

A desconstrução das políticas de proteção das Unidades de Conservação

Mauricio Guetta, Antonio Francisco Perrone Oviedo e Nurit Bensusan

Resumo

Por duas décadas, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) consolidou um conjunto de regras para o estabelecimento de áreas protegidas no país por meio de um sistema de unidades de conservação (UC) com diferentes funções e graus de preservação ambiental, voltado à proteção da vasta sociobiodiversidade brasileira. Por alguns anos, com tropeços e acertos, a toda uma geração de ambientalistas e de pessoas preocupadas com a integridade da natureza no Brasil pareceu que tal modelo poderia se concretizar. Paralelamente, para reforçar essa impressão, o desmatamento caiu muito entre 2004 e 2012, uma redução de 84%, com uma contribuição efetiva das unidades de conservação nesse logro. Entretanto, de uma perspectiva mais ampla, o desmantelamento das políticas ambientais e a desestruturação do ICMBio representam o abandono que o atual governo oferece ao SNUC e conseqüentemente a cada um dos brasileiros.

Palavras-chave: desconstrução da política ambiental; retrocessos normativos; enfraquecimento das instituições; Unidades de Conservação.

Introdução

Ao longo da história, a ação governamental do Brasil em matéria ambiental concentrou-se nas ações de comando e controle, com pouca ou nenhuma integração com outras políticas. Apesar da evolução da legislação e da implementação de políticas públicas ambientais de Estado percebidas nas últimas décadas, a relação da sociedade, do governo e do setor privado com a natureza ainda reflete, na atualidade, uma visão colonial utilitarista, imediatista e de uso insustentável dos recursos naturais.

O início da construção de políticas públicas para as UCs remonta à década de 30 do século XX. Em 1934, editou-se o Decreto nº 23.793, o primeiro Código Florestal brasileiro, no qual se encontravam disposições sobre parques nacionais, estaduais e municipais, a exemplo da proibição do exercício de qualquer atividade contra a flora e a fauna presentes nesses espaços. Em 1937, criou-se o primeiro parque nacional brasileiro, de Itatiaia, após o qual foram criados, em 1939, os Parques Nacional do Iguaçu e da Serra dos Órgãos.

Desde então, houve expressiva evolução da proteção estatal às UCs. Uma vez que o presente artigo não pretende esmiuçar tal histórico, destaca-se mais de quarenta anos de constante evolução da política ambiental brasileira desde a edição da Lei nº 6.938/1981, a qual, em seus arts. 2º, IV, e 9º, VI, dispõe sobre a proteção de espaços territoriais especialmente protegidos. Ao regulamentar tal lei, o Decreto nº 99.274/1990 disciplina a obrigação do poder público de “proteger as áreas representativas de ecossistemas mediante a implantação de Unidades de Conservação e preservação ecológica.” No mesmo ano, o Decreto nº 98.897/1990 passou a proteger as Reservas Extrativistas.

A Constituição Federal de 1988, a primeira a contar com um capítulo exclusivo para a proteção ambiental, pode ser considerada o marco mais relevante da evolução e da efetividade das políticas públicas ambientais brasileiras. Por seu art. 225, não apenas disciplinou o direito de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,

como também determina uma série de deveres a serem obrigatoriamente cumpridos pelo poder público visando assegurar a efetividade desse direito fundamental.

Nesse sentido, prevê-se ao poder público e à coletividade o dever, de caráter geral, de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, do que decorre o princípio da solidariedade intergeracional. A partir disso, o § 1º do art. 225 prevê sete imposições específicas voltadas ao poder públicas, das quais quatro estão diretamente relacionadas à proteção das UCs. A primeira, impõe o dever de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (inciso I); a segunda, visa “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País” (inciso II); essas duas obrigações guardam relação direta com a terceira, pela qual deve o poder público não apenas “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos”, como também vedar “qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (inciso III); a quarta, estatui o dever estatal de “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (inciso VII). Menciona-se, por fim, que a defesa do meio ambiente foi elevada a princípio orientador da ordem econômica, como ressoa do art. 170, VI, da Carta Magna.

Como se observa, o objetivo do legislador constituinte foi garantir a efetividade da proteção do meio ambiente e, em específico, das UCs. Como enuncia o Superior Tribunal de Justiça: “a criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. (...) A ser diferente, nada além de um sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita.”¹

Na esteira de regulamentar tais dispositivos constitucionais, sobreveio a Lei n° 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), principal marco jurídico sobre o tema, cujo conteúdo prevê os conceitos, objetivos e diretrizes aplicáveis, bem como os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs, além de regras específicas para cada uma de suas doze categorias. Ainda, publicou-se o Decreto n.º 5.758/2006, que prevê o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. Na sequência, a Lei n.º 11.516/2007 criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que passou a exercer, entre outras, a competência de “executar ações da política nacional de UCs, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União” (art. 1, I).

Após quase um século de evolução, segundo o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), o Brasil possui, atualmente, 334 UCs federais, além de 1076 UCs estaduais e muitas outras municipais. Juntos, os sistemas federal e estadual protegem pouco mais de quatro milhões de km² em importantes ecossistemas terrestres e marinhos.

As UCs têm extrema importância na manutenção da sociobiodiversidade e na contenção do avanço do desmatamento (SCHWARTZMAN et al., 2000; NEPSTAD et al., 2006; GORENFLO et al., 2012). A relação das florestas e sua proteção no Brasil com o equilíbrio climático local, regional e planetário tem sido objeto de diversos estudos científicos (MARENGO, 2004; BOOKHAGEN e STRECKER, 2015; SPRIBAS et al., 2016; WEI et al., 2018), cujas conclusões reiteram a imprescindibilidade dos serviços ecossistêmicos prestados gratuitamente pelos sistemas ecológicos protegidos para o

¹ Superior Tribunal de Justiça. 2.ª Turma. Recurso Especial n.º 1071.741/SP (Processo n.º 2008/0146043-5). Relator: Ministro Herman Benjamin. DJe 16.12.2010.

desenvolvimento das mais diversas atividades econômicas, além da dignidade da pessoa humana, da saúde, da vida e da qualidade de vida.

Não se descuida que, ao longo da história, há episódios com retrocessos à proteção das UCs, a exemplo das pressões exercidas por atividades de significativo impacto, como aquelas de infraestrutura, mineração, energia e agropecuária. Mas, inequivocamente, a situação observada no Brasil desde 2019, quando Jair Bolsonaro assumiu a Presidência da República, é sem precedentes quanto à gravidade e à intensidade da desconstrução da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Se o novo chefe do Executivo federal já afirmava, quando da campanha eleitoral de 2018, que não iria “mais admitir o Ibama sair multando a torto e a direito por aí, bem como o ICMBio”², após assumir a cadeira presidencial desvendou o que pretendia para o país: “o Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa, desfazer muita coisa”, afirmou em março de 2019.

A partir daí, começa o período de desconstrução contínua e intensiva das políticas ambientais brasileiras, inclusive com ofensiva inédita sobre as UCs. Tanto que, em maio de 2019, o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, explicitou seu plano de rever todas as 334 UCs federais do país, o que somente não foi possível em razão de decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF, ADI nº 4717), obtida em 2018 após intensa mobilização de organizações da sociedade civil³, segundo a qual qualquer desafetação ou redução dessas áreas deve ser realizada por lei específica – a cargo do Congresso Nacional, portanto –, sendo inconstitucionais quaisquer atos do Poder Executivo para tanto, inclusive medidas provisórias.

