio de um Relatório de Avaliação, analisou e identificou fragilidades no processo de autorização de exportação de produtos e subprodutos florestais no âmbito daquela unidade. Entre as fragilidades encontradas constam a defasagem no quadro de pessoal, a grande demanda de processos e a ausência de um sistema integrado de controle das autorizações para exportação de produtos florestais de origem nativa (CGU, 2022).

Além disso, um fenômeno que ocorreu durante e depois das trocas de comunicação entre o Ibama e a FWS e posteriormente à PF foi o assédio e a perseguição aos servidores efetivos pelas autoridades nomeadas durante a gestão de Ricardo Salles e Eduardo Bim. A prática de assédio e perseguição a servidores foi descrita na representação policial encaminhada à autoridade judiciária, nos seguintes termos:

Por seu turno, os depoimentos colhidos demonstram não apenas uma gestão voltada ao esvaziamento do órgão sob seu comando, notadamente dos setores incumbidos da fiscalização, mas também uma franca política de perseguição contra os servidores que a ela se opõem (POLÍCIA FEDERAL, 2021, p.59).

Os entrevistados relataram casos de perseguição, afastamento de suas funções, remoções de ofício sem prévia comunicação, simplesmente por terem seguido no cumprimento de suas atribuições legais:

E sem falar que nessa época também, eu que estava ali envolvida, que tive envolvimento com a questão de exportação (...), aumentou mais ainda a questão da pressão também de perseguição dentro da superintendência. Então, ficou parecendo ali que os servidores eram errados e o setor que estava certo. (Entrevista 3).

Então, quando o despacho caiu e voltou a valer a IN15, logo em seguida eu fui exonerada. Coincidência? Eu fui exonerada. (...) veio a queda do despacho, eu me afastei disso. (Entrevista 4).

Tive muito medo porque na época estavam sendo removidos à revelia muitos servidores. Então sempre teve esse medo de se você fizer alguma coisa errada a administração pode te remover para algum canto perdido da Amazônia. (...) parte da minha decisão de sair do Ibama foi pelas pressões que a gente começou a sofrer (...) a saúde mental não estava mais funcionando lá dentro. (Entrevista 10).

Já estavam começando as perseguições já (...) Então a maior parte ficou com medo disso. Já existiam servidores que estavam sendo removidos,

né? O meu caso foi bem nessa época, né? Eu fui perseguido exatamente nesse período aí. (Entrevista 13).

6.3 A atuação da burocracia brasileira

Após o levantamento de farta documentação e sem retorno da alta gestão do Ibama, o adido da FWS encaminhou as provas à Polícia Federal para dar conhecimento de tudo que havia sido levantado até então:

O Adido do FWS continua trabalhando com o IBAMA para esclarecer as comunicações conflitantes mencionadas e determinar a legalidade das remessas detidas nos Estados Unidos. À luz do exposto, o FWS tem preocupações com relação a possíveis ações inadequadas ou comportamento corrupto por representantes (...) e/ou funcionários públicos responsáveis pelos processos legais e sustentáveis. (...) O FWS abriu uma investigação relativa a (...), suas práticas de compras, histórico de importação do Brasil e possível envolvimento em práticas corruptas, fraudes e outros crimes.

(...)

Fico à disposição para fornecer mais informações e de colaborar com a Polícia Federal em qualquer investigação relativa ao tráfico transnacional de produtos de madeira, crimes relacionados ou possível corrupção, cometidos por pessoas nos Estados Unidos ou no Brasil. (POLÍCIA FEDERAL, 2021, p. 9).

A partir daí a investigação policial teve início com base nos documentos encaminhados à Polícia Federal, produzidos pela Embaixada dos Estados Unidos do Brasil, notadamente pelo adido da FWS, “*nos quais informavam a apreensão no Porto de Savannah, no Estado da Geórgia, de 03 cargas de produtos florestais sem a respectiva documentação.*” (STF, 2021, p.29). A Polícia Federal destacou que toda a documentação encaminhada pela Embaixada Americana foi produzida diretamente pelas autoridades brasileiras, notadamente o Ibama, ou obtida diretamente junto às respectivas empresas e destinatários, tanto no Brasil, como nos Estados Unidos. Além disso, complementa:

não há que se falar em qualquer obstáculo a utilização desses dados nas presentes investigações. Explica-se: não se trata de documentos ou dados que estejam abrangidos por qualquer cláusula legal ou constitucional de inviolabilidade, notadamente porque podem ser produzidos inclusive sem a necessidade de qualquer autorização judicial, tanto no Brasil como nos EUA; e, porque, na verdade, referidos documentos e dados não são provas do ilícito em si, mas servem de substrato à própria notícia-crime trazida ao conhecimento da autoridade

policial federal, a ser devidamente confirmada ou refutada no curso das presentes investigações. (POLÍCIA FEDERAL, 2021, p. 6).

