

Artigo Original

Amazônia em jogo: Como o modelo de desenvolvimento aplicado na região colocou em risco a sua biodiversidade

Amazon at stake: How the applied development model endangered its biodiversity

Caroline Medeiros Rocha Frasson^{1,2,3,4*} 

¹Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

²Rede Amazônidas pelo Clima (RAC), Belém, PA, Brasil

³Latin American Climate Lawyers Initiative for Mobilizing Action (LACLIMA), São Paulo, SP, Brasil

⁴Oxford Sustainable Law Programme, Oxford, UK

COMO CITAR: Frasson, Caroline Medeiros Rocha. (2024). Amazônia em jogo: Como o modelo de desenvolvimento aplicado na região colocou em risco a sua biodiversidade. *Revista Brasileira de Avaliação*, 13(2spe), e133024. <https://doi.org/10.4322/rbaval202412030>

Resumo

Este artigo examina os problemas estruturais e persistentes da Amazônia decorrentes de um modelo de desenvolvimento falho que fracassou em promover um crescimento sustentável e equitativo, acabando por exacerbar as vulnerabilidades da região a problemas ambientais, sociais e econômicos. Por meio da revisão de políticas históricas e contemporâneas, bem como de iniciativas de desenvolvimento na Amazônia, o artigo busca identificar os principais fatores que contribuíram para a atual situação da região, incluindo o desmatamento, a exploração não sustentável de recursos e a marginalização de populações focais. Ao abordar estas questões, o artigo propõe diretrizes de políticas públicas destinadas a promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo na Amazônia, enfatizando a conservação ambiental, a justiça social e a participação da comunidade local nos processos de tomada de decisão.

Palavras-chave: Amazônia. Desmatamento. Desenvolvimento. Legislação. Políticas.

Abstract

This article examines the structural and persistent problems facing the Amazon due to a flawed development model that has failed to promote sustainable and equitable growth, resulting in an exacerbation of region's vulnerability to environmental, social, and economic issues. It delves into the historical and contemporary policies and development initiatives in the Amazon, identifying key factors contributing to its current state, including deforestation, unsustainable resource exploitation, and marginalization of local populations. The report proposes public policy guidelines aimed at fostering sustainable and inclusive development in the Amazon, emphasizing environmental conservation, social justice, and local community participation in decision-making processes.

Keywords: Amazon. Deforestation. Development. Legislation. Policies.

Caroline Medeiros Rocha Frasson, branca, Especialista em Política Climática e Justiça Climática, consultora do Oxford Sustainable Law Programme, Universidade de Oxford, co-fundadora da Rede Amazônidas pelo Clima e Diretora de Políticas Públicas e Engajamento da LACLIMA. Autora do livro "Justiça Ambiental e a Crise Hídrica". Fez parte do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental, Economia e Sustentabilidade na Universidade de São Paulo. Com formação em direito pela Universidade Federal do Pará, obteve mestrado com foco na atuação do STF em matéria ambiental, além de doutorado em justiça climática e ambiental, ambos pela Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

A RBAVAL apoia os esforços relativos à visibilidade dos autores negros na produção científica. Assim, nossas publicações solicitam a autodeclaração de cor/etnia dos autores dos textos para tornar visível tal informação nos artigos.

Recebido: Maio 03, 2024

Aceito: Agosto 23, 2024

***Autor correspondente:**

Caroline Medeiros Rocha Frasson

E-mail: cmedeirosrocha@gmail.com

Instituição Parceira: Instituto Clima e Sociedade



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.



Introdução

A Amazônia, região de vasta biodiversidade e significativa importância ecológica global, enfrenta desafios persistentes derivados de um modelo de desenvolvimento que promoveu a exploração intensiva de recursos naturais, o absentismo político e a perpetuação de desigualdades sociais e econômicas. Tal modelo resultou em uma série de consequências negativas, incluindo desmatamento, perda de biodiversidade, efeitos adversos sobre o clima e as condições meteorológicas, bem como o esgotamento de recursos naturais valiosos, com a ameaça de alcançar o ponto de não retorno, no qual o bioma significativamente alteraria as suas características. Essas questões são o produto de escolhas conscientes feitas tanto por meio de ações diretas de atores públicos e privados quanto por omissões estratégicas na prestação de serviços essenciais pelo Estado (Torres, 1998).

No início do século XX, Alberto Torres (1938), ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), já expressava preocupação com o impacto da atividade humana na Amazônia, destacando a necessidade urgente de esforços para a conservação da região. Desde então, a região tem sido palco de políticas públicas e iniciativas de desenvolvimento que, apesar de pretenderem promover a ocupação e o progresso econômico, frequentemente resultaram em abusos, exploração e negligência das necessidades e direitos das populações locais e do meio ambiente.

Este artigo visa aprofundar a análise dos problemas estruturais e persistentes enfrentados pela Amazônia em decorrência de um modelo de desenvolvimento falho que não apenas fracassou em promover um desenvolvimento sustentável e equitativo, mas também exacerbou a vulnerabilidade da região a problemas ambientais, sociais e econômicos. Por meio da revisão de políticas históricas e contemporâneas, bem como de iniciativas de desenvolvimento na Amazônia, o artigo busca identificar os principais fatores que contribuíram para a atual situação da região, examinando o papel do Estado, do setor privado e de outros atores relevantes para esse processo.

Ao abordar tais questões, o artigo procura contribuir para um entendimento mais profundo dos problemas complexos que afetam a Amazônia, oferecendo uma base para a reflexão e o desenvolvimento de uma ação estratégica voltada para a reversão das tendências negativas atuais e a promoção de um futuro mais sustentável e equitativo para a região.

Uma contextualização histórica: como as escolhas políticas tornaram a Amazônia uma região economicamente dependente

A importância da Amazônia, desde a formação do Brasil, pode ser representada por um pêndulo (Loureiro, 2022): ora ela é estoque de riqueza primária, ora ela é uma reflexão tardia dos rumos do desenvolvimento humano no Brasil, contribuindo para uma conjuntura de políticas públicas de colonização pouco ordenadas e um absentismo das instituições governamentais.

A Constituição de 1946 estabeleceu o conceito de Amazônia Legal (AML) – área delimitada com base em critérios sociopolíticos para possibilitar um melhor planejamento de desenvolvimento da região - e previu a implantação do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA), no qual seriam destinados, no mínimo, 3% da receita tributária da União para o desenvolvimento da região¹. Todavia, no ano de 1947 apenas 15% do total previsto pelo plano foi disponibilizado para tal objetivo, uma vez que não havia um órgão responsável pelo desenvolvimento regional. Em resposta a esse problema, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVA) foi criada em 1953, mas, ainda assim, os valores nunca se aproximaram do montante definido constitucionalmente (Loureiro, 2022, p. 21).

A SPEVA tinha como objetivos gerais: a) assegurar a ocupação da Amazônia brasileira, evitando migrações e ocupações de territórios brasileiros por nacionais de outros países da América Latina e do resto do mundo; b) constituir na Amazônia uma sociedade economicamente

¹ *A priori* o benefício deveria vigorar pelo período de 20 anos. Contudo, após a Emenda Constitucional n. 21 de 1966, esse instrumento teve caráter permanente (Brasil, 1946).



estável e progressista, capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais; e c) desenvolver a Amazônia num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira.

Esse período foi marcado pelo isolamento da Amazônia das demais regiões do Brasil, cenário no qual a Amazônia representava 'o outro', uma região pouco conhecida, pouco explorada e muito mistificada, servindo, por vezes, como fonte de equilíbrio das contas fiscais ao prover bens primários não elaborados e semielaborados para os mercados interno e externo, tal como ocorreu no primeiro e segundo ciclo da borracha, e na extração de castanha-do-Pará e de manganês (Loureiro, 2022).

Da segunda metade dos anos 60 em diante, houve a inserção da economia nacional no mercado mundial. No âmbito interno, houve um processo de modernização da agricultura e expansão da indústria, sem, contudo, incluir reformas quanto à distribuição da terra, propiciando a formação de sistemas sociais excludentes das massas trabalhadoras, aumentando as desigualdades sociais (Loureiro, 1992, p. 64).