Fato é que, na contramão das evidências científicas e dos esforços globais para conter a emergência climática e a perda de biodiversidade, temos presenciado, desde 2019, a implementação de uma estratégia orquestrada para a desconstrução das políticas públicas destinadas à proteção do meio ambiente e, em específico, das UCs, colocando em risco toda a evolução histórica conquistada pelo Brasil ao longo do tempo.

O roteiro da desconstrução

O presente artigo organiza o roteiro da desconstrução das políticas voltadas à proteção das UCs. Para tanto, entre outras classificações possíveis, propomos os seguintes tópicos de análise: (i) enfraquecimento das instituições; (ii) omissão generalizada na implementação de deveres estatais; (iii) estímulo à ilegalidade ambiental; e (iv) edição de retrocessos normativos destinados ao esvaziamento e à inefetividade das políticas públicas.

Enfraquecimento das instituições

No primeiro dia de 2019, após ameaças de extinção do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e declarações públicas do presidente da República sobre o fim da “festa” das multas ambientais, foi recebida com extrema preocupação a alteração organizacional da pasta ambiental realizada pela Medida Provisória nº 870 e consolidada pela Lei nº 13.844/2019, regulamentada pelo Decreto nº 9.672/2019. Simplesmente foram extintas, da noite para o dia, diversas estruturas essenciais. A Agência Nacional de Águas (ANA) foi transferida para

²

Disponível

em:

<https://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2018/12/01/bolsonaro-participa-de-formatura-de-cadetes-na-academia-militar-das-agulhas-negras.ghtml>.

³

<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/acabou-a-farra-das-medidas-provisorias-contr-parques-e-reservas-ambientais>

o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), inviabilizando a “integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental”, como preconiza a Lei nº 9.433/1997, que estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos; o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) foi transferido para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o qual substituiu o MMA na função de gerenciar o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que monitora a regularidade ambiental de propriedades e posses rurais, em evidente caso de conflito de interesses sobre a aplicação da Lei nº 12.651/2012, a Lei de Proteção da Vegetação Nativa. Entre tantas mudanças, chocou a sociedade brasileira a eliminação de todas as instâncias de combate ao desmatamento e às mudanças do clima no MMA. Nesse sentido, a expressão “desmatamento”, que aparecia catorze vezes no regulamento anterior, simplesmente desapareceu da nova estrutura normativa.

A reestruturação do ICMBio foi mais um capítulo do enfraquecimento da gestão das UCs e de importantes centros de pesquisas. Além da extinção das onze coordenações regionais – agora existe apenas uma gerência para cada região do país –, o Instituto oficializou a criação de dezenas de núcleos de gestão integrados, que reduziram as equipes que atuam diretamente nas UCs. Essa centralização da gestão em núcleos foi justificada pela fragilidade orçamentária e de pessoal. Entretanto, ainda assim, o orçamento do órgão seguiu com cortes significativos efetivados pelo próprio governo federal. Tal reestruturação é feita a toque de caixa, sem transparência e sem qualquer base técnica. O órgão passou a realizar trabalhos mais burocráticos, desprestigiando justamente a presença das equipes de campo, cujas funções se voltam ao combate a irregularidades, ao atendimento de visitantes e ao apoio às populações tradicionais. Ainda, a publicação da Portaria nº 524/2020 torna pública a intenção política de extinção do ICMBio, sob a forma de uma fusão com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

O Planejamento Estratégico do MMA 2014-2022, regido pela Portaria n.º 310/2017, simplesmente foi abandonado, sem substituição. Além disso, conforme a Controladoria Geral da União (CGU)⁴, as metas referentes aos objetivos dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019 não haviam sido desdobradas para o exercício de 2019, assim como o Relatório de Gestão não vinculava os resultados apresentados a objetivos, indicadores e metas de desempenho.

De 2019 para 2020, a redução do orçamento das despesas discricionárias do Ibama foi de R\$ 112 milhões (30,4%); de R\$ 97 milhões no ICMBio (32,7%); e de R\$ 33 milhões (32,7%) na administração direta do MMA (CARDOSO, 2020). Considerando os valores autorizados em 2017, o ICMBio teve cortes orçamentários de 50 % nas despesas obrigatórias e discricionárias. A drástica redução dos valores disponíveis não é compatível com o expressivo aumento nos índices de desmatamento no Brasil verificado nos últimos três anos, especialmente nas áreas protegidas, como será explicitado adiante, evidenciando um orçamento absolutamente insuficiente para a implementação de políticas de combate ao desmatamento e outras ilegalidades.

Em 2021, o orçamento total para o meio ambiente cai 9% em relação ao PLOA 2020 e 15% em relação ao orçamento autorizado para 2020. Todos os programas finalísticos do MMA e órgãos vinculados tiveram queda. O principal programa orçamentário, “Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais”, perdeu R\$ 18,5 milhões. Dentro deste programa está a principal ação orçamentária do ICMBio, 20WM – Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais. O programa Mudança do Clima (parte executada pelo MMA) perdeu R\$ 1,3 milhão. O orçamento para o ICMBio em 2020 representou 44% do orçamento (PLOA) do órgão para

⁴ Controladoria-Geral da União. Relatório de Auditoria Anual de Contas do MMA do exercício de 2019. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/875381>>. Acesso em: 01.11.2021

2017. Entre o PLOA 2020 e o PLOA 2021, a perda prevista para o órgão foi de R\$ 89,5 milhões.

Na perspectiva comparativa com os orçamentos previstos em 2020 e 2021, o orçamento para o meio ambiente em 2022 aponta para uma pequena melhora, fruto do desgaste político do governo Bolsonaro na condução irresponsável da gestão ambiental. No entanto, o desmonte segue em curso, devido aos baixos orçamentos e à baixa execução, com impactos sobre a fiscalização e o controle, o licenciamento ambiental e a gestão de áreas protegidas. A principal ação finalística do ICMBio, de “Apoio à Criação, Gestão e Implementação das Unidades de Conservação Federais”, conta, em média, com meros R\$0,73 por hectare de UC federal.

O Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 reflete claramente a decisão de estrangular e paralisar a política ambiental. Na proposta do Executivo encaminhada ao Congresso Nacional, o eixo ambiental reunia 2,1% dos recursos previstos, correspondendo a quase R\$140 bilhões em quatro anos. Contudo, quase a totalidade dos recursos é destinada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Os programas do MMA e suas autarquias (Ibama e ICMBio) computavam ínfimos 1,6% dos recursos desse eixo ambiental. Se considerado o total dos recursos governamentais previstos na proposta do PPA (R\$6,8 trilhões), os programas do MMA correspondiam ao inaceitável percentual de 0,03% do total, muito abaixo do que historicamente foi praticado no Brasil (ARAÚJO e FELDMANN, 2019).

