



**amazônia  
por inteiro**

---

**Histórico, Panorama e  
Análise das Políticas  
Públicas Federais  
de 2019 a 2020**

# Expediente

---

A Política Por Inteiro é um projeto do Instituto Talanoa que nasceu em 2019 para realizar o acompanhamento em tempo real dos sinais políticos (policy signals) de mudanças relevantes anunciadas (riscos) ou realizadas (atos) pelo Executivo Federal, bem como seus efeitos. Queremos transmitir tendências e construir cenários, para que se tornem um bem público. <https://www.politicaporinteiro.org/>

O Instituto Talanoa é um “think and do tank” brasileiro, apartidário e independente, que tem por finalidades melhorar a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas brasileiras. Baseado no Rio de Janeiro, o Instituto se dedica a análises e proposições de políticas públicas principalmente no campo da mudança do clima e meio ambiente.

**Coordenação:** Natalie Unterstell e Liuca Yonaha

**Autoria do documento:** Olívia Ainbinder e Taciana Stec

**Revisão:** Natalie Unterstell

**Design gráfico:** Fernanda Serejo | f2Lab.com e Renato Tanigawa

**Fotos:** página 34 Suframa, página 36 Marcelo Seabra/Ag. Pará, página 51 Marizilda Cruppe/Amazônia Real, página 52 Uchôa Silva/Para2000, página 61 Arquivo/Ag. Pará, página 67 Ministério da Defesa, página 75 Takumã Kaikuro e página 87 [www.wwf.org.br](http://www.wwf.org.br) | demais fotos: Unsplash

# Citação Sugerida

---

POLÍTICA POR INTEIRO, 2021. Amazônia Por Inteiro: Histórico, Panorama e Análise das Políticas Públicas Federais, 98 pg.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Stec, Taciana

Amazônia por inteiro : histórico, panorama e análise das políticas públicas federais de 2019 a 2020 / Taciana Stec, Olivia Figueiredo de Castro Ainbinder. -- 1. ed. -- Rio de Janeiro : Instituto Talanoa, 2021.

ISBN 978-65-994856-3-3

1. Amazônia - Aspectos ambientais 2. Conservação da natureza 3. Meio ambiente 4. Políticas públicas 5. Sustentabilidade ambiental I. Ainbinder, Olivia Figueiredo de Castro. II. Título.

21-74846

CDD-304.2

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Sustentabilidade ambiental : Ecologia 304.2

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

## Agradecimentos

---

Este documento contou com a valiosa contribuição de diversos revisores aos quais expressamos aqui enorme gratidão por terem cedido seu precioso tempo e dedicação. Em especial: Adriana Ramos, André Aroeira, Brenda Brito, Erika Berenguer e Gabriel Lui. Os erros e omissões são de inteira responsabilidade dos autores. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do Projeto Política Por Inteiro.

**Realização**



**Apoio**



# Sumário Executivo

---

Qual é a dimensão real da Amazônia na política brasileira? Quais são os órgãos competentes pelo desenvolvimento sustentável e quais estão de fato cumprindo seu mandato? Que decisões o poder Executivo federal tem tomado em relação à região? Quais propostas têm sido encaminhadas ou surgido no Legislativo federal a respeito do bioma e também da Amazônia Legal?

Essas são algumas das questões que guiam esta publicação do projeto Política por Inteiro. Pretendemos contribuir para um entendimento baseado em fatos e evidências a respeito da política federal praticada para e na região amazônica brasileira, no atual momento, de modo desapaixonado e cuidadoso.

Através do levantamento de todos os atos publicados em Diário Oficial da União entre 2019 e 2020, bem como de todos os projetos legislativos surgidos no Congresso Nacional no mesmo período, buscamos traçar um quadro resumido dos principais atores governamentais ativos em temas pertinentes à região, que decisões tomaram no período e quais tendências são verificadas em relação à regulação e presença do Estado na região. Com isso, apresentamos uma espécie de “fotografia” do atual momento: quem está fazendo o quê, onde, e para quê. Concentramos nossa atenção na conjuntura atual e elencamos desafios presentes e futuros.

No capítulo 1, percorremos uma brevíssima história das políticas federais voltadas a ou que afetaram a região. No capítulo 2, apresentamos a governança federal da Amazônia, mostrando como era o quadro antes de 2019 e como está em 2020. O capítulo 3 realiza o diagnóstico acerca dos atos do Poder Executivo Federal publicados desde janeiro de 2019 até dezembro de 2020, da Presidência da República e seus Ministérios.

Utilizando a metodologia de análise desenvolvida pela Política por Inteiro<sup>1</sup>, para as implicações dos atos perante o interesse público, avaliamos o estado da agenda regulatória do atual governo e até que ponto a administração federal está simplificando a política pública e fortalecendo a estabilidade das regras democráticas ou retrocedendo e criando instabilidade.

Por sua vez, o capítulo 4 é focado nos atos do Poder Legislativo, incluindo leis e propostas parlamentares, e destacando as principais ações relativas à Amazônia no Poder Judiciário. Por fim, o capítulo 5 analisa o cenário com base no diagnóstico dos capítulos 3 e 4.

---

<sup>1</sup> A Política por Inteiro desenvolveu uma ferramenta, o monitor de atos públicos, que possibilita navegar e pesquisar atos normativos relativos a temas ambientais e de mudança do clima publicados no Diário Oficial da União, em uma base de dados alimentada e classificada diariamente por um trabalho que mescla captura automatizada de informações com curadoria e análises técnicas. Este monitoramento contém atos publicados desde janeiro de 2019, que foram classificados de acordo com uma tipologia de sinais públicos criada por sua equipe.



# Sumário

---

## **/01** Introdução

## **/02** Governança Federal na Amazônia

## **/03** Diagnóstico da situação do Poder Executivo Federal

- 3.1. Atos da Presidência da República
- 3.2. Atos do Ministério do Meio Ambiente
- 3.3. Atos do Ministério de Minas e Energia
- 3.4. Atos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- 3.5. Atos do Ministério do Desenvolvimento Regional
- 3.6. Atos do Ministério da Defesa
- 3.7. Atos do Ministério da Justiça e Segurança Pública
- 3.8. Atos do Ministério da Economia
- 3.9. Atos do Ministério da Infraestrutura
- 3.10. Atos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação
- 3.11. Atos da Vice-Presidência da República

## **/04** Cenário para além do Executivo

- 4.1. Legislativo
- 4.2. Judiciário

## **/05** Análise do cenário e conclusões

### **Anexos**

Tabela de Atos do Poder Executivo Federal (2019-2020)

Tabela de Propostas do Poder Legislativo Federal (2019-2020)

### **Referências**

# /01 Introdução



Foto Orkhan Farmanli | Unsplash

A Amazônia Legal, teve sua área definida pela Lei 1.806, de 06/01/1953, e foi instituída na década de 1950 visando planejar o desenvolvimento econômico da região (IPEA, 2008), dessa forma pode ser compreendida como um território geopolítico que, muito além de fronteiras geográficas, compartilha complexas questões socioambientais. Além do Bioma Amazônia, estão inseridos na Amazônia Legal cerca de 15% do bioma cerrado e do 1% do bioma Pantanal. Atualmente, a região possui 5.015.067,749 km<sup>2</sup> de extensão e corresponde a cerca de 58,9% do território brasileiro (IBGE, 2019).

Sua composição abarca os estados do Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e parte do estado do Maranhão (IBGE, 2019), como demonstra o mapa abaixo. A Constituição estabeleceu proteção jurídica à Floresta Amazônica, considerando o ecossistema como patrimônio nacional<sup>2</sup>.

---

## Amazônia Legal



---

<sup>2</sup> Art. 225, § 4º. Reconhece a Floresta Amazônica como patrimônio nacional e determina a obrigação de conservá-la.

A Amazônia Legal é formalmente dividida em duas seções: Oriental, compreendendo os estados do PA, AP, MA, TO e MT, onde predominam atividades agropecuárias e de mineração de larga escala, incluindo o maior complexo minerador de ferro do mundo, no estado do Pará; e Ocidental, com AM, RR, AC e RO, onde as atividades econômicas concentram-se na Zona Franca de Manaus, além de beneficiamento de ativos da biodiversidade, de minérios e na produção de óleo e gás. Além desta divisão, é comumente ainda utilizado o conceito de “Arco do Desmatamento”, que designa a faixa entre o leste do Acre e o centro-oeste do Maranhão em que concentra-se 75% do desmatamento até hoje.