Esse foi o contexto em que foi inaugurada, em 1966², a 'Operação Amazônia', que tinha como propósito transformar a economia da Amazônia, fortalecer suas áreas de fronteiras e fazer a integração do espaço amazônico no todo nacional. A operação era composta por um conjunto de instrumentos de atração de capital, tais como a facilitação de entrada com base em incentivos fiscais e outras garantias mais gerais, como, por exemplo, o acesso à terra e outros bens comuns (Loureiro, 1992, p. 72). Nesse âmbito, é criado o Banco da Amazônia (Basa)³ e a SPVEA é substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)⁴.

A intenção dessa operação era promover a ocupação de um espaço que era visto como vazio e improdutivo⁵, assim o governo federal convidou vários grupos econômicos, nacionais e estrangeiros, para explorar a região⁶. Os pontos centrais eram: a) o assentamento de populações de outras partes do Brasil, em especial a nordestina, ocupando áreas de fronteiras, evitando a entrada de estrangeiros e impedindo a continuidade das terras e culturas indígenas, a fim de evitar a internacionalização da região; b) a implantação de polos de desenvolvimento, os quais seriam bases para projetos industriais, visando a substituição de importações⁷; c) o estímulo à migração; d) a pesquisa dos potenciais dos recursos naturais; e e) o investimento em infraestrutura que ligasse a região ao centro-sul, com o objetivo de atrair o capital privado (Loureiro, 1992).

Nesse sentido, houve quatro planos de desenvolvimento para a Amazônia. Os três primeiros foram realizados durante os governos militares e o último durante o governo Sarney⁸. Contudo, uma característica comum a todos os planos foi a narrativa de preenchimento do vazio demográfico e da necessidade de aumento da produtividade da região. Esses planos visavam implantar um modelo de desenvolvimento baseado em subsídios governamentais

² Desde o início dos anos 60 e 70, o Poder Público adotou a chamada 'agenda marrom', na qual havia incentivos para o desmatamento, a fim de viabilizar obras de infraestrutura, combinado com promoção de agricultura, pecuária e mineração.

³ A Lei n. 5.172/66 reestrutura o Banco de Crédito da Amazônia e cria o Basa.

⁴ A Lei n. 5.173/1966 extingue a SPVEA e cria a Sudam. Em seguida, é promulgada a Lei n. 5.174/1966, que concede incentivos fiscais às pessoas jurídicas na área de atuação da Sudam que se dediquem a atividades industriais, agrícolas e pecuárias, ou de serviços básicos, sendo tais benefícios a isenção de imposto de renda, de outros impostos e de taxas federais.

⁵ Ressalta-se o lema de Juscelino Kubitschek sobre a Amazônia 'Integrar para não entregar', seguido do lema dos governos militares 'Vamos integrar as soluções para o homem sem terra do Nordeste com a terra sem homens do norte'.

⁶ Essa visita foi marcada pelo 1º Encontro de Investidores da Amazônia - 1º RIDA, que ocorreu em dezembro de 1966, em Manaus, com encerramento em Belém. Nele, o primeiro Governo ditatorial discutiu com quase 300 empresários de fora da região a possibilidades de exploração da Amazônia (Loureiro, 1992).

⁷ Conforme Loureiro (1992, p. 86) escreve sobre o programa Federal de substituição de importações, "(...) esse caminho se tornaria inviável porque, na medida em que se processava a integração dos mercados, o que agora estava possibilitado pelas rodovias da indústria do sul do Brasil reduziria esses esforços da industrialização regional tanto no Nordeste quanto, e principalmente, na Amazônia onde o núcleo industrial ainda se encontrava em formação."

⁸ Esses foram: em 1971, o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia: 1972/1974; em 1975, o II Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1975/1979); em 1982, o III Plano de Desenvolvimento da Amazônia: 1980-1985; e em 1986, o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia - Nova República - 1986-1989; todos elaborados pela Sudam.



às grandes empresas e a grandes projetos⁹. Assim, os grupos intensivos em capital eram privilegiados por meio de incentivos financeiros, que incluíam a isenção de impostos na aquisição de terras, além de obter preferência perante a Sudam na destinação de seus recursos (Loureiro, 2022, p. 31).

O primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia – 1967/1971 (PQDA)¹⁰ buscava fomentar a reprodução do capital, criando empregos e, simultaneamente, aliviando tensões rurais, em especial do Nordeste brasileiro. Entre 1964 e 1973, ocorreram reorganizações da administração estatal e investimentos em infraestrutura básica, tais como a construção de rodovias e redes de comunicação. Durante esse período, houve uma maior intensidade da política de Projetos Integrados de Colonização (PICs) (Fialho & Trevisan, 2019).

Em complementação a esse projeto de uso e ocupação do solo, o governo federal implementou uma política de renúncia fiscal combinada com a aplicação de altas taxas de retribuição do capital, a fim de que investimentos privados intensivos preenchessem os espaços da Amazônia, criando polos de produtividade (Oliveira, 1984, pp. 60-61)¹¹. Era entendido que seria preciso compensar o esforço e o pioneirismo do colono e, especialmente, do investidor estrangeiro. E isso era feito com a facilitação de aquisição de grandes extensões de terra às empresas de grande porte¹².

O primeiro PQDA, conforme estabelecido pelo Decreto n. 60.296/67 (Brasil, 1967), priorizou grandes obras de infraestrutura rodoviária - tais como a Belém-Brasília; Santarém-Cuiabá; Manaus-Boa Vista; Brasília-Acre; Cuiabá-Porto Velho e outras - e fomentou faixas de assentamento ao longo dessas novas estradas, privilegiando atividades agrícolas e pecuaristas dos assentados emigrantes. Durante esse período, houve uma maior intensidade da política de Projetos Integrados de Colonização (PICs) (Oliveira, 1984; (Fialho & Trevisan, 2019)¹³.

A partir do Governo Geisel (1974-1979), que abarcou o segundo e terceiro PQDA, houve a incorporação mais significativa da indústria no projeto de ocupação da Amazônia. O Governo Federal buscou implementar uma política de substituição regional de importações, reproduzindo nas relações inter-regionais brasileiras as recomendações da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) quanto aos modelos de industrialização adequados aos países periféricos e países centrais (Fialho & Trevisan, 2019).

A intervenção estatal, nesse período, focou na redistribuição territorial da indústria, construção de grandes projetos e maior adesão do capital privado, a fim de atrair colonos para a região. O governo Geisel foi responsável por 42 programas de colonização privada, do universo de 49 promovidos durante o governo militar (Fialho & Trevisan, 2019, p. 7).

Contudo, os PICs, em sua maioria, não foram capazes de alcançar os seus objetivos, em termos de redistribuição fundiária e fixação da população nas áreas a serem colonizadas. Isso ocorreu, também, pela precariedade de atendimento médico; falta de serviços de lazer, saúde e educação; precariedade da assistência técnica e da infraestrutura que poderia viabilizar sua comercialização; e falta de infraestrutura básica, inclusive de rede elétrica e de acesso

⁹ Esse foi o caso do projeto Carajás, Serra do Navio e do projeto Jari, entre outros.

¹⁰ Decreto n. 60.296/67 (Brasil, 1967).

¹¹ De acordo com Loureiro (2022, p. 53), a elaboração desses planos foi feita ao largo das populações e até elites locais. O governo federal não promoveu qualquer consulta ou discussão com os moradores da região sobre como propulsionar o seu desenvolvimento. Afirma, ainda, que o Instituto do Desenvolvimento Econômico Social do Pará (Idesp) preparou, por iniciativa própria, plano preliminar que não foi considerado no processo de tomada de decisão. A autora (Loureiro, 2022, p. 53) escreve que *“escritórios de planejamento do Centro-Sul haviam se habilitado, por meio de licitação, a desenvolver metas e estratégias fixadas pelo governo central. O enorme potencial de recursos natural, ainda por conhecer, e os atores amazônicos eram (...) ignorados (...)”*.