Desconstitui-se, ainda, grande parte dos órgãos colegiados ambientais. Tal se deu, de início, com o Decreto nº 9.759/2019, que objetivava a extinção de praticamente todos os órgãos colegiados federais, incluindo aqueles relacionados a temas socioambientais. Decretos subsequentes recriaram parte dos conselhos extintos, porém mediante reestruturação com redução de vagas destinadas à sociedade civil e a outros entes federativos ou até mesmo a exclusão total dessas representações. Cite-se, como exemplos, o Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e o Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, que tiveram a participação da sociedade reduzida, ao serem recriados pelo Decreto nº 10.143/2019 e pelo Decreto nº 10.062/2019, respectivamente. Ou, ainda, o exemplo mais emblemático, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), episódio em que o Decreto nº 9.806/2019 concentrou poderes no governo federal, retirando a influência de estados federados e da sociedade civil. Já no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente, a representação da sociedade foi sumariamente excluída pelo Decreto nº 10.224/2020.

Por sua vez, entre os órgãos colegiados eliminados, pode-se mencionar o Comitê Técnico e o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (respectivamente, CTFA e COFA), fato que gerou a paralisação completa do Fundo Amazônia. Estabelecido pelo Decreto n.º 6.527/2008, o Fundo constituía importante fonte de recursos para ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal e parte do Cerrado onde suas bacias hidrográficas correm para o rio Amazonas. Essas linhas de ação são todas importantes para assegurar a implementação efetiva de UCs. Em 2018, a maior fatia dos recursos do Fundo Amazônia (46%) era destinada aos órgãos de monitoramento e fiscalização federal (CALIXTO, 2017). O desmantelamento do Fundo Amazônia, a partir de 2019, prejudica frontalmente as ações de proteção de UCs.

O número de servidores do Ibama vem continuamente sofrendo quedas nos últimos anos. Em 2020, o déficit era de 2.311 cargos, a maioria da Carreira de Especialista em Meio Ambiente. Enquanto em 2010 havia 1.311 fiscais, em 2020 esse número ficou em 591. Em 2021, um concurso abriu 568 vagas. Para o ICMBio, em 2020, o número de vagas sem

preenchimento era de 1.317⁵. Ademais, há diversos episódios de intimidação e perseguição a servidores dos órgãos ambientais federais por cumprirem sua missão legal, inclusive mediante exonerações e instauração de processos disciplinares, como no caso do oceanógrafo e um dos maiores especialistas em golfinhos do Brasil, José Martins da Silva, que foi transferido do ICMBio de Fernando de Noronha para o Sertão de Pernambuco. Outro exemplo é a chamada “lei da mordaca” do Ibama, a qual, segundo a Nota Técnica nº 1/2020 da Comissão de Ética do órgão, tem por objetivo coibir servidores de se manifestar publicamente de maneira contrária ao governo federal.

Entre tantas outras medidas utilizadas pelo governo federal desde 2019 para enfraquecer as instituições ambientais, pode-se mencionar, ainda, a deslegitimação dos dados oficiais, o desprezo às considerações da comunidade científica e a desestruturação dos órgãos oficiais de monitoramento ambiental. Em 2019, após infundadas críticas aos dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) – que apenas informa sobre a realidade do desmatamento, sem análises de cunho subjetivo –, inclusive com insinuações de que o órgão estaria divulgando informações falsas e “agindo a serviço de alguma ONG”⁶, exonerou-se o então Diretor-Presidente, Ricardo Galvão, prestigiado cientista que atuava no Instituto desde a década de 1970⁷. O episódio chegou a alimentar a possibilidade de censura aos dados, que poderiam passar a se submeter ao escrutínio de autoridades políticas antes de serem publicados. O atual orçamento do Inpe é o menor desde 2006. Os R\$118,2 milhões no orçamento de 2020 representaram uma queda de 42% em 10 anos e 17% de redução no governo Bolsonaro. Em 2021, houve nova redução de 13% do seu orçamento em relação ao ano anterior. Ainda, a atribuição de divulgar os dados sobre alertas de incêndios e queimadas no país sofreu mudanças, passando a ser feita pelo Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), vinculado à pasta da Agricultura. Por fim, o monitoramento do desmatamento no Cerrado está ameaçado de extinção e não foi confirmado pelo governo federal até o fechamento deste texto.

Omissão generalizada na implementação de deveres estatais

Como anotado acima, a Constituição Federal prevê uma série de deveres a serem necessariamente cumpridos pelo poder público para assegurar a efetividade do direito fundamental de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A

⁵ <https://www.concursosnobrasil.com.br/concursos/br/concurso-icmbio.html>. Acesso em 28.10.2020.

⁶ 1) ‘Apagão’ de dados é risco para toda a sociedade: queremos mais transparência e respeito à ciência. Artigo 19, 05.08.2019. Disponível em: <<https://artigo19.org/blog/2019/08/05/apagao-de-dados-e-risco-para-toda-a-sociedade-queremos-mais-transparencia-e-respeito-a-ciencia/>>. Acesso em: 27.10.2020. 2) Exoneração de diretor do Inpe é publicada no 'Diário Oficial'. G1, 07.08.2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/08/07/exoneracao-de-diretor-do-inpe-e-publicada-no-diario-oficial.lghtml>>. Acesso em: 27.10.2020. 3) Diretor do Inpe será exonerado após críticas do governo a dados de desmate. Folha de São Paulo, 02.08.2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/diretor-do-inpe-sera-exonerado-apos-criticas-do-governo-a-dados-de-desmate.shtml>>. Acesso em: 27.10.2020. 4) Em resposta a Bolsonaro, Inpe diz prezar por honestidade científica. Folha de São Paulo, 01.08.2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/em-resposta-a-bolsonaro-inpe-diz-prezar-por-honestidade-cientifica.shtml>>. Acesso em: 27.10.2020.

⁷ Detalhes sobre a trajetória de Ricardo Galvão e sua indicação ao prêmio de cientista do ano pela revista especializada Nature podem ser consultadas em: Exonerado por Bolsonaro, Ricardo Galvão está entre os 10 cientistas do ano. Correio Braziliense, 14.12.2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/ciencia-e-saude/2019/12/14/interna_ciencia_saude.814003/exonerado-por-bolsonaro-ricardo-galvao-esta-entre-os-10-cientistas-do.shtml>. Acesso em: 27.10.2020.

omissão na consecução dessas obrigações estatais configura situação de inconstitucionalidade, uma vez que, segundo o Supremo Tribunal Federal, a omissão “qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.”⁸

O período iniciado em 2019 é marcado por amplo e geral descumprimento de deveres constitucionais socioambientais por parte do governo federal, configurando o que se denomina “estado de coisas inconstitucional”. Diversas dessas situações de omissão foram questionadas, por iniciativa de organizações da sociedade civil, no âmbito do Supremo Tribunal Federal e aguardam julgamento (e.g. ADPF nº 760, ADPF nº 708, ADO nº 59, ADPF nº 857, ADPF 755).

Nesse sentido, menciona-se, inicialmente, o abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), principal e mais bem sucedida política pública de combate ao desmatamento de nossa história, responsável pela redução de 83% nos índices entre 2004 e 2012. Como constatou a Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, em Relatório divulgado no início de dezembro de 2019: “(...) foi extinta a partir de 2019 a unidade do MMA que era encarregada da coordenação das políticas brasileiras de prevenção e controle do desmatamento, assim como foram extintas todas as competências do Ministério relacionadas ao combate ao desmatamento. Com isso, paralisaram-se todas as ações de implementação do PPCDAm”⁹.