Do ponto de vista econômico, a região tem seis grandes atividades:

## Atividades na região



**Indústria:** concentrado na porção Ocidental, o modelo da Zona Franca de Manaus, que abastece o mercado nacional com manufatura e montagem a partir de insumos importados, o qual conta com incentivos econômicos federais;



**Mineração:** na porção Oriental, a atividade mineradora é bastante forte no Pará;



**Agropecuária:** principal frente de expansão das commodities agrícolas no Brasil, como soja e milho. A pecuária se concentra principalmente no Mato Grosso, estado com maior rebanho bovino do Brasil, mas também em Tocantins, Rondônia e Pará, onde está localizado o município de São Félix do Xingu que detém a maior quantidade de cabeças de gado do país<sup>3</sup>;



**Governo:** participação do setor público no valor adicionado bruto superior à média nacional, principalmente em Roraima, Amapá, Acre, Rondônia e Maranhão;



**Energia:** produz cerca de 20% da eletricidade total do país, principalmente através de hidrelétricas; por outro lado, a demanda regional ainda é atendida principalmente via sistemas isolados movidos a diesel, o que encarece o custo;



**Extrativismo:** produtos da floresta, como borracha, castanha e açaí, que alcançam ainda modesta participação no PIB regional mas importante fonte de renda para populações ribeirinhas e indígenas.

<sup>3</sup> Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Agropecuária, Pesquisa da Pecuária Municipal 2019

O bioma amazônico é o maior do Brasil, abrigando uma enorme parte da biodiversidade e da água do mundo, armazenando uma grande quantidade de carbono, além de ser fundamental para a regulação do clima global. É também o lar de povos tradicionais e indígenas, que auxiliam na sua conservação. A região é ainda a que concentra o maior número de áreas protegidas no Brasil, somando 90% das áreas que incluem Unidades de Conservação (UC) e Terras Indígenas (TI). A maior parte do carbono estocado em UCs está no bioma, com 88% de densidade de carbono (WWF, 2020).

O Brasil tem compromissos com a proteção da Amazônia estabelecidos em acordos e convenções internacionais. Para o ano de 2020 as Metas de Aichi, para redução da perda da biodiversidade no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), firmaram o compromisso de proteção de pelo menos 30% da Amazônia<sup>4</sup>. Outra meta assumida pelo Brasil, na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Clima e internalizada pela Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima, foi a de redução das emissões de gases de efeito estufa via diminuição de 80% do desmatamento na Amazônia. Ambas as metas não foram cumpridas<sup>5</sup>, bem como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, relacionados à conservação dos ecossistemas terrestres e marinhos.

Diversas políticas nacionais foram criadas com enfoque regional, desde a década de 50, buscando diversificar a pauta econômica. Nos anos 1950, houve forte estímulo à chamada “integração nacional”, isto é, a ocupação das terras amazônicas e expansão das fronteiras econômicas do Brasil em direção à região Norte. Nesta etapa, houve a criação da ZFM e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), bem como da Superintendência da Amazônia, a SUDAM. A partir dos anos 1970, os governos militares deram ainda mais força à colonização, principalmente em RO, MT e na Transamazônica. Eles também instituíram os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II, que contemplaram diversos grandes projetos de infraestrutura, como a pavimentação da rodovia BR 364, entre Cuiabá e Porto Velho, e projetos de geração hidrelétrica, como Tucuruí e Balbina (Simonian & Baptista, 2015).

Em 1988, o Programa Nossa Natureza estabeleceu o zoneamento ecológico para orientar políticas públicas para a região e se deu início ao monitoramento do desmatamento pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). No ano seguinte foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Em 1990, foi criado o Programa Piloto para proteção das Florestas Tropicais (PPG-7), com apoio da cooperação internacional e ampla participação da sociedade civil. O programa foi aprovado na Convenção de Houston, que reuniu os países do G7 (Canadá, França, Itália, Alemanha, Estados Unidos da América, Japão, Reino Unido) e ratificado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio 92 (Kohlhepp, 1992; Schubart, 1994).

---

<sup>4</sup> Resolução CONABIO n. 6 de 03/09/2013.

<sup>5</sup> Importante destacar que os acordos internacionais em que o Brasil é signatário não previram punições para o não cumprimento de seus compromissos.

Durante a década de 1990, a área total desmatada chegou a 41 milhões de hectares (IMAZON, 2013), o que acarretou em uma grande pressão social para políticas de combate ao desmatamento na região. Um dos exemplos foi a edição de uma Medida Provisória<sup>6</sup> em 1996, que elevou de 50% para 80% o limite das áreas de reserva legal dentro dos imóveis rurais situados na floresta amazônica. Em 1995, foi criado pelo Decreto nº 1.541/95 o Conselho Nacional da Amazônia Legal como um órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), à época chamado de Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, tendo como competência a coordenação e articulação das ações da política nacional integrada para a Amazônia Legal, em conjunto com os governos estaduais e municipais, considerando as dimensões sociais e econômicas e garantindo o desenvolvimento sustentável.

As políticas articuladas no Conselho foram incluídas no Plano Plurianual 1996 -1999 (Programa Brasil em Ação) e no Plano Plurianual 2000-2003 (Programa Avança Brasil), (Madeira, 2014). Dentre os principais projetos articulados a partir dos planos destacam-se: (i) a construção da hidrovía do eixo Araguaia-Tocantins; (ii) a restauração das rodovias Belém-Brasília; (iii) a conclusão da Ferrovia Norte Brasil; (iv) a pavimentação da BR 401, entre Boa Vista (RR) e Bonfim (RR); (v) a recuperação da BR 317, entre Rio Branco (AC) e Assis Brasil (AC), na fronteira com o Peru; e (vi) a construção das usinas hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau, no rio Madeira e de Belo Monte, no rio Xingu (Madeira, 2014; Brasil, 2000; Brasil, 2012). Segundo o IBGE, a população da Amazônia Legal chegou a 21 milhões de pessoas no início dos anos 2000, marcada por esse conjunto de políticas econômicas.

No ano de 2004, após as taxas de desmatamento mensuradas pelo sistema Prodes atingirem novo pico em relação ao período anterior, foi criado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm. O plano focou na redução de forma contínua e consistente do desmatamento, redução e controle da degradação florestal e na criação das condições para um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal (Ministério do Meio Ambiente, 2017).

O PPCDAm deu à questão do desmatamento status de agenda política de alto nível, passando a envolver diversos ministérios e se constituindo como uma iniciativa estratégica do governo brasileiro, articulada em torno de quatro eixos temáticos: (i) ordenamento fundiário e territorial; (ii) monitoramento e controle ambiental; (iii) fomento às atividades produtivas sustentáveis; e (iv) instrumentos econômicos e normativos (Ministério do Meio Ambiente, 2017).

---

<sup>6</sup> A Medida Provisória n.º 1.511 de 25 de julho de 1996 foi reeditada por inúmeras vezes até que seu conteúdo foi revogado pela publicação do Código Florestal (Lei 12651/2012) que em seu artigo 12 manteve o percentual de 80% de limite de áreas de reserva legal em imóveis situados na floresta amazônica.

Em estudo realizado em 2011 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ) e a Comissão Econômica das Nações Unidas para América Latina e Caribe (CEPAL) com o objetivo de avaliar os resultados do PPCDAm entre 2007 e 2010, concluiu-se que o plano contribuiu de maneira fundamental para a redução do desmatamento na Amazônia e estabeleceu um novo marco de ação integrada de combate ao desmatamento ilegal na região. De acordo com o relatório<sup>7</sup> os principais resultados do PPCDAm foram:

## Resultados PPCDAm

- Criação de mais de 50 milhões em hectares de Unidades de Conservação<sup>8</sup>
- Homologação de 10 milhões de hectares de Terras Indígenas
- Fortalecimento das concessões florestais (842.000 hectares de florestas manejadas)
- Criação do CAR - Cadastro Ambiental Rural
- Aprimoramento dos sistemas de monitoramento do INPE (Prodes, Deter, Degrad, Detex e TerraClass), do Programa ARPA
- Elaboração do MacroZEE da Amazônia Legal

Outras iniciativas no sentido de promover o desenvolvimento da região de forma sustentável foram o Plano Amazônia Sustentável e o Fundo Amazônia, criados em 2008 para a implantação de um novo modelo pautado na valorização do patrimônio natural da região e para a captação de doações para investimentos em ações de combate ao desmatamento e conservação e uso sustentável, respectivamente. Além do Programa Bolsa Verde<sup>9</sup> (integrante do Plano Brasil Sem Miséria), lançado em 2011 visando incentivar a conservação dos ecossistemas, através do uso sustentável dos recursos naturais, para a promoção da melhoria das condições de vida e aumento da renda da população em situação de extrema pobreza, em áreas protegidas de uso sustentável, projetos de assentamentos sustentáveis e territórios tradicionais.

---

<sup>7</sup> IPEA; GIZ & CEPAL. (2011). Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: PPCDAm 2007-2010.

<sup>8</sup> Foi também resultado do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA).

<sup>9</sup> O Programa foi fundamental na junção das agendas do MMA e do MDS de redução de vulnerabilidades e proteção dos territórios e estava integrado às prioridades territoriais do PPCDAm. O Bolsa Verde teve seu encerramento em 2018.