¹² Sobre o processo de concentração de terras, Paraguassú Éleres (2002, p. 69) explica: “[...] vendendo terras na rodovia Belém-Brasília e no entre rios Araguaia-Xingu, ensejando a formação de cartéis fundiários, adquirentes de terras a preço vil, com demarcações feitas só no papel, decalcadas em mapas da Prospec (na escala de 1:1.000.000, e da Usaf, 1:2.000.000), de milhões de hectares, visando serem usadas como reserva de capital e não destinadas à produção agrícola”.

¹³ De acordo com Loureiro (2022, p. 53), a elaboração desses Planos foi feita ao largo das populações e até elites locais. O Governo Federal não promoveu qualquer consulta ou discussão com os moradores da região sobre como propulsionar o seu desenvolvimento. Afirma ainda que o Instituto do Desenvolvimento Econômico Social do Pará (Idesp) preparou, por iniciativa própria, plano preliminar que não foi considerado no processo de tomada de decisão. A autora escreve que: *“escritórios de planejamento do Centro-Sul haviam se habilitado, por meio de licitação, a desenvolver metas e estratégias fixadas pelo governo central. O enorme potencial de recursos natural, ainda por conhecer, e os atores amazônicos eram (...) ignorados (...)”*.



aos lotes, que possibilitasse até mesmo uma produtividade adequada e o escoamento dos produtos pelos colonos (Fialho & Trevisan, 2019, p. 15). Em resumo, houve uma escolha pelo absenteísmo estatal, fazendo com que a continuidade dos colonos nas terras que haviam lhe sido destinadas fosse sacrificada.

Como consequência do abandono ou da comercialização desses lotes, tais espaços passaram por um processo de concentração fundiária, que ocorreu paralelamente à fragmentação de alguns lotes. Deu-se, assim, o aprofundamento do processo de concentração de terras na Amazônia, que privilegiou colonos e empresas que fossem capital intensivo e, com isso, as populações locais acabaram excluídas dos estímulos a aquisição de terras.

Esse modelo não desenvolveu a região, como era a intenção, mas, sim, aumentou sua desigualdade. Os dados ilustram a realidade: pesquisa realizada em 1998, Paraguassú Éleres concluiu que menos de 0,5% do número total de proprietários de terras na Amazônia detinham 48% da extensão de terras da região, enquanto os pequenos agricultores, representavam pouco mais de 50% dos proprietários, detinham 3% das propriedades (Éleres, 2002, p. 148).

Nesse sentido, excluídas da sistemática de distribuição fundiária, as populações que não possuíam capital suficiente restaram às bordas dos grandes empreendimentos¹⁴, criando bolsões de pobreza e desigualdade. No mais, houve a formação de uma mão de obra flutuante, que não se fixa no território por impossibilidade das condições. Parte dessas populações migraram em busca de meios de sobrevivência, em especial, para as cidades, gerando inchaço dos núcleos urbanos existentes ou projetados (Santos, 2018). Assim, o fluxo cidade-campo inverte-se a partir de 1985, quando colonos procuram oportunidades no segundo e terceiro setor localizados nas cidades (Oliveira, 1984).

Em geral, antagonicamente ao planejado, houve a reprodução dos efeitos de bloqueio ao desenvolvimento industrial da periferia (Borja, 2013)¹⁵, impedindo a região Amazônica de percorrer o caminho de outras regiões (Cano, 1985). Essa situação foi ainda agravada pela consolidação da condição da região como exportadora de matéria prima. Dessa forma, houve a expansão do modelo primário-exportador, no qual a Amazônia produz bens não elaborados ou semielaborados e os vende para o resto do Brasil e do mundo. Em contrapartida, todos os bens e serviços de maior complexidade são importados de outras partes do Brasil e do mundo, aprofundando a dependência da Amazônia e as desigualdade inter-regionais (Cano, 1985).

Uma vez aplicado, esse modelo provou gerar poucos empregos, sendo concentrador de renda. No mais, ele cria problemas ambientais, já que a matéria-prima fundamental para toda as atividades é a exploração de bens comuns¹⁶, desencadeando problemas sociais e impactando os recursos públicos em razão das renúncias fiscais e dispensa de multas e dívidas, que oneram outras partes do tecido social (Loureiro, 2022, p. 73).

Contraditoriamente, partindo do período desde a Operação Amazônia até os dias atuais, parte importante das elites locais, regionais, política, econômica e financeira permanece fiel à ideologia do desenvolvimento da Amazônia por meio da simbiose entre capital estrangeiro, extrativismo mineral e agronegócio, mesmo que os indicadores sociais e econômicos evidenciem que a economia desenvolvida nas últimas décadas nesses moldes não apresenta resultados significativos de melhoria da qualidade de vida das populações regionais (Loureiro, 2022, p. 55). Nesse sentido, basta checar os índices de desigualdade Desenvolvimento

¹⁴É o caso de Laranjal do Jarí, Tucuruí, Tucumã, Canaã dos Carajás, entre outras.

¹⁵O termo é melhor analisado por Bruno Borja ao se referir as contribuições de Prebisch ([1950] 2011, p. 230). O autor relata as dificuldades enfrentadas pelos países periféricos, especialmente na América Latina, durante o processo de industrialização e desenvolvimento econômico. Ele destaca que, apesar da introdução de novas técnicas produtivas na agricultura, que aumentaram a produtividade, isso não foi suficiente para absorver o excesso de trabalhadores, o que exigiria um processo de industrialização. No entanto, essa industrialização periférica enfrenta muitos desafios, como a falta de mobilidade dos fatores econômicos e a ausência de uma indústria de bens de capital local.

Argumenta que, enquanto os países centrais (como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha) desenvolveram uma economia industrial avançada e protegida por políticas tarifárias, os países periféricos sofrem com a deterioração dos termos de troca e com a necessidade de importar bens de capital, o que aumenta o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Ele conclui que a desigualdade no progresso técnico e na apropriação dos frutos desse progresso impõe obstáculos ao desenvolvimento industrial das regiões periféricas.

¹⁶Bens comuns são florestas, ciclos hídricos, clima e outros ativos intangíveis que pertencem a toda coletividade (Ostrom, 1992).



Humano (IDH) em áreas de desmatamento: não há uma piora, tampouco há uma melhora (Nobre et al., 2023).

De fato, as políticas de ocupação e colonização, que, em seu cerne, eram políticas de alteração do uso da terra, promoveram altos níveis de desmatamento. Assim, entre 1985 e 1987, a inação do governo brasileiro frente às questões ambientais (Loureiro, 2022), em especial às queimadas na Amazônia, foi objeto de episódio internacional. Um exemplo foi a capa da revista Time, que estampou, em 18 de setembro de 1989, figura estilizada de incêndio na floresta Amazônica. Nesse sentido, questionava-se a capacidade dos brasileiros, especificamente do Governo brasileiro, de preservar esse ativo.

As ondas de políticas públicas de combate ao desmatamento: da redemocratização ao PPCDAm

Após a redemocratização do Brasil em meados dos anos 1980, o planejamento nacional-desenvolvimentista do regime militar deixou de ser um fator ativo para o desenho da economia da região. Contudo, décadas de políticas nesse sentido levaram a um ambiente propício para que os microssistemas de incentivos criados nos polos de desenvolvimento delineados pelos governos ditatoriais se propagassem, agora, baseados na disputa pela governança territorial. Essa disputa, fundada no *trade-off* da conservação ambiental pela produção agropecuária, forjou a paisagem amazônica e a própria economia regional (Loureiro, 2022).

Com a redemocratização e em resposta às demandas externas, o Brasil iniciou um processo de tutela do meio ambiente, com a promulgação da Lei n. 6.938/91, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA); com a criação, em 1984, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); e com, em 1988, a Constituição do Brasil (Brasil, 1988), que dedica vários dispositivos (arts. 5, LXXIII; 23, VI; 24, VI; 129, III; 186, II; e 170, IV) e o capítulo VI à tutela do meio ambiente (art. 225)¹⁷, convergindo para uma estrutura institucional que possibilita a criação de políticas públicas ambientais.