O PPCDAm foi substituído por ações ineficientes do Conselho Nacional da Amazônia Legal, que passou a assumir a responsabilidade pela coordenação do combate aos ilícitos ambientais na Amazônia. O Ibama e o ICMBio, que sempre coordenaram as ações envolvendo outras entidades públicas – como o exército e a polícia federal –, são citados apenas uma vez no plano liderado pelo vice-presidente Hamilton Mourão, num trecho que menciona a “reestruturação” e eventual “revisão doutrinária” dos órgãos. Também se fala em “revisar” UCs e Terras Indígenas (TIs).

Tal plano, na realidade, trata-se de simulacro de política pública. É que, ao contrário do PPCDAm, o novo suposto plano não possui: diretrizes estratégicas; metas; ações definidas para cada meta; linhas de ação; cronograma; distribuição de competências; articulações com outros atores além do governo federal (em especial, com os governos estaduais); fontes de recursos; resultados esperados; fontes de recursos ou indicadores para monitoramento dos resultados esperados. Tanto que o Tribunal de Contas da União determinou a sua reelaboração em 120 (cento e vinte) dias, justamente em razão dos inúmeros vícios nele contidos, que refletem sua inoperância.

Como resultado, o governo de Jair Bolsonaro consolidou um novo patamar de destruição das áreas protegidas da Amazônia, ainda maior do que o expressivo aumento do desmatamento geral no bioma. Segundo estudo do Instituto Socioambiental – ISA, com base nos dados oficiais do Inpe: (i) “comparando o desmatamento agregado dos três anos do atual governo (2019 a 2021) com os três anos anteriores (2016 a 2018), o desmatamento das áreas protegidas sofreu um aumento de 79%”; (ii) “comparando o desmatamento agregado dos três anos do atual governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2021) com os três anos anteriores (2016 a 2018), o desmatamento das UCs federais sofreu um aumento de 130%”; (iii) “as UCs de proteção integral sofreram um aumento de 221,6% no desmatamento. Este é um resultado preocupante para uma categoria de manejo onde o desmatamento é proibido”; e

⁸ Supremo Tribunal Federal. Pleno. RTJ n.º 185/794-796. Relator: Ministro Celso de Mello.

⁹ Senado Federal. Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima: Relatório Consolidado. 2019, p. 112-114. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/be24ff00-0608-4f8b-9d57-804c33097882>>.

(iv) “comparando o desmatamento agregado dos três anos do atual governo de Jair Bolsonaro (2019 a 2021) com os três anos anteriores (2016 a 2018), o desmatamento das TIs sofreu um aumento de 138%” (OVIEDO et al, 2021)

Adotando o período em que é calculada a taxa Prodes (agosto do ano anterior a julho do ano vigente) observamos reduções contínuas nos autos de infração durante os três anos do atual governo, ou seja, queda de 13,8% em 2019, 28,3% em 2020 e 3,6% em 2021 (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022). O ano de 2021 coincide com o menor número de autos de infração por crimes contra a flora aplicados pelo Ibama nas últimas duas décadas na Amazônia. Foram 2.534 autos, uma queda de 40% em relação a agosto de 2017-julho de 2018, último período Prodes pré-Bolsonaro. Se considerados os dados de janeiro a dezembro, o recorde negativo se repete – a média nos três anos do governo de Jair Bolsonaro foi de 2.963 autos por crimes contra a flora nos 9 Estados que compõem a Amazônia Legal, número 39% menor que a média na década anterior ao atual governo (4.864).

Os embargos e apreensões realizados por fiscais ambientais na Amazônia também despencaram sob Bolsonaro. Em 2021, os embargos de propriedades rurais caíram 70% em relação a 2018, último ano do governo Temer: foram registrados 722 na Amazônia, contra 2.368 em 2018 (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022). O embargo é uma das medidas mais eficazes de combate ao desmatamento, por causar restrição econômica imediata ao infrator. No caso das apreensões houve queda de 81% no mesmo período – foram 452 na Amazônia em 2021, contra 2.391 em 2018.

Soma-se a isso uma redução substancial no julgamento dos processos de infração, cuja letargia aumenta o risco da prescrição da pretensão punitiva estatal e amplia a sensação geral de impunidade. Em 2019, Bolsonaro editou o Decreto nº 9.760, que incluiu uma nova “fase” no processo administrativo, de conciliação ambiental com o infrator. Segundo a norma, todo o processo sancionatório fica suspenso até a realização dessa nova etapa. Conforme estudo publicado em 2021 (RAJÃO et al. 2021), após dois anos de criação do núcleo de conciliação, o Ibama havia realizado menos de 2% das audiências necessárias. Tal situação, questionada no STF, levou o número de julgamentos no órgão a cair de uma média de 5,3 mil anuais, entre 2014 e 2018, para somente 113, em 2019, e meros 17, em 2020.

Os dados sobre a dotação orçamentária confirmam a omissão generalizada na execução de deveres constitucionais. Entre 2019 a 2021, a ação de prevenção e controle dos incêndios florestais (ação 214M) sofreu reduções consecutivas de 15%, 15% e 23%, respectivamente. A ação orçamentária relativa à fiscalização ambiental do Ibama (ação 214N) sofreu queda de 7% e 25% nos anos de 2019 e 2020, respectivamente, e manteve-se no patamar em 2021 quando comparado com o período anterior (2018). E a principal ação finalística do ICMBio (ação 20WM), referente à criação, gestão e implementação das UCs, sofreu cortes sucessivos de 17%, 36% e 34%, respectivamente. Isso demonstra a intenção de extinção do órgão da biodiversidade por inanição, ou inviabilizar por completo sua atuação. Tal situação expõe as UCs federais à criminalidade, ao desmatamento ilegal, às queimadas e incêndios, à grilagem de terras, à exploração ilegal de madeira e minério, entre outras mazelas ambientais a essas áreas protegidas. A execução do orçamento também se mostrou bastante desalinhada com os períodos de maior incidência de desmatamento e incêndios criminosos. Segundo dados públicos sistematizados pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, desde o início do atual governo até o mês de setembro de 2021, Ibama e ICMBio haviam executado apenas 22% do montante disponível para ações contra o desmatamento e os incêndios florestais.

Sob pressão internacional após ter ampliado a devastação na Amazônia, no Cerrado e no Pantanal em 2020, o presidente Jair Bolsonaro prometeu, durante a cúpula sobre clima, dobrar os recursos para a fiscalização ambiental. Entretanto, no dia seguinte, o governo

anunciou um corte de R\$ 240 milhões no orçamento geral do Ministério do Meio Ambiente, atingindo as áreas de fiscalização e de controle de incêndios do Ibama. Em maio de 2020, após a promessa de aumento e o corte, o governo enviou um projeto de lei destinando R\$ 270 milhões para o Ibama e o ICMBio. No Ibama, o orçamento autorizado para a fiscalização aumentou de R\$ 64,6 milhões em 2020 para R\$ 219,4 milhões em 2021, em valores nominais. No entanto, até 31 de dezembro o instituto havia executado apenas 41% desse orçamento (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022). Isso indica que o planejamento feito pelo Ibama para realizar operações em todo o país não foi cumprido integralmente. Nos três anos anteriores à gestão Bolsonaro, a execução do orçamento destinado à fiscalização variou de 86% a 92%.