A Moratória da soja também teve papel importante dentro dos compromissos de desmatamento zero na Amazônia Legal, foi resultado da pressão de organizações da sociedade civil que apontaram a ligação entre a alta do desmatamento com a expansão do cultivo da soja na região<sup>10</sup>. A Moratória foi instituída em 24 de julho de 2006, mas com a aprovação do Novo Código Florestal em 2012, o marco de referência passou a ser 22 de julho de 2008. Em 2016 a moratória foi renovada permanente e segue vigente porém, de acordo com o relatório<sup>11</sup> da safra 2018/2019, a taxa anual de soja em desacordo com a Moratória vem aumentando de forma mais intensa nas duas últimas safras.

Ao mesmo tempo em que se implementavam políticas para o desenvolvimento sustentável da região, estava em curso no Brasil o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando acelerar o crescimento econômico do país focado nos eixos de infraestrutura logística e energética, e social e urbano. Isso significou grandes projetos na Amazônia, como as usinas hidrelétricas Belo Monte e Teles Pires, e a pavimentação da rodovia BR-319 (Manaus-Porto Velho).

A criação da Política Nacional sobre Mudança do Clima em 2009 foi um importante marco, incluindo como meta para a redução de emissões de gases do efeito estufa, o compromisso de redução de 80% do desmatamento na Amazônia até 2020. No mesmo ano foi criado, por meio da Lei 12.187/2009, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC, como fundo de natureza contábil vinculado ao MMA, que visa fortalecer ações que promovam uma economia de baixo carbono e reduzam o impacto das mudanças do clima nos ecossistemas e nas populações mais vulneráveis, por meio apoio a projetos ou estudos, bem como o financiamento de empreendimentos com esse objetivo.

Em 2012 foi aprovado o novo Código Florestal, reforçando a importância dos instrumentos Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL)<sup>12</sup>, além de criar o Cadastro Ambiental Rural (CAR). O CAR é um registro público eletrônico obrigatório a todas as propriedades rurais visando a consolidação das informações sobre os passivos ambientais para possibilitar o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. No entanto, o CAR dissociado de outras políticas tem efeito limitado no combate ao desmatamento (AZEVEDO, 2014).

---

<sup>10</sup> <https://www.imaflorea.org/public/media/biblioteca/IMF-10-anos-moratoria-da-soja-WB.pdf>

<sup>11</sup> <https://abiove.org.br/relatorios/moratoria-da-soja-relatorio-12o-ano/>

<sup>12</sup> O Código Florestal de 2012 previu também a possibilidade de redução dos percentuais mínimo de reserva legal para imóveis rurais localizados na Amazônia Legal, além de permitir a dispensa de sua exigência para determinados empreendimentos, como os de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, o que gerou muita controvérsia.

Na última década, a despeito da publicação de diversos planos e programas envolvendo a Amazônia, tais como o Plano e o Programa de Agricultura de Baixo Carbono<sup>13</sup>, a Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI)<sup>14</sup>, o Plano Nacional de Adaptação (PNA)<sup>15</sup>, e a Política Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg)<sup>16</sup>, não houve um olhar amazônico, isto é, emanado da própria região para construir as políticas federais voltadas àquele território. O PPCDAm continuou vigente, porém com menor vigor e menos sucesso a partir de 2013.

Como destacamos no capítulo 3, nos anos 2019 e 2020 há a eliminação formal do PPCDam, por meio da Resolução nº 4 de 23 de julho de 2020 da Conaveg<sup>17</sup>, além da revogação dos Decretos 9.922/2003 e 10.133/2004 através do Decreto 10.142/2019, que provinham sua estrutura de governança. Houve a manutenção do Programa ARPA. Ao mesmo tempo, a SUDAM (vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional) disponibilizou o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), vigente entre 2020 e 2023; e o MMA, o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, também vigente até 2023.

---

<sup>13</sup>. Criado em 2010 pelo revogado Decreto nº 7.390/2010.

<sup>14</sup>. Criada pelo Decreto nº 7.747/2012.

<sup>15</sup>. Criado pela Portaria nº 150 do MMA de 10 de maio de 2016.

<sup>16</sup>. Criado pelo Decreto nº 8.972/2017.

<sup>17</sup>. A Resolução nº 4 da Conaveg não foi publicada no DOU, mas consta no site do MMA: [https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/Aprovao\\_Balano2019\\_assinada.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/Aprovao_Balano2019_assinada.pdf)

## década de 1950/60

Criação da ZFM,  
SUFRAMA e SUDAM

## década de 1970

Planos Nacionais  
de Desenvolvimento

## 1988

Programa Nossa Natureza  
estabelece o zoneamento  
ecológico para orientar  
políticas públicas na Amazônia

## 1989

Criação do Ibama,  
Política Nacional do Meio  
Ambiente e Fundo Nacional  
do Meio Ambiente

## 1990

Programa Piloto para proteção  
das Florestas Tropicais (PPG-7)  
com ampla cooperação  
internacional

## 1995

Desmatamento  
atinge pico.  
Criação do Conselho  
Nacional da Amazônia Legal.

## 1996

Programas Brasil em  
Ação e Avança Brasil

## 2004

Plano de Ação para  
Prevenção e Controle  
do Desmatamento  
na Amazônia Legal  
(PPCDAm)

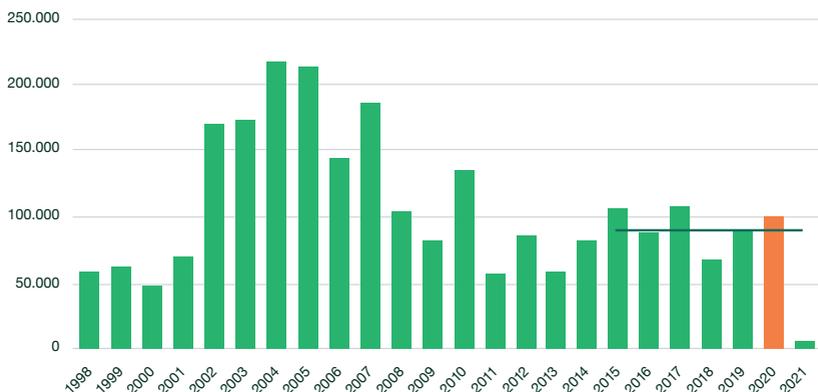
## 2007

Programa de Aceleração  
do Crescimento (PAC),  
eixos infraestrutura  
logística e energética



As figuras abaixo mostram a série histórica do total de focos ativos de queimadas entre 1998 e 2020 e a evolução das taxas de desmatamento na Amazônia Legal ao longo dos anos, até 2019. Cabe destacar que a maioria dos focos ativos de queimadas não são incêndios florestais e sim fogo relacionado ao manejo agropecuário e ao processo de desmatamento. O fogo ligado ao desflorestamento recente cresceu no ano de 2019 tanto em proporção quanto em área, em comparação com anos anteriores (ALENCAR et al, 2020). Observa-se que os picos foram em 1995, 2003 e 2004 e que as taxas voltaram a acelerar nos últimos dois anos, retomando patamares de 2009. Os mesmos picos se observam quando se trata de emissões de gases de efeito estufa (GEE) na região (Figura Emissões de Mudança de Uso da Terra e Florestas na Amazônia). O desmatamento da Amazônia causou emissões brutas de 841 MtCO<sub>2</sub>e em 2019 (SEEG, 2020).

### Série histórica do total de focos ativos de queimadas detectados no período de 1998 até Abril de 2021

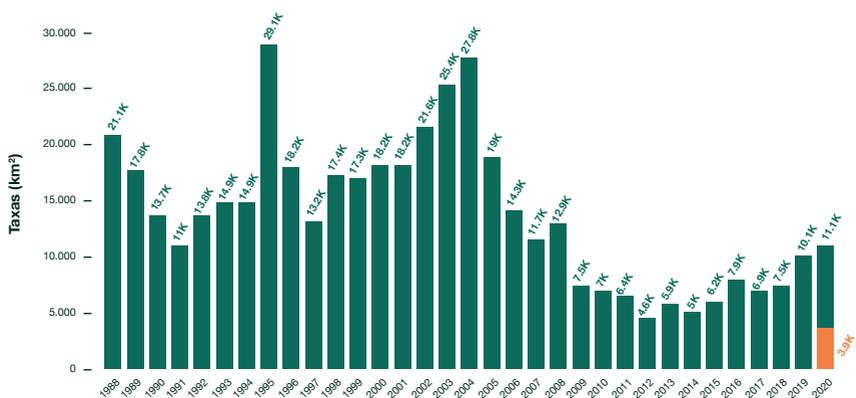


#### Legenda

— Média dos últimos 5 anos (2016-2020)

Fonte: INPE 2021

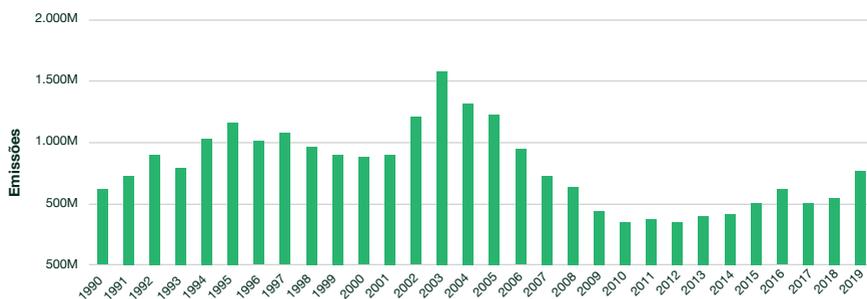
## Taxas de desmatamento na Amazônia Legal (em km<sup>2</sup>)



Fonte: INPE, 2020a

Legenda: em laranja a meta estabelecida pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009), de 3,900 km<sup>2</sup> para o ano de 2020.