A inclusão do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado elevou a questão ambiental à categoria de matéria constitucionalmente protegida, o que teve dois efeitos (Benjamin, 2015). O primeiro foi que outras normas em contradição a tal direito que viessem a ser promulgadas ficariam sujeitas ao controle constitucionalidade. Dessa forma, a inclusão de tal direito funcionou - e funciona - como uma proibição direcionada ao legislativo e ao executivo da edição de normas que sejam contrárias aos ditames dos art. 225 e demais. Em segundo lugar, a garantia constitucional de um meio ambiente ecologicamente equilibrado permite a criação de uma estrutura infraconstitucional para proteção desse direito, conectando as ações do Conama e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) à Constituição e, conseqüentemente, ao controle constitucional.

Ademais, outra adição ao ordenamento jurídico brasileiro trazida pela Constituição de 1988 foi o reconhecimento e demarcação de Terras Indígenas (TIs). Em virtude disso, no pós-1988, a reorganização administrativa do território veio acompanhada por uma reestruturação muito mais drástica na ocupação e destinação das terras.

Nesse período, a disputa pela destinação das terras da AML ganha o protagonismo das lutas dos povos originários, que mobilizam as instituições para demarcação e homologação de TIs em série. Ao mesmo tempo, a perseverança de outras populações tradicionais, como os seringueiros liderados por Chico Mendes, impulsiona a criação das Reservas Extrativistas (Resex), inaugurando um novo modelo de promoção de reforma agrária, baseado na concessão do uso coletivo dos recursos naturais (FUNAI, 2024).

¹⁷ Isso ocorre porque o caput do artigo 225 faz uma caracterização de direitos e deveres ao afirmar que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as futuras gerações. Já nos parágrafos e incisos consecutivos, ele determina deveres especiais, tanto para o poder público, quanto para particulares. Há ainda enunciados normativos que devem ser entendidos como princípios específicos, como, por exemplo, o princípio do poluidor-pagador, art. 225, §§ 2º e 3º.



Concomitantemente, a produção agropecuária se expandiu rapidamente sobre terras privadas e não destinadas, irradiando-se a partir dos núcleos urbanos tradicionalmente sustentados pela economia extrativista e pecuarista e dos centros de colonização dirigida ou estimulada pelo Estado nas décadas anteriores. De 1985 a 1996, a área utilizada para agricultura nos estados da AML cresceu 4,4% a.a. e o rebanho bovino 9,6% a.a., enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) per capita dos estados da AML crescia a taxas médias de 2,8% a.a. e do Brasil 0,9% a.a (Nobre et al, 2023, p. 61).

A estabilidade da moeda a partir de meados de 1990 fortaleceu a capacidade de consumo doméstico, enquanto a globalização impulsionou a produção de *commodities* agrícolas e minerais. O crescimento e integração da Amazônia ao resto do país passou a ser induzido primariamente pelos estímulos do mercado. A rápida desaceleração da homologação e demarcação de TIs foi substituída por uma nova onda de expansão de áreas protegidas, consolidadas em 2002 pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) (Nobre et al, 2023, p. 61).

É nesse período intercensitário de 1996 a 2006 que se diagnostica o chocante deslocamento da pecuária brasileira para a AML. Em apenas 10 anos, o rebanho bovino na AML cresceu 65%, saltando de 36 para 59 milhões de cabeças, absorvendo praticamente todo o crescimento líquido do rebanho brasileiro do período. No resto do Brasil o efetivo não se alterou ao longo de toda a década, permanecendo na marca de 117 milhões de cabeças. A agricultura avançou aceleradamente, especialmente nas regiões de Cerrado do Mato Grosso, mas ainda ocupava área relativamente pequena – menos de 10% das áreas abertas – diante da imensidão das novas pastagens. O Valor Bruto da Produção (VBP) agropecuária na AML mais do que duplicou nesse decênio, saltando de R\$ 22 para R\$ 55 bilhões (Nobre et al, 2023, p. 56).

Em consequência, na primeira metade dos anos 2000, o problema do desmatamento tomou prominência no contexto político. Segundo os dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), somente no bioma Amazônia em território brasileiro, entre 1985 e 2004, foram desmatados aproximadamente cerca de 35 Mha, uma área equivalente à Alemanha, enquanto o PIB agropecuário ao final de 2004 somava R\$ 52 bilhões (Nobre et al, 2023).

Em 2004, quando mais de 27 mil km² de floresta foram cortados, o governo federal estabeleceu o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm). Tal programa implicava em ações interministeriais para reduzir o desmatamento. Em um primeiro momento, as ações de fiscalização foram fortalecidas pela participação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Polícia Federal e Forças Armadas.

Nesse âmbito, o Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe) desenvolveu o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter), o qual produzia alertas de desmatamento em tempo real, possibilitando, a partir de então, que as ações de comando e controle fossem direcionadas e eficazes. O referido sistema, aliado ao Prodes, proveram instrumentos relevantes de controle e combate ao desmatamento.

Adicionalmente, em 2007, houve uma política restritiva de créditos (Decreto n. 6.321, 2007) voltada para os municípios com alto índice de desmatamento. Isso levou a um interesse, ao menos parcial, do setor privado em rastrear e certificar suas cadeias produtivas. No mais, a Associação Brasileira de Óleos Vegetais (Abiove) e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (Anec) se comprometeram, por meio de um pacto que ficou conhecido como Moratória da Soja, a não comercializar soja proveniente de áreas que tivessem sido desmatadas dentro da AML¹⁸ (ABIOVE, 2023).

Dentro desse mesmo período, em 2009, parcela significativa dos frigoríficos que trabalhavam na Amazônia foram envolvidos em investigação do Ministério Público Federal e, em consequência disso, assinaram um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), comprometendo-se a não comprar carne bovina de produtores associados ao desmatamento¹⁹.

¹⁸Amazônia Legal

¹⁹Visando coibir ilegalidades relacionada à cadeia da carne, a partir de 2009 proprietários de frigoríficos passaram a firmar com o MPF TACs comprometendo-se a não adquirir gado bovino de fazendas localizadas em áreas



Assim, foi o ambiente institucionalizado de produção responsável que ensejou acordos privados que, a partir de 2008, juntamente com o PPCDAm inauguraram uma nova fase na política ambiental. A combinação de políticas de comando e controle, restrição de crédito e práticas sociais responsáveis mostrou-se muito eficiente, tornando-se referência global no controle de desmatamento de florestas tropicais. Esse novo arranjo institucional promoveu alterações na lógica de *trade-off* que acompanhou a história da Amazônia, resultando na redução do desmatamento pela metade nos dois primeiros anos do PPCDAm (2004-2005) e chegando a ter um efeito cumulativo no desmatamento na Amazônia, reduzido em 83% em 2012, restando em menos de 4.600km², conforme voto da ministra Carmen Lúcia na ADPF 760 (STF, 2024).

Um fator importante a ser ressaltado é que no período intercensitário de 2006 a 2017, quando o desmatamento caiu, o VBP duplicou, com VBP adicionado de R\$ 61 bilhões no período. O PIB agropecuário cresceu 65% nesse decênio, alcançando, em 2017, R\$ 84 bilhões (Nobre et al, 2023).

Contudo esse período não foi apenas de avanços na região. Apesar do esforço coordenado para conter a ilegalidade e promover a exploração de atividade econômica sustentável, a lógica da economia da região permaneceu calcada em produtos extrativista como terra, soja, gado e minério. Assim, as pressões pela expansão e exploração da terra permaneceram na região, como se observa no tópico seguinte.

Uma nova fase de retrocessos nas políticas contra o desmatamento na Amazônia a partir de 2012

Em 2012, a substituição do Código Florestal (Lei 4.771, 1965) pela Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei 12.651, 2012) provocou mudanças importantes na perspectiva fundiária e ilegalidade dos desmatamentos. Até então, contabilizava-se um déficit de Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reservas Legais (RL) em propriedades privadas da ordem de 50 Mha – esse era o desmatamento acima do permitido contabilizado a partir de 1965. A nova lei de 2012, entretanto, mudou os critérios de obrigatoriedade retroativa e revisou para baixo a ilegalidade, fazendo com que esse número caísse para cerca de 22 Mha de desmatamento ilegal, dos quais quase apenas 6 Mha estavam localizados na AML.