O terceiro teste de hipótese – o teste da arma fumegante ou *smoking gun test* – atesta que a evidência encontrada é suficiente para confirmar a hipótese e enfraquecer as hipóteses rivais. Este ofício da FWS, no qual o adido da agência apresenta à autoridade policial sua preocupação com ações inadequadas por parte de empresas exportadoras e funcionários públicos brasileiros, oferecendo colaboração oficial à PF para investigar o tráfico internacional, é a evidência suficiente para este teste. Essa transmissão de informação da FWS à PF subsidiou a investigação policial e a consequente deflagração da operação Akuanduba.

De posse de tais documentos, a PF instaurou o respectivo inquérito policial (IP) e iniciou suas investigações. O IP tem como função reunir os elementos que indiquem a ocorrência de suposto crime para, então, encaminhar ao Poder Judiciário, a quem tem a competência para acatar a representação policial. Ainda segundo a autoridade policial, as informações encaminhadas pela FWS:

trazia fortes indícios de uma série bastante complexa de condutas empreendidas por agentes públicos e particulares no Brasil, com o claro intuito de atribuir legalidade às madeiras de origem brasileira retidas pelas autoridades norte-americanas, contrariamente, aliás, aos procedimentos até então adotados pelo órgão e, subsequentemente, ao teor de manifestação técnica fundamentada, elaborada por alguns dos maiores especialistas no tema pertencentes aos quadros do IBAMA. (POLÍCIA FEDERAL, 2021, p.7).

Em sede policial, foram coletados outros documentos, depoimentos e dados que sinalizariam, em tese, a existência de um esquema de facilitação ao contrabando de produtos florestais, que envolvia agentes públicos e empresários madeireiros.

Para aprofundamento das investigações, a autoridade policial representou ao Poder Judiciário, que tem a competência para deferir medidas cautelares (em especial de busca e apreensão), conforme as normas de direito processual penal brasileiro. Para tanto, o STF determinou a apreensão de itens, bens e objetos que teriam envolvimento direto com as infrações em apuração, além da autorização judicial para o acesso aos dados constantes nos discos rígidos, mídias e telefones celulares (STF, 2021, p. 34).

Na mesma decisão foram deferidos os afastamentos dos sigilos bancário e fiscal de todos os investigados, que segundo a representação policial “*integrariam grave*

esquema de facilitação ao contrabando de produtos florestais do qual fariam parte diversos agentes públicos.” (STF, 2021, p.44).

Além disso, a autoridade judiciária determinou o afastamento temporário das autoridades públicas do Ibama, entre eles o presidente à época, Eduardo Bim e a “*suspensão dos efeitos do Despacho n. 7036900/2020-GABIN com imediato retorno da exigência de integral cumprimento dos procedimentos previstos na Instrução Normativa n. 15/2011 do IBAMA.*” (STF, 2021, p.49).

Finalmente, o teste *doubly decisive* (duplamente decisivo) é o mais rigoroso do método, pois deve atender simultaneamente aos critérios de necessidade e suficiência. Portanto, passar neste teste confirma a hipótese inicial e elimina todas as outras hipóteses rivais (Collier, 2011). Em razão da dificuldade de encontrar uma única evidência duplamente decisiva, a literatura orienta que, para alcançar esse status, o caminho é combinar o resultado de diferentes testes, ou seja: associar o *smoking gun test* da hipótese principal (H1) com a falha nos testes *hoops* da hipótese rival (Hr). Nesse sentido, a hipótese rival de que a resistência doméstica seria, por si só, capaz de frear o desmonte não encontra amparo nas evidências, como visto nas entrevistas e no inquérito policial. Estas evidências mostram que os sistemas de controle do Ibama não estavam integrados, o efetivo para as atividades de fiscalização era insuficiente, o parecer técnico dos servidores não foi acatado e quem se opunha internamente era assediado ou perseguido. Constata-se aqui a falha no teste de suficiência, pois a resistência doméstica estava completamente anulada.