## Emissões de Mudança de Uso da Terra e Florestas na Amazônia (em tCO<sub>2</sub>e)



Fonte: SEEG, 2020

# /02

## Governança Federal na Amazônia





## Até 2019

A governança da Amazônia é entendida neste documento como os arranjos institucionais e agentes estatais pelos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses públicos (Dellabrida, 2011), além de compreender os aspectos da gestão do território, considerando as territorialidades de natureza político-administrativa criadas pelo homem e o bioma amazônico e seus recursos hídricos, florestais e biodiversidade (Diniz, 2018). Além disso, incorpora os conceitos de segurança e defesa nacional (Nascimento, 2007), por ser entendida como região estratégica para o Brasil.

Ao longo das décadas, a governança do território na Amazônia foi realizada através de diversos planos e agências governamentais federais - nem sempre coordenados - focados em estratégias de uso dos recursos naturais, de forma verticalizada. A ocupação desse território é marcada por orientações de fora para dentro e que tinham como objetivo principal a resolução de problemas distantes da realidade local (SANTOS, 2002). De acordo com Magalhães (2012), as políticas públicas implementadas produziram alterações no padrão de ocupação humana, bem como nas mudanças sócio-econômicas. Após o período da redemocratização e com novos marcos legais em relação ao meio ambiente, se fortaleceu a governança em torno do Ministério do Meio Ambiente, principalmente no que dizia respeito a **florestas/biodiversidade**, e nos esforços de combate ao desmatamento e à mudança do clima. Apesar do tema do **desmatamento** ter se centrado no MMA, foi enquanto teve sua coordenação na Casa Civil que o PPCDam teve seu período mais bem sucedido. Ao retomar para o MMA, voltou a ser uma agenda setorial sem engajamento eficiente dos outros ministérios, mas com várias formas de engajamento de diferentes segmentos da sociedade.

No que dizia respeito à política de **regularização fundiária**, o programa Terra Legal, criado em 2009 e baseado na Lei 11.952/2009, sinalizou uma mudança significativa de governança. A regularização na Amazônia Legal passou a ser de competência da SERFAL - Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal, situada no Ministério do Desenvolvimento Agrário, com coordenações estaduais e apoio do Incra e do GEI - Grupo Executivo Intergovernamental. Em 2016 a secretaria passou a ser vinculada à Casa Civil, como subsecretaria da SEAD - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, mantendo o Terra Legal em funcionamento, essa configuração se manteve até 2019.

Ao Ministério da Defesa cabia, por meio do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), a **proteção da Amazônia Legal** através da articulação, planejamento, integração de informações e da geração de conhecimento. Ao Ibama e aos órgãos ambientais estaduais havia o papel de operações coordenadas de fiscalização para aplicação de sanções às infrações ambientais. Questões indígenas são de competência da Fundação Nacional do Índio (Funai) que se vinculava ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Já a **Zona Franca de Manaus**, era administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)<sup>18</sup>, que havia sido extinta em 2001, quando se estabeleceu a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), foi recriada em 2007 pela Lei Complementar 124, junto com o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). O Decreto nº 6.199, de agosto de 2007 regulamentou essa nova versão da SUDAM, extinguindo a ADA.

No que tange à ciência e tecnologia, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) foi criado em 1952 com a finalidade de realizar estudos científicos sobre o meio físico e as condições de vida da região amazônica, para promover o bem-estar humano e o desenvolvimento socioeconômico regional. O Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE) foi criado em 1960 movido pelos avanços espaciais da época. Em 1990 deu início ao projeto de Avaliação da Cobertura Florestal na Amazônia Legal, utilizando dados coletados desde 1988. Dessa forma o Projeto Desflorestamento da Amazônia Legal (PRODES), se estabeleceu no âmbito do Programa de Monitoramento da Amazônia (AMZ). O PRODES oferece estimativas anuais para a taxa de desmatamento na Amazônia Legal brasileira, e é, até hoje, a fonte primária de informações para as decisões do governo federal quanto às políticas de combate ao desmatamento na Amazônia. Em 2004, o INPE lançou o sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), também voltado para a região amazônica, que mapeia diariamente as áreas de corte raso e de processo progressivo de desmatamento por degradação florestal.

---



## Em 2020

A estrutura de ações governamentais federais anterior foi significativamente alterada no novo ciclo de governo, iniciado em janeiro de 2019. No primeiro dia de governo, após a posse do Presidente Jair Bolsonaro, foi colocado em prática um conjunto de **mudanças institucionais**, que modificaram a estrutura do Ministério do Meio Ambiente. As diversas áreas responsáveis por ações relativas à Amazônia foram desfeitas.

Na nova configuração do Ministério do Meio Ambiente houve alterações significativas em suas Secretarias e Departamentos. Houve a exclusão de agendas inteiras como as tratadas nas Secretarias de Extrativismos e Desenvolvimento Rural Sustentável e de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, a saber: extrativismo, produção e consumo sustentáveis, desenvolvimento rural sustentável, combate à desertificação e articulação institucional. O único departamento mantido foi o de Educação Ambiental, mas que passou a ser vinculado à Secretaria de Biodiversidade, indicando uma mudança de abordagem mais específica ao assunto, e incorporou o tema de cidadania ambiental.

---

<sup>18</sup>. A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) é uma autarquia do governo federal do Brasil criada em 1966, durante o regime militar, com o objetivo de promover o desenvolvimento da região amazônica, através de incentivos fiscais e financeiros com intuito de atrair investidores privados, nacionais e internacionais.

Na Secretaria de Biodiversidade, o Departamento de Conservação e Manejo de Espécies passa a ser chamado apenas de Departamento de Espécies. Já o tema de áreas protegidas deixa de ser um departamento dentro da Secretaria de Biodiversidade e ganha status de Secretaria no MMA, contendo um departamento específico para tratar de concessões, tema que vem sendo bastante explorado no atual governo.

Já a Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental teve um rearranjo principalmente na nomenclatura de sua estrutura, agora chamando-se de Secretaria de Qualidade Ambiental. Agora conta com os Departamentos de Gestão Ambiental Territorial, Gestão de Resíduos e Qualidade do Solo, e de Gestão de Qualidade do Ar e das Águas. No entanto, houve a exclusão do Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas e Acesso à Água.

A Secretaria de Mudança do Clima e Florestas, que fora extinta em janeiro de 2019, foi restabelecida no contexto de críticas internacionais ao aumento do desmatamento e queimadas na região, chamando-se agora de Secretaria de Clima e Relações Internacionais. Desta secretaria foram excluídos os departamentos de Florestas e de Combate ao Desmatamento, e de Monitoramento, Apoio e Fomento de Ações em Mudança do Clima; bem como foi criado o Departamento de Relações Internacionais.

Neste mesmo contexto, foi criada a Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais, tendo como departamentos o antigo Departamento de Ecossistemas que fazia parte da Secretaria de Biodiversidade e era chamado de Departamento de Conservação de Ecossistemas, além do Departamento de Conservação Florestal e Serviços Ambientais, criado nessa nova configuração.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho Nacional da Amazônia Legal e a Comissão de Gestão de Florestas Públicas mudaram de vinculação, agora fazendo parte da Vice Presidência, MDR e MAPA, respectivamente, e não mais do MMA.

A Agência Nacional de Águas, entidade que também era vinculada ao MMA, passou a ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional. No mesmo sentido, o Serviço Florestal Brasileiro, antes do MMA, passou a fazer parte do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, significando **mudança na agenda fundiária e de gestão de florestas públicas**. A questão fundiária, antes vinculada à Casa Civil<sup>19</sup>, passou à gestão do MAPA. A SERFAL foi extinta juntamente com o programa Terra Legal, a regularização fundiária da Amazônia Legal passou a ser competência do Incra, vinculado ao MAPA, por meio da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF)<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> O Incra, que antes era vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em 2016 passou a compor a estrutura da Casa Civil.

<sup>20</sup> A Secretaria Especial de Assuntos Fundiários (SEAF) vinculada ao MAPA trata da questão da regularização fundiária da Amazônia, assim como a Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal (SERFAL) vinculada à Casa Civil fazia. No entanto, a SEAF trata de assuntos fundiários em geral, não só da Amazônia.