O contraponto a tal situação, que à época foi compreendida como uma anistia ao desmatamento e um retrocesso contra-exemplar, foi a instituição pela mesma Lei da obrigatoriedade do Cadastro Ambiental Rural (CAR) – um registro nacional de informações ambientais de propriedades e posses rurais - e a possibilidade de um novo mercado baseado na Cota de Reserva Ambiental (CRA) – um certificado que representa uma área de vegetação nativa preservada e que pode ser usado em compensação), conforme voto da ministra Carmen Lúcia na ADPF 760 (STF, 2024).

Assim, a partir de 2012 o desmatamento voltou a crescer paulatinamente, mantendo crescimento médio de 7% a.a. até 2018, quando o crescimento do PIB da região alcança média não superior a 2%. A partir de 2019, o desmatamento disparou: entre 2019 e 2021 foram desmatados 3,4 Mha. Enquanto em 2018 o desmatamento bateu 7.536 km²; em 2019, o número subiu para 10.129 km²; em 2020, os números voltaram a crescer, chegando a 10.851 km²; e, em 2021, esse número alcançou 13.235 km². A taxa de desmatamento registrada

protegidas (como TIs e UCs), desmatadas, embargadas ou que utilizassem mão de obra análoga à escravidão. Ainda, como resultado de uma campanha do Greenpeace, os quatro maiores frigoríficos atuantes na Amazônia à época - JBS, Marfrig, Minerva e Bertin - assinaram o Compromisso Público da Pecuária (CPP), um protocolo voluntário no qual se comprometeram a, além de não comprar gado oriundo de áreas desmatadas, iniciar o controle dos fornecedores indiretos, iniciativa que não estava contemplada pelo TAC (Barreto & Gibbs, 2015).

A partir de tais compromissos, seus signatários deveriam comprovar a conformidade de seus fornecedores com os requisitos socioambientais. Para realizar tal monitoramento, os três maiores frigoríficos (JBS, Marfrig e Minerva), junto com as três maiores redes de varejo (Grupo Pão de Açúcar, Walmart e Carrefour), definiram o Protocolo Harmonizado de Monitoramento, fornecendo o passo a passo para a análise dos fornecedores. A partir de 2020, tal protocolo passou a ser obrigatório a todas as empresas signatárias do TAC (Garcia-Drigo, Souza, & Piatto, 2021).



em 2021 é a maior em 15 anos, sendo menor apenas do que a registrada em 2006 (Instituto Nacional de Pesquisas Especiais [Inpe], 2022).

Ainda segundo os dados do INPE, entre 2009 e 2018, a média de desmatamento em áreas protegidas foi de 1.091,6 km² por ano. Já entre 2009 e 2020 a média foi de 1.940,8 km² por ano. Assim, demonstra-se que o crescimento das áreas desmatadas na Amazônia não se restringe às terras privadas e sem destinação, mas avança também sobre terras protegidas.

No recorte cronológico de meio século - de 1972 a 2022 - a Amazônia brasileira teve um decréscimo de mais ou menos 19% de sua área originária, perdendo em florestamento aproximadamente 800.000 km². O risco do *'tipping point'* (ponto do não retorno, ou seja, um nível de degradação além da capacidade de recuperação de um sistema) é significativo se não houver um movimento definido, eficiente e continuado do Estado e com envolvimento da sociedade brasileira para evitá-lo, conforme voto da ministra Carmen Lúcia na ADPF 760 (STF, 2024).

Foram muitos os fatores que contribuíram para o resultado visto desde 2019. Dentre eles, destacam-se: a escolhas da execução orçamentaria; a redução da fiscalização e controle ambientais; a conversão do PPCDam; e as alterações regulamentares de nomas ambientais; os quais serão abordados em maior detalhe na sequência.

Redução da fiscalização e controle ambientais

Entre 2016 e 2021, houve uma diminuição de 40% do número dos autos de infração ambiental do Ibama na Amazônia. Em 2020, houve uma queda de 85% em embargos de áreas desmatadas em comparação a 2018. E, somado a essa diminuição, os prazos para o cumprimento das obrigações do Código Florestal foram postergados (Observatório do Clima, 2022).

De acordo com artigo do Tribunal de Contas da União (TCU, 2020, p. 11), isso ocorreu porque houve alteração nas normas que regem a fiscalização ambiental no Brasil. O resultado foi que o Ibama passou a enfrentar problemas de redução de pessoal; de lotação de pessoas não técnicas em cargos e funções de confiança; de queda no percentual de cargos e funções, em geral; e de precarização da sua infraestrutura.

Ademais, o TCU já havia constatado no processo TC 038.045/2019-2 que a fiscalização para combate do desmatamento ilegal na região Amazônica havia sido impactada pela diminuição da capacidade fiscalizatória do Ibama ante a redução do quadro de servidores²⁰. O documento aponta indícios de nomeação de servidores para fiscalização sem as qualificações mínimas necessárias exigidas por regulamentação, bem como uma fragilização jurídica do porte de arma para os fiscais ambientais²¹.

A Advocacia Geral da União (AGU), no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760, explicitou que foram lavrados, em 2015, 5.438 autos de infração; em 2016, 5.532; em 2017, 4.526; em 2018, esses foram 4.104 autos de infração; e, em 2019, esse número alcançou 3.446 autos de infração (STF, 2024). Tais dados comprovam que a diminuição dos autos de infração lavrados coincide com período em que houve altas históricas de desmatamento e queimadas ilegais, conforme demonstrado pelo INPE (2022). Nesse sentido, a falta de incentivo político e apoio orçamentário foram fatores determinantes para a queda na fiscalização e, conseqüentemente, no número de autos de infração lavrados.

²⁰ Enquanto em 2016 o Ibama contava com 989 fiscais, ao final de 2019, estes eram apenas 591, o que representa uma redução de 40% da equipe fiscalizatória em quatro anos. O quadro de servidores da autarquia também sofreu redução, passando de 3.512 servidores em 2016 para 2.570 em abril de 2020. A ausência de reposição dessas vagas, adicionada à falta de uma política de incentivos para motivar servidores da autarquia a atuarem como fiscais, acabou impondo limitações ao Ibama no cumprimento de suas atribuições institucionais de exercer o poder de polícia ambiental e de executar ações de fiscalização ambiental.

²¹ A partir de 2019, verificou-se o aumento de casos de ameaças e atos violentos contra fiscais do Ibama. As Informações Técnicas 3 e 5/2020-CGFIS/DIPRO e o Despacho 8700222/2020-COINF/CGFIS/DIPRO (peças 145, 146 e 147) registraram a frequência de ataques à fiscalização nos últimos cinco anos: dois registros no ano de 2016, cinco em 2017, dois em 2018, quinze em 2019 e vinte em 2020 (informação atualizada até 6/11/2020).



O PPCDam

No contexto das altas nos índices de desmatamento, é significativo ressaltar que o programa acreditado pelo controle desses índices no passado, o PPCDam, foi substituído pelo Plano Nacional para Controle de Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa. Em resposta às críticas, a AGU arguiu que a substituição dos planos se deu devido ao esgotamento do PPCDam e que o novo plano abarcaria o PPCDam, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (PPCerrado) e o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Planaveg) (STF, 2022).

Originalmente, o PPCDam foi criado em julho de 2003, a partir de decreto presidencial, com o objetivo de reduzir os índices de desmatamento na Amazônia e desenvolver soluções para o desenvolvimento sustentável da região, o que era feito por meio da coordenação com vários órgãos²². De 2004 a 2020, o PPCDam, foi subdividido em 4 fases com 5 eixos temáticos (monitoramento e controle; ordenamento fundiário e territorial; fomento às atividades sustentáveis; infraestrutura; e instrumentos econômicos e normativos).