De outro lado, o *smoking gun test* demonstra que a FWS reteve a madeira, rejeitou as certidões de conformidade emitidas retroativamente pela autoridade estadual e o adido da agência norte-americana acionou formalmente a Polícia Federal, com provas materiais das inconsistências graves nos documentos de exportação e alertas sobre possíveis atos de corrupção. A partir destas e outras informações, a autoridade policial representou ao STF, que autorizou a deflagração da operação Akuanduba, decretou a suspensão imediata do Despacho nº 7369000/2000 e determinou o retorno da vigência da IN nº 15/2011.

Ao combinar tais evidências, atinge-se o padrão duplamente decisivo: a ação da FWS e sua comunicação formal com a Polícia Federal foram suficientes (para iniciar o inquérito policial que posteriormente culminou na decisão judicial que derrubou o despacho interpretativo) e necessárias (uma vez que as instâncias internas haviam sido

assediadas ou silenciadas pela estrutura aparelhada no órgão). A combinação dessas provas elimina a hipótese rival de que o desmonte teria sido contido naturalmente pelas vias domésticas: **o que confirma a tese de que a cooperação burocrática transnacional foi o mecanismo de resistência efetivo para reverter o desmonte no processo de regulação de exportação de madeira nativa.**

Em 19 de maio de 2021, foi deflagrada a Operação Akuanduba e, após a autorização do Ministro Alexandre de Moraes, foi determinado o cumprimento de mandados de busca e apreensão, o afastamento preventivo de dez agentes públicos ocupantes de cargos e funções de confiança no Ibama e no Ministério do Meio Ambiente e a suspensão imediata do Despacho nº 7036900/2020/GAB/IBAMA²³.

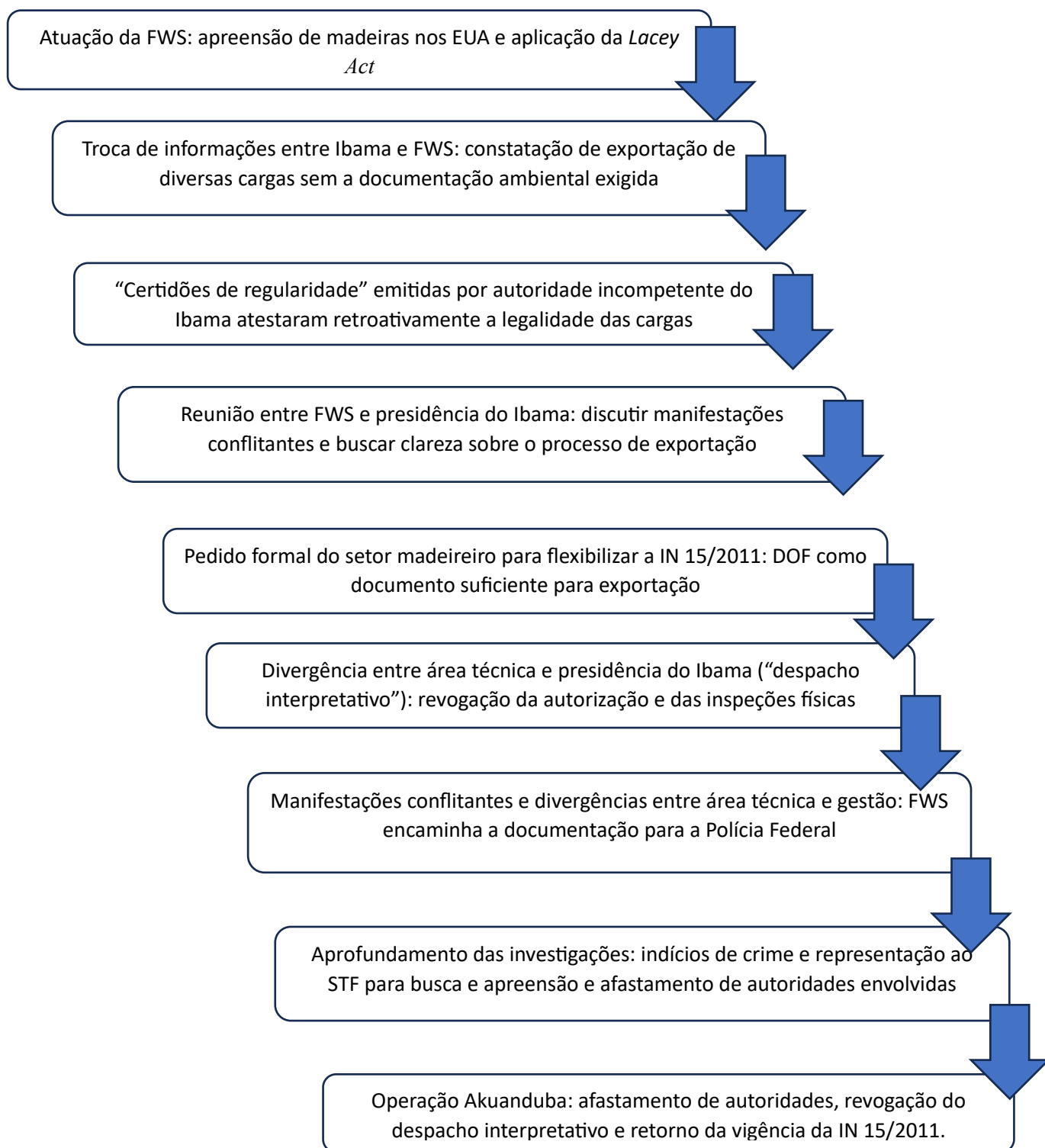
Após a operação e de posse de outros elementos probatórios decorrentes dos mandados de busca e apreensão, Ministério Público Federal apresentou a denúncia ao Poder Judiciário em face de doze autoridades públicas do alto escalão do Ibama e do MMA:

[...]por integrarem organização criminosa na qual agentes públicos, aproveitando do cargo público e em conluio com representantes do setor madeireiro praticaram diversos crimes direcionados ao interesse dos representantes do setor madeireiro. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2023, p. 201)

A denúncia foi recebida e instaurada a ação penal no Supremo Tribunal Federal – STF (Ação Penal nº 2705), em razão de autoridade com prerrogativa de foro, pelo suposto envolvimento do então Ministro de Estado do Meio Ambiente, Ricardo Salles.

²³ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. PF deflagra Operação Akuanduba para apurar crimes em órgãos ambientais. Disponível em <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/05/pf-deflagra-operacao-akuanduba-para-apurar-crimes-em-orgaos-ambientais>. Acesso em 02.jan.2026.

Figura 4 – Síntese dos mecanismos até a deflagração da operação Akuanduba.



6.4 Consequências da operação para a burocracia

Vale destacar que após deflagração da operação, e uma vez identificadas fragilidades no procedimento de fiscalização de exportação de madeira, mudanças significativas foram introduzidas para aprimoramento deste fluxo. Uma delas foi a

implementação da Plataforma de Anuência Única do Brasil – Pau Brasil, que reúne diversos sistemas utilizados para gerenciar o comércio exterior de produtos da biodiversidade, tornando o processo autorizativo de importação e exportação de cargas mais simples e eficiente (IBAMA, 2022)²⁴.

Além disso, no âmbito institucional foram criadas unidades especializadas para tratar do tema de comércio exterior: inicialmente como equipes técnicas e depois incorporadas à estrutura organizacional do Ibama como o Núcleo de Fiscalização de Comércio Exterior, com a competência de orientar e executar operações e ações de fiscalização ambiental de comércio exterior (IBAMA, 2025)²⁵. Essa melhoria também foi percebida em relação aos recursos humanos. Para acompanhar essa evolução, a área técnica foi capacitada com cursos para aprimorar os procedimentos de fiscalização. Entrevistados relataram o incremento dessa capacitação *“fazendo curso de identificação de madeira, que é importante pra fiscalização”* (Entrevista 3); além da designação de mais servidores para a realização do trabalho de controle: *“O controle da exportação teve um ganho muito grande. Com o uso de sistemas, com alocação de servidores, com treinamento de pessoal, com o empenho das diretorias[...]”* (Entrevista 11).

Nesse sentido, verificam-se modificações significativas na política pública de exportação de madeira nativa como uma consequência direta dos fatos investigados pela Operação Akuanduba.

²⁴ Portaria nº 8, de 3 de janeiro de 2022. Diário Oficial da União nº3, de 5 de janeiro de 2022.

²⁵ Art. 163 da Portaria nº 73, de 26 de maio de 2025. Diário Oficial da União nº 98, de 27 de maio de 2025.