Em abril de 2019, foi decretada a **extinção de colegiados** relevantes, através de ato presidencial que extinguiu órgãos que haviam sido instituídos por atos infralegais. O Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019 (“Decreto do revogaço”) previu a extinção de todos os colegiados da administração pública federal estabeleceu algumas condições para a recriação dos colegiados extintos, como a limitação do número de membros, que na prática vem se mostrando um impedimento à ampla participação da sociedade.

Com esse decreto, diversos colegiados foram extintos e aos poucos vêm sendo recriados, com algumas alterações, principalmente nas suas composições. O Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) foram extintos o que, por conseguinte, levaram à paralisação da análise dos projetos do Fundo Amazônia<sup>21</sup>, o que adiante também ensejou uma ação no Supremo Tribunal Federal (STF) para restabelecê-la.

No decorrer de 2019, outras mudanças institucionais e políticas foram definidas, como a revogação do PPCdAm e a inclusão de menção a **planos de controle do desmatamento** em todos os biomas brasileiros, mas sem especificidade de agência ou mandato, sob o Pronaveg e a Conaveg. O Ministério da Defesa continua responsável pelo Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam) e  **aumentou a presença das forças armadas** em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLOs) na região. Além do Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e Segurança Pública vem publicando atos para emprego da Força Nacional de Segurança Pública em ações conjuntas com as Forças Armadas nas ações de fiscalização, de repressão ao desmatamento ilegal e combate aos incêndios florestais e queimadas na região.

Historicamente as forças militares e policiais atuavam em campo em suporte à atuação do Ibama. No entanto, com as GLOs houve uma mudança na coordenação das operações de controle do desmatamento do Ibama<sup>22</sup> ao Ministério da Defesa.

A Fundação Nacional do Índio (Funai) foi alvo de disputas políticas ao longo de 2019. O Presidente da República editou a Medida Provisória<sup>23</sup> que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios buscando, em meio à diversas reformas, transferir ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) a competência para **demarcação de terras indígenas**. Porém uma decisão do Congresso Nacional, endossada pelo Supremo Tribunal Federal, manteve a demarcação com a Fundação Nacional do Índio (Funai) vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

---

21. O Fundo Amazônia foi criado para fomentar projetos de prevenção ou combate ao desmatamento, para a conservação e a integração sustentável com os recursos naturais na Amazônia Legal.

22. Destaca-se que o orçamento federal para fiscalização ambiental e combate a incêndios, considerando Ibama e ICMBio, foi bastante reduzido para o ano de 2021: teve uma queda de 27,4% no orçamento previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) 2021, comparado com o que foi autorizado em 2020, como indicou o relatório do OC “Passando a Boiada”. Disponível em <http://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>.

23. Medida provisória n. 886 de 2019.

Já a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) passou a compor a estrutura do Ministério da Economia, após a extinção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). O Banco Amazônia, fundado em 1942, é uma instituição de economia mista que abrange toda a Amazônia Legal e é vinculado ao Ministério da Economia.

Por fim, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), manteve-se vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional. O Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) continuam vinculados ao MCTI.

A estrutura atual de governança de ações federais na Amazônia se configura, ao final de 2020, conforme abaixo:





## Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental



- Departamento de Educação Ambiental >
- Departamento de Articulação Institucional >
- Departamento de Desenvolvimento, Produção e Consumo Sustentáveis >

## Legenda

- estrutura criada ✓
- estrutura extinta ✗
- estrutura passou a ser vinculada >
- estrutura deixou de ser vinculada >

## Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável



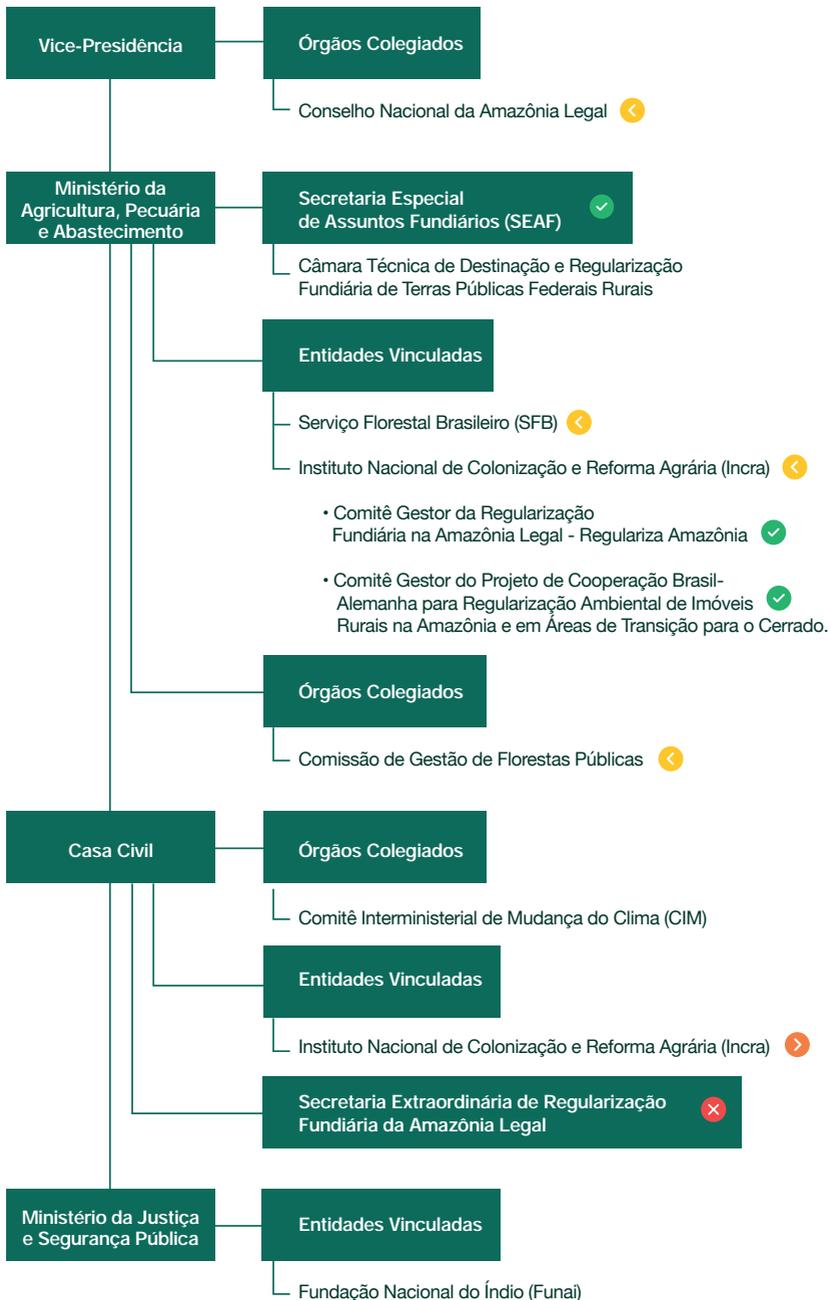
- Departamento de Extrativismo >
- Departamento de Desenvolvimento Rural Sustentável e de Combate à Desertificação ✗

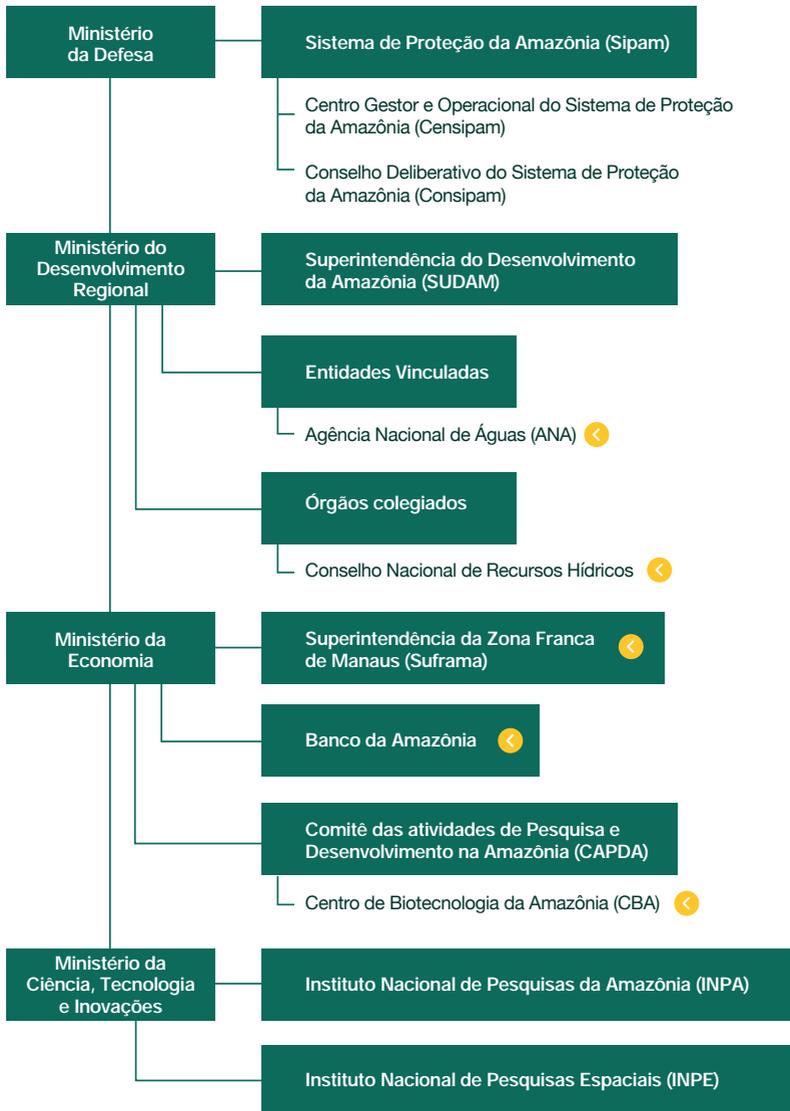
## Secretaria de Qualidade Ambiental

- Departamento de Gestão Ambiental Territorial
- Departamento de Gestão de Resíduos e Qualidade do Solo
- Departamento de Gestão de Qualidade do Ar e das Águas
- Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas e Acesso à Água ✗