Em 2024, foi lançada a quinta fase do plano que explicita o objetivo de zerar o desmatamento até 2030. Essa fase do plano foi dividida novamente em 4 eixos temáticos: atividades produtivas sustentáveis, monitoramento e controle ambiental, ordenamento fundiário e territorial, e instrumentos normativos e econômicos voltados para a redução do desmatamento e implementação das ações dos vários eixos. O plano também apresenta 12 objetivos estratégicos, a fim de alcançar 38 resultados esperados e 194 linhas de ação (Brasil, 2024).

O Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) entrou em uma nova fase com metas ambiciosas até 2027. Entre elas, está a ampliação de áreas de florestas públicas federais sob concessão em até 5 milhões de hectares e a destinação de 29,5 milhões de hectares de florestas públicas federais. Também está prevista a contratação de 1.600 analistas ambientais por concurso público para combater o desmatamento (Brasil, 2024).

O PPCDam foi elaborado em quatro meses com ampla participação da sociedade civil, academia e governos estaduais, resultando em mais de 500 contribuições via consulta pública. A Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, ligada à Casa Civil, coordena o plano, aprovado por 19 ministérios (Brasil, 2024).

Medidas importantes para o sucesso do plano incluem, porém não estão limitadas a: a expansão do número de áreas protegidas, em especial UCs e TIs; o aperfeiçoamento e desenvolvimento de sistemas de monitoramento por satélite; o aumento da presença do Estado por intermédio de ações de comando e controle; a definição de lista de municípios prioritários para intervenções de medidas de prevenção e controle de desmatamento; as mudanças nos procedimentos de registros de posse de terra; o embargo de atividades oriundas de áreas desmatadas ilegalmente ou de queimadas; e a restrição de acesso de propriedades rurais irregulares a crédito (STF, 2024).

Segundo avaliações realizadas pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea), Cepal e Cooperação Alemã para o Desenvolvimento por meio da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), entre outubro de 2010 e julho de 2011, o PPCDam contribuiu de maneira fundamental para a redução do desmatamento e estabeleceu um novo marco de ação integrada na região (CEPAL, 2011).

Nesse sentido, a Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal (CMA) avaliou que, em termos de redução de emissões de dióxido de carbono (CO₂) – um dos principais gases responsável pelo efeito estufa e altamente liberado em circunstâncias de desmatamento –, entre 2006 e 2015, o PPCDam contribuiu para que fosse evitada a liberação de quase 4 bilhões de toneladas de CO₂ na atmosfera, quantidade correspondente ao total de emissões brutas em 2017 e

²²O Grupo de Trabalho era coordenado pela Casa Civil e foi composto por diversos representantes de órgãos do governo federal: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério da Defesa (MD); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério da Justiça (MJ); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério das Minas e Energia (MME); Ministério dos Transportes (MT); e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Mais tarde, em 2004, foram integrados representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério das Relações Exteriores (CMA, 2019).



2018. E há ainda mais dados que corroboram a eficácia do programa: conforme medido pelo Prodes, houve uma progressiva redução do desmatamento na AML de 27.772 km² em 2004 para 4.571 km² em 2012.

Nesse sentido, os resultados das fases anteriores do PPCDAm foram, em geral, avaliados como um vetor eficaz de controle e combate ao desmatamento. Contudo, a avaliação feita pela Controladoria Geral da União (CGU) indicou que o MMA, ainda em 2024, não possui mecanismos ou estrutura onde os indicadores e resultados do PPCDAm estejam acessíveis e sistematizados (Controladoria Geral da União [CGU], 2020).

A falta de transparência e de acesso aos dados configura um problema adicional, que dificulta o controle externo – seja pela sociedade civil, seja por qualquer outro órgão da administração – das ações que foram empenhadas no combate ao desmatamento na Amazônia. A ausência de indicadores impossibilita a avaliação da eficácia da política pública. No mais, a violação do princípio da publicidade, exigível por força da Constituição (art. 5º, XXXIII) (Brasil, 1988) e da legislação vigente (Lei de Acesso à Informação) (Lei 12.527, 2011), viola o direito à informação e impacta a segurança jurídica da tutela ambiental²³ (STF, 2024).

Alterações regulamentares de normas ambientais

Desde 2019, houve diversas alterações regulamentares que foram caracterizadas pelo projeto Política por Inteiro (2021) como prejudiciais à tutela do meio ambiente²⁴.

O primeiro exemplo é o Decreto n. 9.760 (2019), que alterou o Decreto n. 6.514 (2008), a fim de incluir uma nova e obrigatória fase ao processo sancionatório ambiental: a audiência de conciliação. A conciliação é uma tendência no Poder Judiciário, que vê esse procedimento como instrumento para amenizar a grande quantidade de processos. Para promovê-la, tribunais criam centrais de conciliação, munidas de conciliadores e funcionários qualificados. Contudo, ao instituir essa fase no processo administrativo sem contar com a estrutura necessária para realização das audiências, a principal consequência fática da inclusão da nova etapa procedimental foi a suspensão da tramitação dos processos - e, conseqüentemente, de qualquer penalidade – para aguardar a tentativa de conciliação.

Outro caso foi o Decreto n. 10.084 (2019), que revogou o Decreto n. 6.961 (2009) e eliminou a vedação, até então em vigor, de atividades relacionadas à cana-de-açúcar na Amazônia e Pantanal. O tema é objeto da Ação Civil Pública n.º 1016202-09.2019.4.01.3200, em trâmite perante a 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas, tendo sido deferido pedido de tutela de urgência para suspender os efeitos da nova norma.

Um terceiro exemplo é, o Despacho Interpretativo (DI) n. 7036900/2020, emitido pelo presidente do Ibama, que impactou a fiscalização *in loco* na exportação de madeira nativa. O DI firmou uma orientação geral, a ser seguida por todas as instâncias do Ibama, que suspendeu a necessidade de expedição da autorização de exportação, prevista pela Instrução Normativa (IN) n. 15/2011 do Ibama (Brasil, 2011). A IN 15/2011, em seu art. 2, criava a autorização de exportação de produtos e subprodutos madeireiros, incluindo carvão vegetal de florestas plantadas e exportação de produtos madeireiros para feiras e outras exposições. No art. 10 da IN 15/2011 havia, ainda, a regra de que os produtos passíveis de autorização seriam inspecionados pelo Ibama. De fato, o DI, ao deixar de exigir a autorização de exportação da IN 15/2011, inviabilizou, por falta de propósito, a inspeção pelo Ibama de produtos e subprodutos madeireiros para a exportação.

²³A organização do Instituto Socioambiental (2020) realizou 226 pedidos de informação a órgãos do Governo Federal sobre o PPCDAm, baseados na Lei de acesso à informação (Artigo 19 & Instituto Socioambiental, 2020). Os resultados dos pedidos indicaram uma série de obstáculos para o acesso aos dados requeridos, os mais comuns foram: i) erros nos endereços eletrônicos; ii) dados com resultados parciais e lacunas em anos específicos; iii) diferentes recortes geográficos; e iv) ausência de informações. Esse estudo conclui que é necessário ampliar o nível de transparência dos serviços prestados para a sociedade.

²⁴Em primeiro lugar, há de se fazer a distinção entre normas legais e normas infralegais. Normas legais são, em geral, peças legislativas que ocupam uma posição na hierarquia das normas acima dos chamados regulamentos infralegais ou administrativos, os quais dependem apenas do poder regulador da Administração Pública. Esta seção trata de alguns dos dispositivos infralegais que foram avaliados como tendo uma ação prejudicial em relação ao meio ambiente.



Os casos listados acima são meramente exemplificativos. Adicionalmente, é possível citar: i) o Decreto Presidencial n. 10.224 (2020), o qual retirou a participação da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; ii) o Decreto n. 10.239/2020, que

Tabela 1. Alterações regulamentares de normas ambientais.