7 CONCLUSÃO

Durante a investigação acadêmica, a evidência empírica ratificou o que a literatura especializada já defendia: regimes populistas buscam garantir a lealdade administrativa aos burocratas de carreira por indicados leais (Bauer *et al.*, 2021). Dentro do Ibama, a substituição de burocratas por membros militares em altos cargos de gestão foi uma estratégia deliberadamente posta em prática, com o objetivo de exercer o controle do aparato burocrático.

No âmbito doméstico, a burocracia buscou cumprir seu papel: defender tecnicamente a norma mais exigente em relação à política de exportação de madeira nativa. Entretanto, essa resistência doméstica se mostrou ineficaz para conter o desmonte ativo diante do “*despacho interpretativo*”, que dispensava o documento específico autorização, e tinha como resultado uma maior fragilidade do procedimento de exportação de madeira. A estratégia política era clara: flexibilizar as regras e “passar a boiada”. Para neutralizar qualquer reação contrária, a gestão do Ibama passou a assediar servidores, por meio de remoções arbitrárias, exonerações de cargos de decisão e instauração infundada de processos disciplinares.

A inserção do elemento externo, qual seja, a atuação da FWS no procedimento de fiscalização, num primeiro momento e depois, com o envio de informações das irregularidades coletadas à PF, foi crucial para estabelecer que aquelas discrepâncias documentais eram indícios concretos da ocorrência de vários crimes contra a administração pública e contra o meio ambiente. A FWS utilizou o rigor de sua própria legislação, o *Lacey Act*, para realizar a fiscalização e interceptar remessas de madeira exportadas ilegalmente. Além disso: ao constatar contradições documentais significativas do Ibama e a conduta duvidosa da alta gestão em apoio às empresas madeireiras, a FWS decidiu comunicar oficialmente essas descobertas à Polícia Federal, com a disponibilização de farta documentação produzida no Brasil e nos Estados Unidos, além de compartilhar a suspeita de práticas de corrupção envolvendo servidores públicos e empresários.

Por meio da cooperação internacional entre as burocracias, o Poder Judiciário tomou conhecimento das supostas irregularidades e decidiu pela suspensão do despacho interpretativo e o retorno das exigências elencadas na IN nº 15/2011, além do afastamento das autoridades de suas atividades públicas.

Nesse contexto, a cooperação internacional entre agências, especificamente entre as burocracias norte-americana e brasileira surgiu como o mecanismo de resistência, aliás, o único mecanismo de resistência capaz de conter o desmonte da política pública decorrente da flexibilização normativa.

Em nosso estudo de caso, o elemento transnacional se mostra evidente, uma vez que uma política pública doméstica (ou o desmonte dela) impactou diretamente ações, atores e estruturas no âmbito internacional, num processo fluido que ultrapassou as fronteiras de um Estado soberano (Morais *et al.*, 2026).

Portanto, nosso artigo preenche uma lacuna acadêmica, ao acrescentar o elemento transnacional à resistência burocrática, que ocorre de diversas formas (Lotta *et al.*, 2023, 2024; Bauer, 2024), mas também pode ocorrer por meio da cooperação internacional. Nesse sentido, **a resistência burocrática transnacional é o mecanismo pelo qual burocratas domésticos mobilizam redes de cooperação internacionais para defender políticas públicas quando as vias de resistência interna se encontram bloqueadas ou asfixiadas em contextos de retrocesso democrático.**

Governos populistas iliberais e regimes em contexto de retrocesso democrático seguem se expandindo no cenário internacional e se apresentam como um desafio às burocracias concebidas num modelo democrático. Esperamos que este mecanismo de resistência burocrática transnacional possa ser mais um aliado das burocracias e, desse modo, servir como freio aos ataques de governos autoritários e possa, em última instância, agir em defesa da democracia.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. Editora UnB, 2021.

ARAÚLO, C., & FÉRES, J. G. Passando a boiada: efeitos da suspensão da inspeção de exportações de produtos de madeira nativa. In: **RADAR**. 2024. p. <https://www.ipea.gov.br/portal/radar/temasradar/comercio-exterior-2/15031-passando-a-boiada-efeitos-da-suspensao-da-inspecao-de-exportacoes-de-produtos-de-madeira-nativa>.

BASTOS LIMA, M. G.; DA COSTA, K. Quo vadis, Brazil? Environmental Malgovernance under Bolsonaro. **Bulletin of Latin American Research**, v. 41, n. 4, p. 574–590, 2021.