No caso da prevenção e controle de incêndios florestais foram executados até 31 de dezembro R\$ 40,3 milhões, ou 70% dos recursos. No ICMBio, a execução foi de 73% (R\$ 63,7 milhões) do orçamento autorizado para fiscalização e controle de incêndios (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022).

Uma análise do orçamento geral do Ministério do Meio Ambiente, incluindo a administração direta da pasta, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro e os fundos nacionais do Meio Ambiente e sobre Mudança do Clima, além do Ibama e do ICMBio, mostra que os valores executados até 31 de dezembro de 2021 (R\$ 2,52 bilhões) foram os mais baixos desde 2000, considerando a atualização monetária pelo IPCA.

A análise da proposta do governo federal para o orçamento do meio ambiente em 2022 (PLOA 2022) confirma o progressivo desmonte da política ambiental no Brasil (CARDOSO, 2021). Ao sancionar o orçamento para 2022, Bolsonaro vetou R\$ 17,2 milhões para ações de prevenção e combate a incêndios do Ibama, que correspondem a um quarto do valor que havia sido aprovado pelo Congresso (R\$ 67,2 milhões) para essa atividade. O corte total no orçamento ambiental foi de R\$ 35 milhões, incluindo recursos para biodiversidade e recuperação ambiental. Ela expressa uma mudança significativa nas prioridades do governo, na direção da privatização das UCs e na priorização do uso dos recursos para a política voltada ao meio urbano. Além disso, ainda que possa ser observada uma melhora relativa na alocação de recursos para a fiscalização ambiental, o que se observa é a contínua fragilização do Ibama e o engessamento ainda maior da sua capacidade de execução.

Estímulo à ilegalidade ambiental

Rompendo drasticamente com um longo processo de evolução, o atual governo simplesmente destruiu a política ambiental brasileira e, mais, passou a incentivar a ilegalidade ambiental em todo o país, inclusive e especialmente em áreas protegidas, como UCs e TIs. Desde a campanha eleitoral até hoje, o discurso anti-ambiental passou a estimular a ilegalidade e a devastação da natureza. São ataques diretos aos órgãos de monitoramento (Inpe), às entidades de fiscalização e controle ambiental (Ibama e ICMBio) e seus servidores, às organizações da sociedade civil de defesa dos direitos socioambientais, aos países parceiros na cooperação internacional e tantos outros. Os índices de desmatamento na Amazônia aumentaram já durante a campanha eleitoral de 2018, com um aumento de 13% em relação ao período anterior. O aumento foi maior em TIs (21%) e ainda mais intenso em UCs (102%), áreas nas quais o desmatamento é essencialmente ilegal.

Houve, desde então, diversos episódios de incentivo à ilegalidade ambiental com discursos de autoridades do governo federal. Entre os exemplos emblemáticos, pode-se mencionar que, em abril de 2019, agentes do Ibama atuaram de forma eficaz e coibiram o roubo de árvores da Floresta Nacional do Jamari (RO). Após isso, ao lado do Senador Marcos Rogério (DEM-RO), o presidente da República afirmou, em vídeo para as redes sociais, que o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles: “já mandou abrir um

processo administrativo para apurar o responsável disso aí. Não é pra queimar nada, maquinário, trator, seja o que for, não é esse procedimento, não é essa a nossa orientação”. A declaração tenta proteger infratores que extraíam madeira de forma ilegal, enquanto na mesma UC há empresa habilitada pelo próprio governo federal para realizar legalmente o manejo sustentável da vegetação. O resultado foi instantâneo. Logo após desautorizar o Ibama, a região apresentou um aumento nos alertas de desmatamento do sistema DETER (Inpe).

O presidente Jair Bolsonaro também discursou nos meios de comunicação seu interesse em revisar UCs no país, onde defendeu a extinção da Estação Ecológica de Tamoios, em Angra dos Reis, local onde foi multado em 2012 por pesca ilegal. Mesmo sabedor do fato de que a Constituição Federal não permite extinguir UCs por decreto ou por medida provisória – conforme a já mencionada decisão do STF na ADI nº 4717 –, Bolsonaro faz discursos públicos contra o que chama de “aparelhamento” da legislação ambiental: “... estamos conversando com vários outros governadores no sentido de nós nos unirmos e desmarcar muita coisa por decreto no passado para poder fazer com que o estado possa prosseguir”, disse. Em seguida, o ex-ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, disse em entrevista que revisaria todas as 334 UCs federais, alegando que: “... parte dessas unidades foi criada sem nenhum tipo de critério técnico. Vamos criar um grupo de trabalho para analisar o processo de criação e categorização de todas as unidades de conservação federais”.

O ex-ministro também ameaçou servidores do ICMBio em eventos com ruralistas, anunciando a abertura de processo disciplinar a servidores que não estiveram presentes em evento político no Rio Grande do Sul: “Determino a abertura de processo administrativo disciplinar contra todos os funcionários. É um desrespeito com a figura do ministro e do presidente do ICMBio e com o povo do Rio Grande do Sul. O momento de perseguição de pessoas de bem desse país acabou. Foi com a eleição do nosso presidente Jair Bolsonaro”.

Sobre a redução da fiscalização nas áreas protegidas, o presidente Jair Bolsonaro, em 2019, comemorou: “No primeiro bimestre deste ano, tivemos um menor percentual de multas no campo, e vão continuar diminuindo” e complementou elogiando o ministro Salles: “Ele é o homem que está no lugar certo”.

Outro exemplo foi o evento em que o ex-ministro Ricardo Salles se reuniu com infratores ambientais e suspendeu a fiscalização na Reserva Extrativista Chico Mendes. O ex-ministro se reuniu com um indivíduo que ameaçou de morte um servidor público ambiental para discutir o futuro da reserva extrativista e reclamar de suposta truculência de agentes do ICMBio. Durante os três anos do governo de Jair Bolsonaro, o desmatamento nesta UC aumentou em 280%. Essa medida se expandiu para todas as UCs federais, quando o ex-ministro Ricardo Salles anunciou, em agosto de 2020, a paralisação de todas as operações de fiscalização e combate a desmatamentos e incêndios. Ainda, para piorar a capacidade de fiscalização das UCs, o suporte de governos estaduais alinhados com o governo federal vulnerabiliza ainda mais as UCs. Como exemplo, o comandante-geral da Polícia Militar (PM) de Rondônia suspendeu a participação da PM em operações de fiscalização ambiental realizadas pelo ICMBio, afirmando que: “a participação dos policiais leva a uma exposição das guarnições policiais militares a riscos desnecessários”.

Todos esses e outros estímulos à ilegalidade contribuíram diretamente para o aumento no desmatamento das UCs.