## Órgãos Colegiados

- Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)
- Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente
- Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGen)
- Comissão Nacional de Florestas (Conaflor)
- Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
- Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
- Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD)
- Comitê Gestor do Fundo Nacional para Repartição de Benefícios (FNRB)
- Comissão Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg)
- Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (Conaredd)
- Conselho Nacional da Amazônia Legal >
- Conselho Nacional de Recursos Hídricos >
- Comissão de Gestão de Florestas Públicas >
- Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA) ✗





### Legenda

- ✓ estrutura criada
- ✗ estrutura extinta
- < estrutura passou a ser vinculada
- > estrutura deixou de ser vinculada

## Órgãos de governança específica da Amazônia

### Conselho Nacional da Amazônia Legal Vice-Presidência da República

O Conselho Nacional da Amazônia Legal é um órgão colegiado criado em 1995 pelo Decreto nº 1.541/95. Seu objetivo é coordenar as atividades dos ministérios federais e dos Governos de Estado da Amazônia Legal. O Conselho havia sido extinto com o decreto do revogação dos órgãos colegiados e foi recriado como resposta à pressão internacional após o aumento do desmatamento e queimadas na região.

	Como era	Como é atualmente
Regulamentação	Decreto 1.541/95, de 27 de junho de 1995.	Decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020 e Resolução nº 1, de 17 de junho de 2020.

#### Competências

Assessorar o Presidente na formulação e no acompanhamento da implantação da política nacional integrada para a Amazônia Legal; Coordenar e articular as ações da política em conjunto com os governos estaduais e municipais; Coordenar e harmonizar as ações dos órgãos federais voltadas para a execução da política; Articular ações para a implementação da política que exijam providências especiais ou de caráter emergencial; Acompanhar a implementação da política no âmbito federal; opinar sobre projetos de lei relativos à ação do Governo Federal na Amazônia Legal; Deliberar e propor medidas.

Coordenar e integrar as ações governamentais; Propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, à proteção e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal; Articular ações para a implementação das políticas que exijam providências especiais ou de caráter emergencial; Opinar sobre propostas de atos normativos do Governo Federal relacionados à Amazônia Legal; Fortalecer a presença do Estado na Amazônia Legal; Acompanhar a implementação das políticas públicas com vistas à inclusão social; Assegurar o aperfeiçoamento e a integração dos sistemas de proteção ambiental; Apoiar a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; Coordenar as ações destinadas à infraestrutura regional; Articular medidas com vistas ao ordenamento territorial; Coordenar ações de prevenção, fiscalização e repressão a ilícitos e o intercâmbio de informações; Acompanhar as ações de desenvolvimento sustentável e o cumprimento das metas globais em matérias de adaptação e mitigação das mudanças climáticas; Coordenar a comunicação de ações e resultados inerentes ao Conselho.

	Como era	Como é atualmente
<b>Composição</b>	Titulares de diversos ministérios, como o Ministério do Meio Ambiente, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Cultura, Educação, Exército, Fazenda, Indústria, entre outros, além de titulares do Estado-Maior das Forças Armadas, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e Governadores dos Estados que compreendem a Amazônia Legal. Era presidido pelo Presidente da República, que em casa sessão de instalação dos trabalhos designava o presidente da reunião.	Vice-Presidente, titulares de diversos ministérios, como Justiça e Segurança Pública, Defesa, Relações Exteriores, Economia, Infraestrutura, Agricultura, Minas e Energia, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, entre outros, além dos Chefes da Casa Civil, da Secretaria Geral, Secretaria de Governo e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência. Excluiu a presença dos Governadores dos Estados que compreendem a Amazônia Legal. É presidido pelo Vice-Presidente, responsável pelas decisões do Conselho.
<b>Observações</b>	Podiam ser convidados a participar das reuniões sem direito a voto, lideranças regionais e representantes dos meios acadêmicos, científicos, empresariais e dos trabalhadores, ligados à região. Possibilidade de criação de comissões de assessoramento técnico e grupos inter-setoriais, mediante proposta de sua Secretaria Executiva.	Possibilidade de convite para especialistas e representantes de órgãos ou entidades, públicos ou privados, nacionais ou internacionais, para participar das reuniões. Composto por cinco comissões: Comissão Integradora das Políticas da Amazônia Legal; Comissão de Preservação da Amazônia Legal; Comissão de Proteção da Amazônia Legal; Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal; e Comissão Nacional da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Há a possibilidade de criação de subcomissões.

## Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia Ministério da Defesa

O Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) foi criado em 2002 pelo Decreto n 4.200/2002, com objetivo de gerir e operacionalizar as ações do Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), sistema de infraestrutura tecnológica de controle, fiscalização e monitoramento, e promover a proteção e o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, a partir da integração de informações e geração de conhecimento sobre a região. O órgão atua com sensoriamento remoto, monitoramento ambiental e territorial, inteligência, sistemas de informação, bancos de dados e rede de comunicação.

O Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (Consipam), que era ligado à Casa Civil e em 2018 passou a ser vinculado ao Ministério da Defesa, foi criado pelo Decreto de 18 de outubro de 1999 para estabelecer diretrizes para a coordenação e a implementação de ações de governo, no âmbito do Sipam.



## Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)

	Como era	Como é atualmente
<b>Regulamentação</b>	Decreto nº 9.570/2018.	Decreto nº 9.570/2018 e Decreto nº 10.293/2020.
<b>Vinculação</b>	Ministério da Defesa.	Ministério da Defesa.
<b>Competências</b>	Dentre as competências estão: propor, acompanhar, implementar e executar as políticas e diretrizes, e coordenar e controlar a ações destinadas ao Sipam; fomentar e elaborar estudos e pesquisas; gerenciar a implementação de ações cooperativas, em parceria com órgãos e agências governamentais; articular-se com os órgãos federais, estaduais, distritais, municipais e não governamentais para apoiar as ações de governo na região, por meio da conjunção de esforços no planejamento, na integração de informações e na geração do conhecimento; secretariar e prestar apoio técnico e administrativo ao Consipam; implementar e operacionalizar as diretrizes do Consipam relacionadas com o Sipam.	As competências foram mantidas, sendo acrescentado: realizar o levantamento de dados de monitoramento, para apoiar as ações de governo, nas esferas federal, estadual, municipal e distrital e as operações em defesa da Amazônia Legal, do mar territorial, da Zona Econômica Exclusiva e de outras áreas consideradas de interesse.

## Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (Consipam)

	Como era	Como é atualmente
<b>Regulamentação</b>	Decreto de 18 de outubro de 1999 e Resolução nº 1/ CONSIAM/MD, de 30 de novembro de 2018.	Decreto nº 9.829, de 10 de junho de 2019.
<b>Vinculação</b>	Ministério da Defesa.	Ministério da Defesa.
<b>Competências</b>	Estabelecer diretrizes e prioridades para a condução das ações de implementação do SIPAM e para integração e a difusão das informações e dos conhecimentos coletados; propor medidas visando a articulação e o intercâmbio das ações do SIPAM com os órgãos e as entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, bem assim com organismos não-governamentais; deliberar, previamente, sobre proposta de tratado, acordo, convênio ou compromisso internacional, entre outras.	As competências foram mantidas, com exceção do inciso que trata da articulação e intercâmbio das ações do Sipam com entes. O novo decreto excluiu o termo “organismos não-governamentais” e o substituiu por “instituições privadas”.
<b>Composição</b>	Secretários dos Ministérios: Ministério da Defesa, que o presidirá; Casa Civil; Relações Exteriores; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Justiça; Ministério da Segurança Pública; e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.	Foi mantida a composição, sendo acrescentado os Secretários-Executivos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Desenvolvimento Regional.

## Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia Ministério do Desenvolvimento Regional

A SUDAM surgiu a partir da reformulação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA. Criada em 1953, através da Lei nº 1.806, a SPVEA era diretamente subordinada à Presidência da República e no ano de 1966, como resultado do programa Operação Amazônia, acabou sendo substituída pela SUDAM, por meio da Lei nº 5.173.

A SUDAM passou a ser vinculada à Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento e posteriormente ao Ministério do Interior. Foi instituída com a finalidade de planejar, coordenar, promover a execução e controlar o desenvolvimento regional na Amazônia Legal. Atuou na atração de investimentos para a Amazônia, por meio do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e dos incentivos fiscais, porém em 2001, a medida provisória nº. 2.157-5, criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), extinguindo a SUDAM. A ADA atuou durante seis anos com foco principal no fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APL) da Amazônia Legal. A Agência também iniciou a operacionalização do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).

No ano de 2007 a ADA foi substituída pela nova SUDAM, por meio da Lei Complementar N°124 e passou a ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), tendo como objetivo principal o desenvolvimento e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional nos nove estados da Amazônia Legal. Desde então, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia mantém a mesma configuração.

	Como é atualmente
Regulamentação	Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007.
Vinculação	Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).
Competências	Definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação; formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais; propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial, que considerem as potencialidades e as especificidades de sua área de atuação;
Composição	Conselho Deliberativo (composto por governadores dos Estados de sua área de atuação; Ministros de Estado designados pelo Presidente da República, limitados ao número de 9; representantes dos Municípios de sua área de atuação, escolhidos na forma a ser definida em ato do Poder Executivo; 3 representantes da classe empresarial e 3 representantes da classe dos trabalhadores de sua área de atuação, indicados na forma a ser definida em ato do Poder Executivo; o Superintendente da Sudam e pelo Presidente do Banco da Amazônia S.A - BASA) Diretoria Colegiada; Procuradoria-Geral, vinculada à Advocacia-Geral da União; Auditoria-Geral; Ouvidoria-Geral.

## Superintendência da Zona Franca de Manaus Ministério da Economia

A Zona Franca de Manaus (ZFM) surgiu a partir de um conjunto de ações estratégicas voltadas para ocupação da Amazônia, sem maiores preocupações com as vocações naturais da região, foi definida como área de livre comércio, beneficiária de incentivos fiscais, contribuindo para o fluxo migratório e de investimentos na indústria de manufatura e iniciando a formatação atual do Polo Industrial de Manaus (PIM).

Os benefícios fiscais concedidos na ZFM pouco se conectaram com as demandas e necessidades de desenvolvimento regional amazônico ao longo do tempo. Foi apenas em 2018, com a publicação da Lei nº 13.674, que as empresas da ZFM passaram a poder aplicar recursos em novos negócios regionalmente vocacionados. Dali nasceram os Programas Prioritários de Bioeconomia, Formação de Recursos Humanos, Economia Digital e Empreendedorismo Inovador. A ZFM foi recentemente avaliada pela Organização Mundial do Comércio (OMC) junto de outras políticas comerciais brasileiras. A OMC não referendou o modelo da Zona Franca mas, aceitou o argumento de que sua descontinuação traria graves consequências socioambientais. Segundo a FGV<sup>24</sup>, a capacidade da ZFM em reduzir o desmatamento é bastante modesta, mensurada como uma redução de 0.006% a cada aumento de 1% na população ocupada formal na indústria da ZFM. Ainda assim, o potencial de provocar desmatamento futuro, em um mundo cada vez mais quente e de clima mais instável, conecta a ZFM como talvez nunca antes à política ambiental do país.



---

<sup>24</sup> Publicação: Zona Franca de Manaus: Impactos, Efetividade e Oportunidades (FGV, 2020).

	Como é atualmente
<b>Regulamentação</b>	Decreto Lei 288 de 28 de Fevereiro de 1967 - Regulamentado por : Lei nº 8.387, de 1991 Lei nº 10.176, de 2001 Lei nº 11.196, de 2005 Lei nº 13.755, de 2018
<b>Vinculação</b>	Ministério da Economia (anteriormente vinculado ao Ministério do Interior).
<b>Competências</b>	Revisar, uma vez por ano, o Plano Diretor e avaliar, os resultados de sua execução; promover a elaboração e a execução dos programas e projetos de interesse para o desenvolvimento da Zona Franca; prestar assistência técnica a entidades públicas ou privadas, na elaboração ou execução de programas de interesse para o desenvolvimento da Zona Franca; manter constante articulação com a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), com o Governo do Estado do Amazonas e autoridades dos municípios em que se encontra localizada a Zona Franca; sugerir a SUDAM e a outras entidades governamentais, estaduais ou municipais, providências julgadas necessárias ao desenvolvimento da Zona Franca; promover e divulgar pesquisas, estudos e análises, visando ao reconhecimento sistemático das potencialidades econômicas da Zona Franca; praticar todos os demais atos necessárias às suas funções de órgão de planejamento, promoção, coordenação e administração da Zona Franca.
<b>Composição</b>	Unidades Administrativas e Conselho Técnico composto do Superintendente, que o presidirá, do Secretário Executivo, do Representante do Governo do Estado do Amazonas, do Representante da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e de dois membros nomeados pelo Presidente da República, e indicados pelo Superintendente da SUFRAMA, sendo um engenheiro e o outro especialista em assuntos fiscais.

## Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia Ministério da Economia

Criado pelo Decreto nº 4.401, de 1 de outubro de 2002 e posteriormente regulamentado pelo Decreto nº 6.008, de 29 de dezembro de 2006, atualmente o CAPDA é regulamentado pelo Decreto nº 10.521, de 15 de outubro de 2020. Inicialmente vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, atualmente ao Ministério da Economia, ao CAPDA cabe gerir os recursos destinados a atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), provenientes dos investimentos das empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços, de acordo com a Lei da Informática (nº 8.387/91).

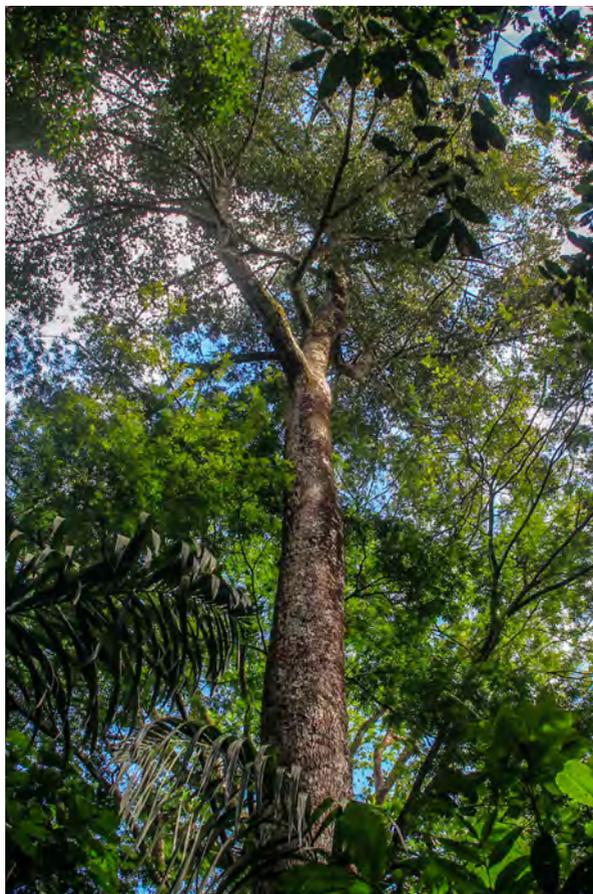


Foto Marcelo Seabra | Ag. Pará

	Como era	Como é atualmente
<b>Regulamentação</b>	Decreto nº 6.008, de 29 de dezembro de 2006.	Decreto nº 10.521, de 15 de outubro de 2020.
<b>Vinculação</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.	Ministério da Economia.
<b>Competências</b>	Dentre as suas competências estão: gerir os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT; definir as normas e diretrizes para apresentação e julgamento dos projetos de pesquisa e desenvolvimento a serem submetidos ao FNDCT; definir os critérios, credenciar e descredenciar os centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, bem como as incubadoras, para os fins previstos neste Decreto; definir o plano plurianual de investimentos dos recursos destinados ao FNDCT; definir os programas e projetos de pesquisa e desenvolvimento a serem contemplados com recursos do FNDCT, indicando aqueles que são prioritários; além de aprovar relatórios, avaliar os resultados dos programas e projetos desenvolvidos, assessorar a SUFRAMA na gestão e coordenação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação na Amazônia e requisitar das empresas beneficiadas ou das entidades credenciadas informações julgadas necessárias à realização das atividades do Comitê.	As competências foram mantidas, no entanto, o art. 24, § 1º do novo decreto estabelece que as instituições de pesquisa ou de ensino superior mantidas pelo Poder Público serão consideradas ICTs desde que incluam em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos, limitando, assim, as instituições que antes poderiam ser credenciadas.
<b>Composição</b>	Representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que o coordenará; representantes do Ministério da Ciência e Tecnologia; da SUFRAMA (secretário do Comitê); do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq; do BNDES; da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP; do Banco da Amazônia S.A.; dois do Pólo Industrial de Manaus; dois representantes da comunidade científica da Amazônia Ocidental; e um do Governo do Estado do Amazonas.	Com a mudança de vinculação para o Ministério da Economia, a composição foi mantida, com exceção da exclusão dos representantes do CNPq e do Banco Amazônia. Agora apenas um representante da comunidade científica da Amazônia Ocidental participa como membro. Houve a inclusão de um representante da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI e um das ICTs privadas. Além disso, os Estados do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima poderão indicar um representante para integrar o Capda.