BAUER, M. W. Administrative responses to democratic backsliding: When is bureaucratic resistance justified?. **Regulation & Governance**, v. 18, n. 4, p. 1104-1117, 2024.

BAUER, M. W. et al. (Ed.). **Democratic backsliding and public administration: How populists in government transform state bureaucracies**. Cambridge University Press, 2021.

BAUER, M. W.; KNILL, C. Understanding policy dismantling: an analytical framework. In: BAUER, M. W. et al. **Dismantling public policy: preferences, strategies and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 30-45.

BERSCH, K.; LOTTA, G. Political Control and Bureaucratic Resistance: The Case of Environmental Agencies in Brazil. **Latin American Politics and Society**, v. 66, n. 1, p. 27–50, 27 out. 2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação**: Superintendência Estadual do Ibama no Estado do Pará. 2021. Brasília, 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Processo nº 02001.036640/2019-91**: Brasília, DF, 2019. Documento obtido mediante pedido via plataforma Fala.Br/Lei de Acesso à Informação, Protocolo n. 02303.002828/2026-61.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Processo nº 02001.003227/2020-84**: Brasília, DF, 2020. Documento obtido mediante pedido via plataforma Fala.BR/Lei de Acesso à Informação, Protocolo n. 02303.024586/2025-85.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Processo nº 02001.009271/2020-06**: Brasília, DF, 2020. Documento obtido mediante pedido via plataforma Fala.BR/Lei de Acesso à Informação, Protocolo n. 02303.024586/2025-85.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Processo nº 02018.000795/2020-44**: Brasília, DF, 2019. Documento obtido mediante pedido via plataforma Fala.Br/Lei de Acesso à Informação, Protocolo n. 02303.002830/2026-30.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Processo nº 02001.000423/2020-05**. Brasília, DF, 2019. Documento obtido mediante pedido via plataforma Fala.Br/Lei de Acesso à Informação, Protocolo n. - 02303.002831/2026-84.

BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região. **Ação Civil Pública Cível n. 1009665-60.2020.4.01.3200**. Disponível em https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/06/1009665-60.2020.4.01.3200-compactado_compressed.pdf.

BRASIL. Polícia Federal. **Relatório Parcial**. Inquérito Policial Nº 2021.0003967 - DPF/ATM/PA. Processo Judicial: 1002281-37.2021.4.01.3903. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2023/08/relatorio-parcial-pf-investigacao-ricardo-salles.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão**. Petição 8.975 Distrito Federal. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/pet8975decisao.pdf>.

CASARÕES, G.; DO MONTE, D. S.; DE CARVALHO HERNANDEZ, Matheus. Safeguarding democracy from the outside in: transnational democratic networks against autocratisation in contemporary Brazil. **Third World Quarterly**, v. 46, n. 2, p. 215-236, 2025.

COLLAÇO, F. M. A.; REIS, V.; MORGADO, R. Novas Medidas contra a Corrupção e sua relevância para temas sócioambientais. **Document d'orientation**, p. 08-2021, 2021.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **PS: political science & politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

COUTO, C. G., ABRUCIO, F. L. Bolsonaro's governance model: movement-government against public policies. **Open Journal of Social Sciences**, v. 13, n. 1, p. 419-438, 2025.

CUNHA, E. S. M.; ARAÚJO, C. E. L. Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade. Brasília: Enap, 2018.

DA SILVA, M.G.; RODRIGUES, T. M. O populismo de direita no Brasil: neoliberalismo e autoritarismo no governo Bolsonaro. **Mediações**, 26 (1), 2021, pp.86-107, p. 89.

DIAS, V. M.; SCHAPIRO, M. G. Resisting Democratic Backsliding From Within the State: Environmental Politics in Bolsonaro's Brazil. **Policy Studies Journal**, 13 jan. 2026.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **U.S. Fish and Wildlife Service**. Lacey Act. Disponível em: <https://www.fws.gov/law/lacey-act>.

FERRANTE, L.; FEARNSIDE, P. M. Brazil's new president and 'ruralists' threaten Amazonia's environment, traditional peoples and the global climate. **Environmental Conservation**, v. 46, n. 4, p. 261-263, 2019.

FERRAZ DA FONSECA, I. et al. A Desconstrução organizada da política florestal no Brasil: estratégias de desmantelamento e de resistência. **Livros**, n. Desmonte e reconfiguração, p. 125–155, 2023.