Retrocessos normativos destinados ao esvaziamento e à inefetividade das políticas públicas

Ao longo da história brasileira, as autoridades ambientais envidaram esforços para aperfeiçoar a legislação ambiental infralegal e, com isso, garantir ambiente normativo apto a

efetivar a proteção do meio ambiente. A partir do ano de 2019, contudo, fato inédito passa a ocorrer: normas infralegais ambientais passam a sofrer constantes ofensivas rumo ao seu enfraquecimento. Em 22 de abril de 2020, o então ministro do Meio Ambiente confessou: “a oportunidade que nós temos, que a imprensa não tá... tá nos dando um pouco de alívio nos outros temas, é passar as reformas infralegais de desregulamentação, simplificação, todas as reformas. (...) Tudo o que a gente faz é pau no judiciário, no dia seguinte, então para isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa porque só se fala de Covid e ir passando a boiada, e mudando todo o regramento e simplificando normas de IPHAN, de Ministério da Agricultura, de Ministério de Meio Ambiente, de Ministério disso, de Ministério daquilo. (...) Não precisamos de Congresso (...). Agora tem um monte de coisa que é ‘parecer-caneta, parecer-caneta’, sem parecer também não tem caneta, porque dar uma canetada sem parecer é cana”.

Segundo a organização Política por Inteiro, nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, houve 144 atos infralegais da administração pública federal com impactos relevantes na Amazônia (POLÍTICA POR INTEIRO, 2021). Os atos envolveram, entre outras questões, alterações significativas em Secretarias e Departamento e a militarização do Ministério do Meio Ambiente; e a flexibilização e desregulação da mineração destinadas a autorizar a atividade em UCs, TIs, além de outras áreas de vulnerabilidade socioambiental. Em 2021, outros 25 atos seguiram os retrocessos normativos, especialmente na reestruturação do Ministério do Meio Ambiente e órgãos executores, redução na transparência de dados, processos de apuração das infrações ambientais, uso e regulamentação de agrotóxicos, licenciamento ambiental e implementação de um Programa de Parcerias de Investimentos.

Desde o início da pandemia no país, o número de atos publicados em Diário Oficial relacionados a regras ambientais aumentou 12 vezes em relação ao mesmo período do ano passado (IMAFLOA, 2020). Tais mudanças, durante uma pandemia, diminuíram a capacidade de acompanhamento e monitoramento da sociedade civil, infelizmente, na linha do que havia expressado Ricardo Salles. Apesar disso, muitos desses atos foram questionados judicialmente pela sociedade civil organizada e pelo Ministério Público (mas não pela Procuradoria-Geral da República), em processos que se encontram pendentes de decisão final.

Desse quadro de desregulamentação geral, pode-se destacar o Decreto n.º 10.084/2019, que, ao revogar o Decreto n.º 6.961/2009, passou a permitir o cultivo da cana-de-açúcar nos biomas Amazônia e Pantanal, aumentando ainda mais as pressões sobre a floresta. No caso, a norma teve seus efeitos suspensos por decisão de tutela de urgência na Ação Civil Pública n.º 1016202-09.2019.4.01.3200, na qual constou: “liberar os biomas Amazônia, Pantanal e Bacia do Alto Paraguai, TIs e áreas de proteção ambiental sem qualquer estudo científico de viabilidade é apostar na certeza de novos desastres e pragas ambientais, sujeitando povos a genocídios e massacres imprevisíveis”.

Outro exemplo é o Despacho Interpretativo n.º 7036900/2020, emitido pelo presidente do Ibama, que extinguiu a possibilidade de se realizar fiscalização *in loco* sobre a exportação de madeira nativa. O despacho foi emitido em fevereiro de 2020, em tempo recorde após pedido formal de associações de madeireiros, tendo a deliberação atentado inclusive contra Nota Técnica do próprio Ibama. Pela nova interpretação, fica dispensada e, na prática, inviabilizada a fiscalização *in loco* nos portos brasileiros sobre a exportação da madeira nativa, restringindo tal atividade à mera avaliação remota de informações autodeclaratórias de madeireiras, posteriormente à efetivação da exportação. O tema é objeto de ação judicial pendente de julgamento.

Por fim, a política de concessões de serviços e também das áreas de visitação de UCs à iniciativa privada (MMA, 2017; BRASIL, 2021) representa uma medida que atenta contra o SNUC e desvirtua o instrumento da concessão, refletindo mais uma proposta desarticulada do governo federal, que surge repentinamente sem debate ou participação da sociedade civil, dos servidores dos órgãos envolvidos ou das comunidades diretamente impactadas. Tal política surge sem metas claras nem mecanismos de monitoramento, apresentando mais dúvidas e receios de retrocessos do que garantias de sucesso ou impacto positivo. O maior motivo é que a iniciativa privada não poderá contar com apoio do poder público na garantia da integridade dos parques, especialmente em políticas públicas de combate ao desmatamento e incêndios florestais. Assim, se as áreas se degradam, por falta de gestão e de fiscalização derivada do desmonte dos órgãos ambientais, qual é o sentido de promover a visitação? Outro aspecto preocupante é a sobreposição de UCs selecionadas nesta política com TIs, incluindo territórios com a presença de grupos isolados, onde a extensão total de sobreposição é de 66.410 km², mais de 43 vezes a extensão do município de São Paulo. Considerar a concessão de TIs, ou porções deste território, para a iniciativa privada é inconstitucional, e fere o art.231 da Constituição, segundo o qual as TIs são terras da União de usufruto exclusivo dos indígenas, sendo vedada qualquer apropriação ou ingerência pelo setor privado.

Consequências

Há inúmeras consequências decorrentes do quadro de desconstrução das políticas de proteção de UCs, desde a presença e a intensificação do crime organizado em garimpos da Amazônia até o aumento das emissões de gases causadores das mudanças do clima.

Entre elas, pode-se mencionar graves violações aos direitos fundamentais de informação e participação, mediante o desmonte das estruturas de transparência ativa¹⁰ e passiva¹¹ e dos espaços de interação com a sociedade, detentora do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Exemplos de retrocessos verificados desde 2019 na transparência e participação nas políticas sobre UCs incluem alterações nos protocolos de comunicação dos órgãos ambientais, elevação do sigilo de documentos públicos e apagões em bases de dados ambientais. Dentre os dez órgãos federais que gerenciam bases de dados relevantes para as políticas ambientais, apenas três cumprem atualmente o requisito legal de possuir Planos de Dados Abertos (PDAs) vigentes em 2020 (IMAFLOA, 2020). Trata-se de uma diminuição de 70% em relação ao número de órgãos com PDAs vigentes em 2019. O ICMBio, por exemplo, aprovou seu PDA somente em maio de 2021. Os pedidos de informação via Lei de Acesso à Informação também acusam uma redução de 78% no número de respostas satisfatórias em 2019, em comparação com o período 2017-2018.

De todo modo, entre os diversos danos produzidos pela estratégia de desconstrução adotada pelo governo federal, o mais evidente certamente consiste nas taxas de desmatamento, em constante ascensão desde 2019. O desmatamento de florestas na Amazônia alcançou um novo e alarmante patamar nos últimos três anos. A perda acumulada de floresta entre 2019 e 2021 ultrapassou os 34 mil km². Em 2021, período de medição referente a 01 agosto de 2020 a 31 julho de 2021, o desmatamento alcançou 13.235 km², que representa um aumento de 21,7% em relação a taxa de desmatamento apurada pelo Prodes 2020 que foi de 10.851 km² para os nove estados da Amazônia legal.