Documento atual	Documento anterior	Conteúdo modificado
Decreto n. 9.760 (2019)	Modificou Decreto n. 6.514 (2008)	Incluiu a audiência de conciliação no processo sancionatório ambiental
Decreto n. 10.084 (2019)	Revogou o Decreto n. 6.961 (2009)	Eliminou a vedação de atividades relacionadas à cana-de-açúcar na Amazônia e Pantanal.
Despacho Interpretativo (DI) n. 7036900/2020	Instrução Normativa (IN) n. 15/2011 do Ibama	Suspende a necessidade de expedição da autorização de exportação
Decreto Presidencial n. 10.224 (2020)	NA	Retira a participação da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente
Decreto n. 10.239/2020	NA	Retira a participação dos Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal
Decreto n. 10.223 (2020)	NA	Extingue o Comitê Orientador do Fundo Amazônia

NA: Não aplicável.

Fonte: Sistematização própria.

retirou a participação dos Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e iii) o art. 1º, CCII do Decreto n. 10.223 (2020), que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

O resumo destas informações pode ser observado na Tabela 1.

Nas discussões do Pacote Verde do STF, houve alusão ao fato de que esse processo de revogações e exclusões gera um efeito de desregulação em matéria ambiental, impactando diretamente nas políticas públicas empregadas, uma vez que o arcabouço normativo que as sustentava se esvaece²⁵. Usa-se o termo *'cupinização normativa'* para ilustrar a supressão sistemática de normas ambientais, que mina a tutela efetiva do meio ambiente. Os resultados pós-2019, não só quanto ao desmatamento, mas quanto a toda tutela do meio ambiente, são consequências dos entraves burocrático-normativos²⁶ que impedem o cumprimento da finalidade de preservação das florestas, dos mananciais e das reservas; de proteção das matas; e de garantia do direito de todos à uma existência digna e saudável (STF, 2024).

Em conclusão, o aumento do desmatamento ilegal nos anos de 2019, 2020 e 2021 foi consequência de uma política pública que desmantelou os instrumentos legais, infralegais e institucionais que tinham sido bem-sucedidos no passado. No mais, com a falta de fiscalização e esvaziamento dos órgãos ambientais, houve um aumento importante não só do desmatamento ilegal na Amazônia, mas também de uma miríade de ilegalidades que permeiam a exploração do solo na região, potencialmente sinalizando um quadro estrutural de ameaça sistemática aos direitos fundamentais ao meio ambiente, à saúde e à vida (STF, 2022).

Desta forma, hoje há duas Amazônias que convivem e lutam pelo mesmo território: a Amazônia das atividades legais e a Amazônia das atividades ilegais. Todavia, no modelo altamente

²⁵Voto proferido no âmbito do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760.

²⁶Trata-se aqui tanto da formulação da política orçamentária, seu empenho e liquidação (burocrático), quanto o processo de desregulação infralegal (normativo).



extrativista e predatório que retira riqueza por meio da destruição da floresta, essas duas facetas respondem aos mesmos estímulos econômicos para expansão territorial. Assim, em razão da lógica da geração de renda da região – prioritariamente extrativista exploratória -, na ausência de políticas fortes que garantam práticas conservacionistas, a ilegalidade ganha prominência.

Passos necessários para um novo paradigma da política econômica para a Amazônia

O desmatamento desenfreado da floresta amazônica provoca impactos climáticos e ecológicos graves para a manutenção da vida na floresta, com a eminente possibilidade de alcançar o ponto de não retorno (savanização) . Para romper esse processo de ameaças, é necessário que sejam tomadas medidas severas capazes de eliminar, de uma vez por todas, o desmatamento tanto legal quanto ilegal do bioma Amazônia. Além disso, é preciso que o país e seus governantes sejam capazes de implementar um conjunto de políticas que consolidem um desenvolvimento econômico livre de desmatamento.

Para que a Amazônia deixe de ser ameaçada, é preciso incutir o novo paradigma de que o desenvolvimento depende da preservação da natureza. Para tanto, é necessário conciliar as demandas das populações com a manutenção da integridade ecológica da região.

E isso requer um conjunto de estratégias que envolvam: (i) garantir que os projetos de infraestrutura presentes na região não contemplem as salvaguardas sociais e ambientais; (ii) estimular uma economia regional saudável - visando o desenvolvimento econômico local voltado para as comunidades; (iii) desestimular métodos adotados em cadeias produtivas que contribuem para o desmatamento; (iv) estabelecer uma nova política para garantir a sustentabilidade social e ambiental dos assentamentos rurais e da agricultura familiar; (v) reforçar a atuação do Estado Democrático de Direito, incluindo a aplicação do Código Florestal e seus instrumentos; (vi) proteger os direitos dos indígenas à terra; (vii) expandir a rede existente de áreas protegidas; (viii) destinar os 60 milhões de hectares de florestas públicas não designadas como áreas protegidas ou áreas para a utilização sustentável da madeira e produtos florestais não madeireiros (STF, 2024).

Mas não é só. Especificamente, com relação ao futuro da Amazônia, é necessário, ainda, o desenvolvimento de iniciativas de (i) fortalecimento da bioeconomia da região; (ii) conscientização do mercado internacional; (iii) fortalecimento do PPCDAm e apoio à atualização dos PPCDs (Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento); (iv) articulação institucional e comando e controle inteligentes; (v) estruturação dos sistemas jurisdicional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) dos estados amazônicos – que consiste em um mecanismo de remuneração daqueles que evitam emissões de gases de efeito estufa; (vi) destinação de florestas públicas para conservação e produção florestal sustentável; (vii) segurança territorial de áreas protegidas (TI e UC) e apoio a economias de base florestal; (viii) incentivos econômicos para conservação de ativos florestais privados; (ix) engajamento do mercado; e (x) assistência técnica e incentivos econômicos para médios produtores e agricultores familiares (STF, 2024; Nobre et al, 2023).

Em conclusão, serão os elementos citados acima, juntamente com incentivos econômicos, facilidade de acesso a crédito e, principalmente, uma assistência técnica de qualidade, que irão apoiar a produção nas médias propriedades e nos lotes de agricultores familiares na Amazônia. O beneficiamento da produção e a criação de estratégias para a comercialização dos produtos da agricultura familiar são outros elementos essenciais para a geração de renda nesse segmento. Se esses incentivos vierem junto com o compromisso de não ampliação da área produtiva além do que é legal e sim da melhoria na eficiência produtiva, terão como efeito a redução do desmatamento.

Considerações finais

As considerações finais deste artigo ressaltam a necessidade de uma compreensão aprofundada da situação complexa da Amazônia, derivada de um modelo de desenvolvimento que favoreceu a exploração intensiva de recursos naturais, o absentéismo político e a continuidade das desigualdades. A análise do desenvolvimento da região evidencia a



complexidade dos desafios enfrentados, sublinhando que esforços para mitigar ou reverter esses problemas devem ser multifacetados, considerando suas causas interconectadas. Um aprendizado crucial é a importância da participação das comunidades locais, povos indígenas e populações tradicionais na formulação e implementação de políticas e projetos, garantindo abordagens que sejam culturalmente sensíveis, ecologicamente sustentáveis e socialmente justas.

Este artigo pode servir como uma base importante para a elaboração de políticas públicas mais eficientes e sustentáveis, promovendo um desenvolvimento que concilie objetivos econômicos com a conservação ambiental e equidade social. Além disso, espera-se que estimule pesquisas adicionais e fomente um diálogo mais amplo entre diferentes *stakeholders* sobre as direções futuras para a Amazônia.

No entanto, a avaliação enfrentou limitações, principalmente relacionadas à disponibilidade e qualidade dos dados, bem como à complexidade de interesses na região, que apresentam desafios significativos à implementação de soluções unificadas. Essas limitações evidenciam a necessidade de melhorias na coleta de dados e na negociação entre diferentes objetivos e expectativas dos atores envolvidos.

O impacto esperado desta pesquisa inclui a conscientização e mobilização em torno dos desafios da Amazônia, promovendo ações e advocacia para mudanças positivas. Além disso, ao destacar as falhas dos modelos de desenvolvimento anteriores e a importância da sustentabilidade, espera-se que contribua para abordagens de desenvolvimento mais responsáveis e sustentáveis.