FONSECA, I.F.; LINDOSO, D. P.; BURSZTYN, M. Deforestation (lack of) control in the Brazilian Amazon: from strengthening to dismantling governmental authority (1999-2020). **Sustainability in Debate**, v. 13, n. 2, p. 12-31, 2022.

FREITAS, C. R.; CARVALHO, R. A.; OVIEDO, A. O financiamento da gestão ambiental no Brasil: uma avaliação a partir do orçamento público federal 2005-2022. São Paulo: Instituto Socioambiental – ISA, 2022.

GUEDES-NETO, J.V; PETERS, G. Working, Shirking and Sabotage in Times of Democratic Backsliding: an experimental study in Brazil. In BAUER, M. W. et al. (Ed.). **Democratic backsliding and public administration: How populists in government transform state bureaucracies**. Cambridge University Press, 2021. p. 221-245.

GOMIDE, A. D. A., DE SA E SILVA, M. M., LEOPOLDI, M. A. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário. In A. D. A. Gomide, M. M. de Sá e Silva, & M. A. Leopoldi (Eds.), *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas* (pp. 13–44). Brasília: IPEA; INCT/PPED. <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3>

GOMIDE, Á., MORAIS DE SÁ E SILVA, M; LEOPOLDI, A. Desmonte e Reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). IPEA; INCT/PPED, 2023.

KUCINSKAS, J.; SILVEIRA, M. Ethical transgressions and moral courage in bureaucracies under pressure under Trump and Bolsonaro. 2025.

LENINE, Enzo. Process Tracing: uma introdução ao uso do rastreamento de processos em Ciência Política Patrícia Sene de Almeida Tainá R. Serafim. **Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em Ciência Política**.

LOTTA, G. *et al.* The Procedural Politicking Tug of War: Law-Versus-Management Disputes in Contexts of Democratic Backsliding. **Perspectives on Public Management and Governance**, 13 set. 2023.

LOTTA, G. *et al.* The procedural politicking tug of war: Law-Versus-Management disputes in contexts of democratic backsliding. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 7, n. 1-2, p. 13-26, 2024.

LOTTA, G. S., LIMA, I. A. de, FERNANDEZ, M., SILVEIRA, M. C., PEDOTE, J., Guaranha, O. L. C. (2023). A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 40, p. e266094, 2023.

MARTINS, L.K.P; PERAZZONI, F; JANDUCCI, J.P. A Floresta Metaversa: Criminalidade Ambiental Organizada e Indústria Madeireira na Amazônia Brasileira. PERAZZONI, F.; PEREIRA, E. (orgs). *Criminalidade Ambiental Organizada*. 1ª ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024.

MARTINS, M. G. Criminalidade organizada na exploração da madeira no Brasil: um modus operandi voltado à ilicitude de índole transnacional. **Revista Judicial Brasileira**, v. 2, n. 1, 2022.

- MENDES, F., COLLAÇO, A. Novas Medidas Contra e Corrupção e Sua Relevância Para Temas Socioambientais. <https://www.researchgate.net/publication/354153673>. 2021.
- MIGUEL, K. G.; FRANCO, A. Midiativismo ambiental: a boiada de Ricardo Salles na Amazônia Real. *Esferas*, n. 25, p. 510–530, 17 nov. 2022.
- MORAIS DE SÁ E SILVA, M.; DE ÁVILA GOMIDE, A. The Policy Process in Democratic Backsliding: A Proposed Framework of Analysis. In: **Public Policy in Democratic Backsliding: How Illiberal Populists Engage with the Policy Process**. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024. p. 1-36.
- MORAIS DE SÁ E SILVA, M. et al. Transnational density and transnational intensity: conceptual insights from repatriation and international evacuation policies. *International Review of Public Policy*, v. 8, n. 1, 2026.
- MOULIN, C. S. A. Deforestation between capacity building and policy dismantling: a socio-legal interpretation of the Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Brazilian Amazon, 2004-2022. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2024.
- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Nunca mais outra vez: 4 anos de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. 2023. Disponível em: <https://oc.eco.br/nunca-mais-outra-vez-4-anos-de-desmonte-ambiental-sob-jair-bolsonaro/>. Acesso em 12. jan. 2026.
- RAJÃO, R. *et al.* The risk of fake controversies for Brazilian environmental policies. *Biological conservation*, v. 266, p. 109447, 2022.
- RICKS, J. I.; LIU, A. H. Process-tracing research designs: A practical guide. *PS: Political Science & Politics*, v. 51, n. 4, p. 842-846, 2018.
- SAMPAIO, R. C.; PAULA, Ca. Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em ciência política. Enap. 2024.
- TEIXEIRA-PINTO, Márnio. *Iepari: sacrifício e vida social entre os índios Arara (Caribe)*. Editora Hucitec, 1997.
- TRAJBER WAISBICH, Laura. Mobilising international embeddedness to resist radical policy change and dismantling: the case of Brazil under Jair Bolsonaro (2019–2022). *Policy Sciences*, v. 57, n. 1, p. 145-169, 2024.
- VALE, M. M. et al. The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. *Biological Conservation*, v. 255, p. 108994, 2021.
- VON ZUBEN, E. O licenciamento ambiental e a lei complementar nº. 140/2011. *Cadernos de Direito*, v. 12, n. 23, p. 11-44, 2012.
- WERNECK, F., SORDI J. ARAÚJO S.; ANGELO, C. Passando a boiada’: o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. Brasília: **Observatório do Clima**, 2021.