¹⁰ A transparência ativa consiste na divulgação de informações por iniciativa do próprio órgão público, sem que tenha sido solicitada pelo cidadão.

¹¹ A transparência passiva consiste na disponibilização de informações públicas em atendimento à demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica.

As UCs também estão queimando mais nos últimos três anos. Segundo dados do sensor MODIS/NASA, o número de detecções de fogo nas UCs federais entre os anos de 2019 e 2021 foi, em média, 23% maior em relação ao triênio anterior (2016 a 2018). Mesmo com as queimadas aumentando no interior das UCs, o governo Bolsonaro vem cortando drasticamente a verba para contratação de profissionais para prevenção e controle de incêndios florestais nessas áreas federais.

Além de todo esse desastroso cenário, nunca é demais lembrar que as UCs não são ilhas que podem ser protegidas a despeito das ameaças à integridade do território onde estão inseridas. Processos ecológicos e evolutivos, geradores e mantenedores da biodiversidade, acontecem em uma escala que transcende os limites das UCs. Sua integridade é fundamental para que a biodiversidade das áreas protegidas permaneça. Ou seja, o agravamento do desmatamento e de um conjunto de ações destrutivas para o meio ambiente, que tem sido a regra no país, possui enormes consequências sobre as UCs e, como consequência, ao direito de toda a sociedade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Propostas legislativas que ameaçam diretamente as UCs

A agenda legislativa do governo federal para 2022 está centrada em pautas que violam direitos constitucionais de natureza socioambiental e ameaçam diretamente as UCs. Destacamos abaixo as principais propostas legislativas nesse sentido.

Ao contrário do previsto pela legislação que atualmente regulamenta o licenciamento ambiental, de exigir a avaliação prévia dos impactos ambientais dos empreendimentos sobre as áreas protegidas, o Projeto de Lei (PL) nº 3.729/2004 rebaixa sua proteção em relação aos impactos e danos causados por empreendimentos. Primeiramente, destaca-se a ausência da participação das autoridades envolvidas na análise de impactos sobre UCs impactadas, tanto sobre os impactos causados na Área de Influência Indireta, como na Área de Influência Direta. Os impactos sobre as UCs serão analisados somente quando estiverem em sobreposição com a Área Diretamente Afetada (ADA), que representa uma parcela ínfima do impacto ambiental potencial. Ainda, o impacto sobre a categoria Área de Proteção Ambiental (APA) é desconsiderado em todas as condições. Diante disso, verifica-se que um total de 334 UCs federais e 818 UCs estaduais tornam-se completamente desprotegidas de medidas de mitigação de impactos ambientais ou de controle do desmatamento. Há, ainda, uma série de vedações à atuação dos órgãos ambientais licenciadores na imposição de condicionantes ambientais, o que pode trazer alto potencial de impacto em UCs.

O PL nº 2.633/2020, conhecido como o PL da grilagem, estimula e reforça um modelo de ocupação predatório sobre as áreas protegidas (TIs e UCs) e florestas públicas não destinadas. A conexão entre a invasão de terras públicas e o desmatamento revela uma triste realidade, onde quem desmata acaba dono da terra e é beneficiado por políticas públicas com regras para legitimação e proliferação do latifúndio estabelecido ilegalmente. Atualmente, existem mais de 29 milhões de hectares de registros do CAR de terceiros em sobreposição com as áreas protegidas. Em 2020, foi detectado um aumento de 63% nos valores absolutos do desmatamento ilegal no interior dos registros destes CARs. As UCs federais são as mais impactadas com o aumento da área em sobreposição de registros do CAR de terceiros. Foram detectadas 137 UCs federais com registros do CAR de terceiros em seu interior. As UCs federais de uso sustentável e de proteção integral apresentam aumentos de 274% e 54%, respectivamente, na área de registros do CAR em sobreposição entre 2018 e 2020. As APA federais também apresentaram aumento de 46%. No total, 11.625.452 hectares em registros do CAR de terceiros foram detectados em sobreposição com as UCs federais, demonstrando uma intensa escalada de grilagem nesses territórios. O

aumento do desmatamento detectado no interior dos registros do CAR em sobreposição, entre 2018 e 2020, é de 225%.

O PL nº 3.682, proposto em 2012, de autoria do deputado Vinicius Gurgel (PR-AP), visa alterar o SNUC para permitir a exploração mineral em 10% das UCs de proteção integral. Esta proposta legislativa contraria totalmente o princípio que justifica a criação destas UCs, além de sobrepor interesses particulares em detrimento dos interesses coletivos por um meio ambiente equilibrado.

O PL nº 5.822/2019 acrescenta redação à Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, para viabilizar o licenciamento ambiental de lavras garimpeiras de pequeno porte em UCs de Uso Sustentável do tipo Floresta Nacional.

O PL nº 2.001/2019 dispõe sobre a desapropriação e indenização de propriedades privadas em UCs de domínio público. Inicialmente, chama atenção o fato de que o referido PL pretende violar frontalmente o estabelecido pela Constituição, isto é, a regra de que um espaço territorial especialmente protegido apenas pode ser alterado ou suprimido por lei (art. 225, § 1º, III). Essa proposta dificultaria a criação de UCs, ao condicioná-la a fatores externos estranhos à Lei Federal nº 9.985/2000, bem como facilitaria a desafetação dessas áreas protegidas, inconstitucionalmente. O mesmo se dá com o PL nº 717/2021, de conteúdo similar.

O PL nº 1.205/2019, que dispõe sobre a zona de amortecimento das UCs, altera a Lei nº 9.985/2000 e pode regulamentar, de forma maquiada, medidas que inviabilizam a criação de novas UCs, bem como flexibilizam o estabelecimento e a proteção das zonas de amortecimento já regulamentadas. Adicionalmente, expõem porções do território das UCs à função de tamponamento de impactos ambientais. Para as UCs já regulamentadas, esse substitutivo pode ampliar os impactos ambientais negativos no interior das UCs.

O PL nº 984/2019 altera a Lei nº 9.985/2000, para criar a categoria de UC denominada Estrada-Parque e instituir a Estrada-Parque Caminho do Colono no Parque Nacional do Iguaçu. Esta proposta fragiliza o SNUC, pois facilitaria a abertura de estradas em todos os parques nacionais, reduzindo a proteção desses espaços protegidos. A enquete sobre o PL, disponível no site da Câmara dos Deputados, indica uma discordância de 95% da população sobre a sua aprovação.

O PL nº 6.024/2019 altera os limites da Reserva Extrativista (Resex) Chico Mendes, localizada nos municípios de Assis Brasil, Brasiléia, Capixaba, Epiaciolândia, Rio Branco e Sena Madureira, no Estado do Acre, e modifica a categoria do Parque Nacional da Serra do Divisor. A proposta foi apresentada sem consulta e envolvimento das comunidades que vivem na região e dos povos indígenas localizados no entorno do Parque Nacional e representa grave ameaça à sobrevivência de comunidades locais, à biodiversidade e aos recursos hídricos que abastecem áreas rurais e urbanas. O PL é também irregular por propor revisão e extinção de UCs sem apresentar estudos e pareceres técnicos que embasam a proposta. A redução da área da Resex Chico Mendes por projeto de lei, sem consulta prévia, pode abrir precedente que coloca em risco centenas de UCs e de comunidades em todo o Brasil, que dependem do extrativismo para sobreviver e contribuem para a conservação das florestas e zonas costeiras vulneráveis. A recategorização do Parque Nacional da Serra do Divisor em Área de Proteção Ambiental reduziria drasticamente o seu grau de proteção e abriria a possibilidade de exploração madeireira e outras atividades predatórias, ameaçando a floresta e colocando em risco a segurança hídrica e alimentar de milhares de famílias.