Em conclusão, este artigo não apenas lança luz sobre os problemas decorrentes do modelo de desenvolvimento aplicado na Amazônia, mas também oferece uma oportunidade para reconsiderar como futuras ações podem ser estruturadas de maneira a promover um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental. Reconhecer as limitações desta avaliação e aplicar seus aprendizados é essencial para guiar ações futuras que respeitem a complexidade e a diversidade da Amazônia e de suas comunidades, inspirando esperança para uma nova era de políticas e práticas que assegurem a sustentabilidade e o bem-estar de longo prazo da região e de seu povo.

Fonte de financiamento

Não há

Conflito de interesse

Não há

Referências

- ABIOVE. (2023). *Moratória da Soja: Desmatamento zero na Amazônia safra 2022/2023*. Recuperado em 14 de agosto de 2024, de <https://moratoriadasoja.com.br/media/public/monitoring/pt-e3112f6d-7cf8-47c5-9c9e-ce5c43bea558.pdf>
- Benjamin, Antonio Herman de Vasconcellos e. (2015). *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira*. Brasília: Saraiva. Recuperado em 14 de agosto de 2024, de <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/40520>
- Borja, Bruno. (2013). *A Formação da Teoria do Subdesenvolvimento de Celso Furtado* (Tese de doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Recuperado em 14 de agosto de 2024, de <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/teses/2013/Bruno%20Nogueira%20Ferreira%20Borja.pdf>
- Brasil. (1946). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. Recuperado em 25 de abril de 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm
- Brasil. (1967). *Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento da Amazônia, para o quinquênio 1967, 1971, e dá outras providências (Decreto nº 60.296, de 3 de Março de 1967)*. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília. Recuperado em 14 de agosto de 2024, de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-60296-3-marco-1967-401136-publicacaooriginal-1-pe.html>



- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal. Recuperado em 25 de abril de 2022, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. (2011, dezembro 7). Estabelece os procedimentos para a exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas (Instrução Normativa nº 15, de 6 de dezembro de 2011). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília. Recuperado em 23 de abril de 2022, de <https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=124870>
- Brasil. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA. (2024). *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)*. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Recuperado em 14 de agosto de 2024, de <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/combate-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/controle-do-desmatamento-1/amazonia-ppcdam-1>
- Cano, Wilson. (1985). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil - 1930/70*. São Paulo: Unicamp.
- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, & Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ. (2011). *Avaliação do plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia legal: PPCDAm 2007-2010*. Recuperado em 23 de abril de 2022, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3046/1/S33375A9452011_pt.pdf
- Comissão de Meio Ambiente - CMA. (2019). *Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima*. Brasília: Senado Federal. Recuperado em 23 de abril de 2022, de <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754362134&prcID=6049993#>
- Éleres, Paraguassú. (2002). *Intervenção territorial federal na Amazônia*. Belém: Imprensa Oficial do Estado.
- Fialho, Átla Rezende, & Trevisan, Ricardo. (2019). Ocupar, colonizar, urbanizar a Amazônia Legal (1970-80): ações oficiais e privadas na criação de núcleos urbanos. In *Anais do XVIII ENANPUR*. Natal: ANPUR; UFRN.
- Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI. (2024). *Sistema Indigenista de Informações*. Ministério da Justiça. Recuperado em 14 de agosto de 2024, de http://sii.funai.gov.br/funai_sii/informacoes_indigenas/visao/visao_terras_indigenas_situacao.wsp?tmp.uf_codigo=#
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE. (2022). *Terra Brasilis*. Recuperado em 15 de abril de 2022, de http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates
- Instituto Socioambiental. (2020). *Acesso à informações sobre o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm*. Artigo 19. Recuperado em 25 de abril de 2022, de <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/12/Acesso-a-informacoes-sobre-o-plano-de-acao-para-prevencao-e-controle-do-desmatamento-na-Amazonia-Legal-PPCDAm-1.pdf>
- Loureiro, Violeta. (1992). *Amazônia: Estado, homem, natureza*. Belém: Cultural Brasil.
- Loureiro, Violeta. (2022). *Amazônia, colônia do Brasil*. Manaus: Valer.
- Nobre, Carlos A., Feltran-Barbieri, Rafael, Costa, Francisco de Assis, Haddad, Eduardo A., Schaeffer, Roberto, Domingues, Edson Paulo, Frasson, Caroline Medeiros Rocha, Camuri, Paulo, Genin, Carolina, Szklo, Alexandre, Lucena, Andre F. P., Fernandes, Danilo Araújo, Silva, Harley, Ventura, Raul, Folhes, Ricardo Theophilo, Fiorini, Ana Carolina Oliveira, Rocha, Ademir M., Santos, Alberto José Leandro, Klautau Junior, Aldebaro Barreto da Rocha, Magalhães, Aline Souza, Vinhoza, Amanda, Vianna, André Luiz Menezes, Bassi, Andrea M., Abelém, Antônio Jorge Gomes, Baniwa, Braulina, Felin, Bruno, Callegari, Camila Ludovique, Blener, Carlos, Oliveira, Carlos Henrique da Costa, Castelo Branco, David, Castro, Ellen Claudine Cardoso, Pantoja, Eugênio, VasquezArroyo, Eveline, Perobelli, Fernando S., Apurinã, Francisco, Folhes, Gabriel Pisa, Silva, Gabriela Nascimento da, Savian, Gabriela, Pallaske, Georg, Angelkorte, Gerd Brantes, Branco, Gil Castello, Martins, Heron, Wei, Huang Ken, Vicente, Iara, Araújo, Inácio F., Santos, Inaiê Takas, Cardoso, Jaqueline, Ferreira, Jefferson F., Pereira, Joana Portugal, Sá, João Daniel Macedo, Buzati, Jordano, Sass, Karina S., Souza, Kênia Barreiro de, Barbosa, Leonardo, Garrido, Leonardo, Souza, Letícia Magalar Martins de, Soares, Letícia Rodrigues, Ferraz, Lucas Paiva, Carvalho, Lucas Silva, Lanaro, Lucca, Alves, Luciana, Baptista, Luiz Bernardo, Guzzetti, Marco, Enriquez, Maria Amélia, Mury, Maria Eduarda Senna, Império, Mariana, Oliveira, Mariana, Lopes, Mariana Padilha Campos, Lobato, Marília Gabriela Silva, Salomon, Marta, Rampini, Pedro Filipe Campos, Rochedo, Pedro R. R., Guerra, Raissa, Reis, Rodney Rooney Salomão, Barreiros, Rogger Mathaus Magalhães, Moraes, Taísa Nogueira, Tanure, Tarik Marques do Prado, Carvalho, Terciane Sabadini, Simonato, Thiago Cavalcante, & Barbosa, Virgínia. (2023). *Nova Economia da Amazônia*. São Paulo: WRI Brasil. <http://doi.org/10.46830/wrirpt.22.00034>.
- Observatório do Clima. (2022). *Brasil 2045: Construindo uma potência ambiental. Propostas para a Política Ambiental Brasileira em 2023-2024* (Vol. 1). Observatório do Clima.
- Oliveira, Francisco de. (1984). *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal.
- Ostrom, Elinor. (1992). Community and the endogenous solution of commons problems. *Journal of Theoretical Politics*, 4(3), 343-351.
- Santos, José Vicente Tavares. (2018). Camponeses e trajetórias migratórias: Do Sul Para a Amazônia Ocidental. *Anuário Antropológico*, 16(1), 65-86. Recuperado em 23 de abril de 2022, de <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6466>
- Supremo Tribunal Federal - STF. (2022, abril 6). *Desmatamento: Ministra Cármen Lúcia vota por exigir plano da União para fiscalização ambiental*. Supremo Tribunal Federal. Recuperado em 23 de abril de 2022, de <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484966&ori=1>



Supremo Tribunal Federal - STF. (2024). ADPF 760. *Inteiro Teor do Acórdão*. Recuperado em 14 de agosto de 2024, de <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368120159&ext=.pdf>

Torres, Alberto. (1938). *A Organização Nacional*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional.

Torres, Alberto. (1998). *A organização nacional*. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Ed. Nacional.

Tribunal de Contas da União – TCU. (2020). *Acórdão n. 1758 Plenário*. Recuperado em 23 de abril de 2022, de <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1758%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>