ANEXO

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Qual era seu cargo e função? E qual era o envolvimento da sua área com a política de exportação de madeira nativa entre 2019 e 2021?
2. Quando você ouviu falar pela primeira vez sobre apreensões de madeira brasileira em portos americanos? Em que contexto isso chegou até você?
3. Nessa época, como você avaliava a capacidade do Ibama para fiscalizar a exportação de madeira?
4. Qual era a importância da Instrução Normativa nº 15/2011 para a efetividade da fiscalização? Em particular, qual era o papel da vistoria física da carga nos portos?
5. Você teve conhecimento do pedido das associações de madeireiras (AIMEX e CONFLORESTA) para revogar a IN nº 15/2011, ou declarar sua inexigibilidade? Como você avalia esse pedido?
6. O senhor(a) teve conhecimento da Nota Técnica nº 2/2020 emitida por servidores da área técnica, que defendia a manutenção da vigência da IN 15/2011? Como o senhor (a) avalia o grau de autonomia técnica dos servidores nesse período?
7. O senhor (a) teve conhecimento do Despacho nº 7036900/2020 (Despacho Interpretativo) de Eduardo Bim? Como esse documento foi visto internamente? Qual a reação dos servidores a este documento?
8. Como você avalia o clima interno no Ibama diante da divergência entre a área técnica e a Presidência da Autarquia?
9. Como o Ibama tomou conhecimento das apreensões de cargas de madeira nativa realizadas pela agência norte-americana US Fish and Wildlife Service (FWS)?
10. O (a) senhor (a) já tinha trabalhado com a FWS antes dessa experiência? Tem conhecimento de algum procedimento ou processo que eles se envolveram antes desse caso?
11. O FWS utilizou o Lacey Act para apreender as cargas ilegais. Qual a importância desse instrumento legal e isso impactou as ações do Ibama e da Polícia Federal?
12. Você acredita que, se a cooperação internacional por meio do FWS não tivesse ocorrido, o esquema de exportação ilegal da madeira teria sido contido? Seria possível detectar a exportação das madeiras ilegais de outra forma, sem contribuição do FWS?
13. (Para PF e FWS): O documento menciona que "*manifestações conflitantes*" de servidores do Ibama no Pará chamaram a atenção das autoridades norte-

americanas. Como essas contradições na comunicação contribuíram para a desconfiança e a decisão do FWS de comunicar os fatos à Polícia Federal brasileira?

14. (Para PF/FWS): Qual foi o principal tipo de integração de agentes de fiscalização e de inteligência realizado entre as burocracias (FWS e PF)? A perícia nas amostras de madeira retida na Geórgia foi fundamental para atestar a ilegalidade e avançar com a investigação?
15. Na sua avaliação, a cooperação com a FWS ajudou a conter ou reverter decisões internas que afrouxavam o controle sobre exportação de madeira nativa (como despachos interpretativos, mudanças normativas, etc.)?
16. O despacho interpretativo da presidência foi suspenso pelo STF e a Akuanduba buscou apurar crimes contra a administração pública, como facilitação de contrabando. A atuação da FWS foi, neste caso, o mecanismo de freio que as instituições domésticas não foram capazes de exercer?
17. Essa experiência de cooperação internacional influenciou sua visão atual sobre o papel da burocracia brasileira? De que forma?
18. Qual o legado mais importante da Operação Akuanduba deixado para os servidores do Ibama e para as relações de fiscalização com agências internacionais?