Considerações finais

As UCs estão mais ameaçadas que nunca. Sua integridade está em xeque pela falta de fiscalização e pela narrativa governamental de que desmatar, garimpar, invadir e grilar essas

áreas é aceitável. Conforme os fatos narrados, tanto Ibama quanto ICMBio não possuem dotação orçamentária suficiente para o cumprimento de suas missões; a execução do orçamento disponível está muito abaixo do que os órgãos praticam historicamente, especialmente no que tange às ações voltadas à fiscalização e controle de ilícitos; há enorme déficit de servidores nos dois órgãos, e os que estão efetivados sofrem coação e perseguição por cumprirem sua missão legal; o que tem impossibilitado a atuação destas autarquias. Omissão generalizada do poder público e retrocessos normativos se somam ao quadro de degradação das políticas de proteção de UCs.

O SNUC é a nossa melhor tentativa de proteger a sociobiodiversidade no Brasil. Um jeito de pensar lugares e territórios onde a relação entre humanos e a natureza é a mola propulsora de inspiração para soluções de problemas de formas diversas de gestão, de produção e de uso da terra.

Cabe lembrar, ainda, que o nosso enorme patrimônio natural e os modos de vida dos povos e comunidades tradicionais protegidos em parte pelas UCs está ameaçado também pela destruição ambiental que acontece fora dos limites dessas áreas. O uso racional da terra e da biodiversidade em todo o território nacional é elemento chave para a conservação da natureza dentro das UCs.

Esperamos que as ações e omissões em curso, que desconstroem todo o SNUC, possam retroceder e dar lugar a novas sementes para restabelecer a caminhada em direção à proteção das UCs. Para além da torcida, cabe lembrar: é fundamental que assumamos nossas responsabilidades e transformemos a destruição do meio ambiente no Brasil em algo inaceitável, começando por exigir a manutenção da integridade das UCs, a fiscalização ambiental e o combate ao desmatamento, incêndios florestais e outras ações criminosas. Se pudermos sonhar, esperamos que a caminhada do país, de uma vez por todas, rume no sentido de compreender que a proteção ambiental, a conservação da biodiversidade e o respeito aos direitos difusos da sociedade e aos direitos coletivos dos povos e comunidades tradicionais devem constituir a essência de país economicamente próspero, socialmente justo e ambientalmente responsável.

Referências

ALENCAR, A., R. SILVESTRINIA, J. GOMESA, G. SAVIANA. 2022. Amazônia em chamas: O novo e alarmante patamar do desmatamento na Amazônia. Nota Técnica No. 09, fevereiro de 2022. 21p.

ARAÚJO, S., F. FELDMANN. 2019. Onde está o meio ambiente no Plano Plurianual? Valor Econômico. 03.10.2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/onde-esta-o-meio-ambiente-no-plano-plurianual.ghtml>>. Acesso em: 01.11.2021.

BOOKHAGEN, B., M. R. STRECKER. 2015. *Amazonia, Landscape and Species Evolution: A Look into the Past*. 1ª ed. Wiley-Blackwell: New Jersey.

BRASIL – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2021. Decreto Federal nº 10.623, 9 de fevereiro de 2021.

CALIXTO, B. 2017. O dinheiro da Noruega está pagando a fiscalização da Amazônia. Revista Época, (versão digital), 2017. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/08/o-dinheiro-da-noruega-esta-pagando-fiscalizacao-da-amazonia.html>>. Acesso em: 01.11.2021.

CARDOSO, A. 2020. Meio ambiente e o PLOA 2021: Mais uma peça do desmonte da Política Ambiental Brasileira. Nota Técnica. INESC, 19p.

- CARDOSO, A. 2021. Meio ambiente no PLOA 2022. Nota Técnica. INESC, 20p.
- GORENFLO, L., S. ROMAINE, R. A. MITTERMEIER, K. WALKER-PAINEMILLA. 2012. Co-occurrence of linguistic and biological diversity in biodiversity hotspots and high biodiversity wilderness areas. *Proc. Nat. Acad. Sci. USA* 109(21), 8032–8037.
- IMAFLOA. 2020. Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira – 2019 e 2020. Relatório. Imaflora, Instituto Socioambiental, Artigo 19, 35p.
- MAPBIOMAS. 2019. Relatório Anual do Desmatamento no Brasil – 2019. Disponível em: <
<https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/relatorios/MBI-relatorio-desmatamento-2019-FINAL5.pdf>>. Acesso em: 01.11.2021.
- MARENGO, J. A. 2004. Interdecadal variability and trends of rainfall across the Amazon basin. *Theoretical and Applied Climatology*, n. 78.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. 2017. Instrução Normativa nº - 2, 30 de janeiro de 2017.
- NEPSTAD, D., S. SCHWARTZMAN, B. BAMBERGER, D. SANTILLI, P. RAY, P. SCHLESINGER, P. LEFEBVRE, A. ALENCAR, E. PRINZ, G. FISKE, A. ROLLA. 2006. Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands. *Conserv. Biol.* 20(1), 65–73.
- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. 2022. A conta chegou: O terceiro ano de destruição ambiental sob Jair Bolsonaro. Relatório Observatório do Clima. 34p.
- OVIEDO, A. F. P., A. ALMEIDA, C. AUGUSTO, W. P. LIMA, R. ABAD. 2021. Desmatamento sem controle na Amazônia legal: A estimativa da taxa de desmatamento Prodes em 2021 e o impacto nas áreas protegidas. Nota Técnica. Instituto Socioambiental. 16p.
- POLÍTICA POR INTEIRO. 2021. Amazônia Por Inteiro: Histórico, Panorama e Análise das Políticas Públicas Federais, 98 pg.
- RAJÃO, R., J. SCHMITT, F. NUNES, B. SOARES-FILHO. 2021. Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal. Policy Brief, junho 2021. CSR/UFMG.
- SCHWARTZMAN, S., D. NEPSTAD, A. MOREIRA. 2000. Arguing tropical forest conservation: people versus parks. *Conserv. Biol.* 14(5), 1370–1374.
- SORRIBAS, M. V., R. C. D. PAIVA, J. M. MELACK, J. M. BRAVO, C. JONES, L. CARVALHO, E. BEIGHLEY, B. FORSBERG, M. H. COSTA. 2016. Projections of climate change effects on discharge and inundation in the Amazon basin. *Climatic Change*, 136, 555-570.
- SUTHERLAND, W. 2003. Parallel extinction risk and global distribution of languages and species. *Nature*, 423, 276–279.
- WENG, W., M. K. B. LUEDEKE, D. C. ZEMP, T. LAKES, J. P. KROPP. 2018. Aerial and surface rivers: downwind impacts on water availability from land use changes in Amazonia. *Hydrology and Earth System Sciences Discussions*, 22, 911-927.