## Comitê Gestor da Regularização Fundiária na Amazônia Legal Incra/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

A medida provisória que alterou a estrutura governamental em 2019 extinguiu a SERFAL, órgão responsável pela Regularização Fundiária da Amazônia Legal, encerrando também a principal política de titulação de terras da região, o Programa Terra Legal. Foi criada a SEAF - Secretaria de Assuntos Fundiários para coordenar a regularização, não só da Amazônia mas de todo o país, dessa forma a questão fundiária específica amazônica passou ao Comitê Gestor da Regularização Fundiária na Amazônia Legal, vinculado ao Incra que, por sua vez, foi transferido para o MAPA.

	Como é atualmente
<b>Regulamentação</b>	Portaria nº 2.017, de 17 de Setembro de 2019.
<b>Vinculação</b>	INCRA.
<b>Composição</b>	Representantes da Diretoria de Ordenamento da Estrutura Fundiária - DF, da Diretoria de Gestão Estratégica - DE, da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - DD, da Diretoria de Gestão Administrativa - DA, da Procuradoria Federal Especializada - PFE, da Ouvidoria Agrária Nacional - OAN e Auditoria Interna - AUD.
<b>Competências</b>	<p>Ao comitê compete planejar, orientar, coordenar e supervisionar a execução descentralizada de ações de regularização fundiária na região da Amazônia Legal. Dentre os seus objetivos específicos destacam-se: planejar e formular ações para agilizar a regularização fundiária em Projetos de Assentamento no Programa Nacional de Reforma Agrária e em áreas da União na Amazônia Legal;</p> <p>coordenar ações com os institutos de terras estaduais e outros órgãos interessados e supervisionar os Subcomitês Regionais, com vista à regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e aplicar os recursos disponibilizados pela União, com foco na regularização fundiária na Amazônia Legal.</p>
<b>Observações</b>	Composto por 11 subcomitês regionais de regularização fundiária inseridos nas superintendências regionais (SR) do Incra na Amazônia Legal. Cada Subcomitê Regional será formado pelo Superintendente Regional e integrado por representantes da Divisão de Administração, da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, Divisão de Desenvolvimento, Procuradoria Regional e Ouvidoria Agrária Regional, em quantidade a ser definida por ato do Coordenador.

## Comitê Gestor do Projeto de Cooperação Brasil-Alemanha para Regularização Ambiental de Imóveis Rurais na Amazônia e em Áreas de Transição para o Cerrado Incra/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

	Como é atualmente
<b>Regulamentação</b>	Decreto nº 10.451, de 10 de agosto de 2020.
<b>Vinculação</b>	Vinculado ao INCRA.
<b>Composição</b>	<p>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (coordenação); Serviço Florestal Brasileiro; Caixa Econômica Federal; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Estado do Mato Grosso; Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental do Estado de Rondônia e Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará.</p>
<b>Competências</b>	<p>Acompanhar e supervisionar as ações previstas para o projeto com o objetivo de atender os princípios e as diretrizes constantes de seu manual operativo; propor a criação ou a modificação de instrumentos necessários à execução dos princípios e das diretrizes para a implementação do projeto, em caráter consultivo; realizar, em conjunto com o Serviço Florestal Brasileiro, a Caixa Econômica Federal e o Banco Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW, a revisão de meio-termo da implementação das operações realizadas no âmbito do projeto.</p> <p>Aprovar: o calendário anual de reuniões; o plano de aquisições e contratações do projeto e o plano operativo do projeto.</p> <p>Participar da implementação do plano de aquisições e contratações, dos planos anuais de aquisições e contratações, do plano operativo e dos planos anuais operativos, por meio das ações dos diferentes órgãos e entidades envolvidos e da interação do projeto com outros programas governamentais.</p> <p>Atuar como instância consultiva sobre o progresso do plano de aquisições e contratações, dos planos anuais de aquisições e contratações, do plano operativo e dos planos anuais operativos; monitorar os resultados do projeto e expedir recomendações sobre a implementação do projeto, dos contratos e das aquisições e sobre a aplicação dos recursos e dos resultados obtidos.</p> <p>Promover a articulação e a integração entre as iniciativas de instituições, de órgãos, de entidades e de programas governamentais diretamente envolvidos na execução do projeto.</p>

# /03

## Diagnóstico da situação do Poder Executivo Federal



Com o objetivo de entender os sinais do Poder Executivo Federal acerca das políticas desenvolvidas para a Amazônia, realizamos uma pesquisa abrangente de todos os atos publicados pelo Executivo que representam algum impacto na Amazônia. A pesquisa envolveu atos publicados desde janeiro de 2019 até dezembro de 2020, utilizando a ferramenta “monitor de atos públicos” desenvolvida pela Política por Inteiro. Após buscar os atos classificados no monitor pelo tema Amazônia, foi feita uma divisão por sub temas<sup>25</sup>, como “florestas”, “energia”, “terras”, entre outros. Não foram considerados atos de pessoal, em virtude de que envolvem um número enorme de movimentações, pouco relevantes para esta avaliação. O escopo da análise não se limitou a temas socioambientais, porém, buscamos filtrar aqueles atos que trazem impactos positivos e negativos sobre as políticas que influenciam o desenvolvimento sustentável da região. O resultado é apresentado na tabela no anexo desta publicação, que contém a origem do atos (de qual ministério), o subtema, o ato, a ementa e a classificação, de acordo com a tipologia de sinais públicos desenvolvida pela Política por Inteiro<sup>26</sup>.



[TABELA COM  
TODOS OS ATOS](#)

Nesta análise foram identificados **142 atos do Poder Executivo relevantes para o contexto da Amazônia** desde janeiro de 2019, dos quais 54 foram publicados em 2019 e 88 em 2020. Destes, 37 foram classificados como reformas institucionais, e 34 atos como regulação. As medidas de resposta somaram 27, os atos considerados neutros foram 14, seguidos por 12 flexibilizações e 10 desregulações. Foram identificados 2 recuos e 2 revisões. A desestatização apareceu 3 vezes e apenas uma medida foi classificada como revogação.

Em relação à origem dos atos, 43 atos são da Presidência da República, 38 do Ministério do Meio Ambiente, 18 do Ministério de Minas e Energia, 13 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 8 do Ministério do Desenvolvimento Regional, 7 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, 6 do Ministério da Defesa, 4 do Ministério da Economia, 2 do Ministério da Infraestrutura, 2 Ministério da Ciência, Tecnologia e Informação e 1 da Vice-Presidência da República.

<sup>25</sup> Considerando “Amazônia” como o tema central de todos os atos relevantes para o contexto o

trabalho, foi feita uma classificação por subtemas levando em conta o assunto que mais se relaciona com cada ato, baseando-se na classificação por “temas” da metodologia da ferramenta “monitor de atos públicos”, e criando novos subtemas quando necessário, como é o caso de “infrações ambientais” e “GLO”, por exemplo.

<sup>26</sup> A tipologia foi criada por meio da análise sobre as implicações dos atos perante o interesse público, avaliando-se o estado da agenda regulatória do atual governo e até que ponto a administração federal está simplificando a política pública, fortalecendo a estabilidade das regras democráticas, ou retrocedendo e criando instabilidade. Assim, a classificação é a seguinte: Regulação: ato que busca instituir uma regra ou norma pela administração pública, dando diretrizes e produzindo orientação aos agentes econômicos. Desregulação: ato que busca revogar e/ou reverter uma regulação previamente estabelecida, mudar seu entendimento ou orientação. Reforma institucional: mudança na estrutura, nas competências e no arranjo institucional relativo à política pública. Resposta: ato que visa responder a um evento externo significativo, como um desastre natural ou um acidente de grandes proporções. Flexibilização: alteração, temporária ou não, de prazos ou de condições para o cumprimento de regras, normas e legislações ambientais. Neutro: sem impacto significativo. Recuo: ato que busca a revogação, substituição ou modificação de regulamentos previamente instituídos, em função de pressão política ou popular. Revisão: fruto de revisão normativa, sem impacto sobre conteúdo.

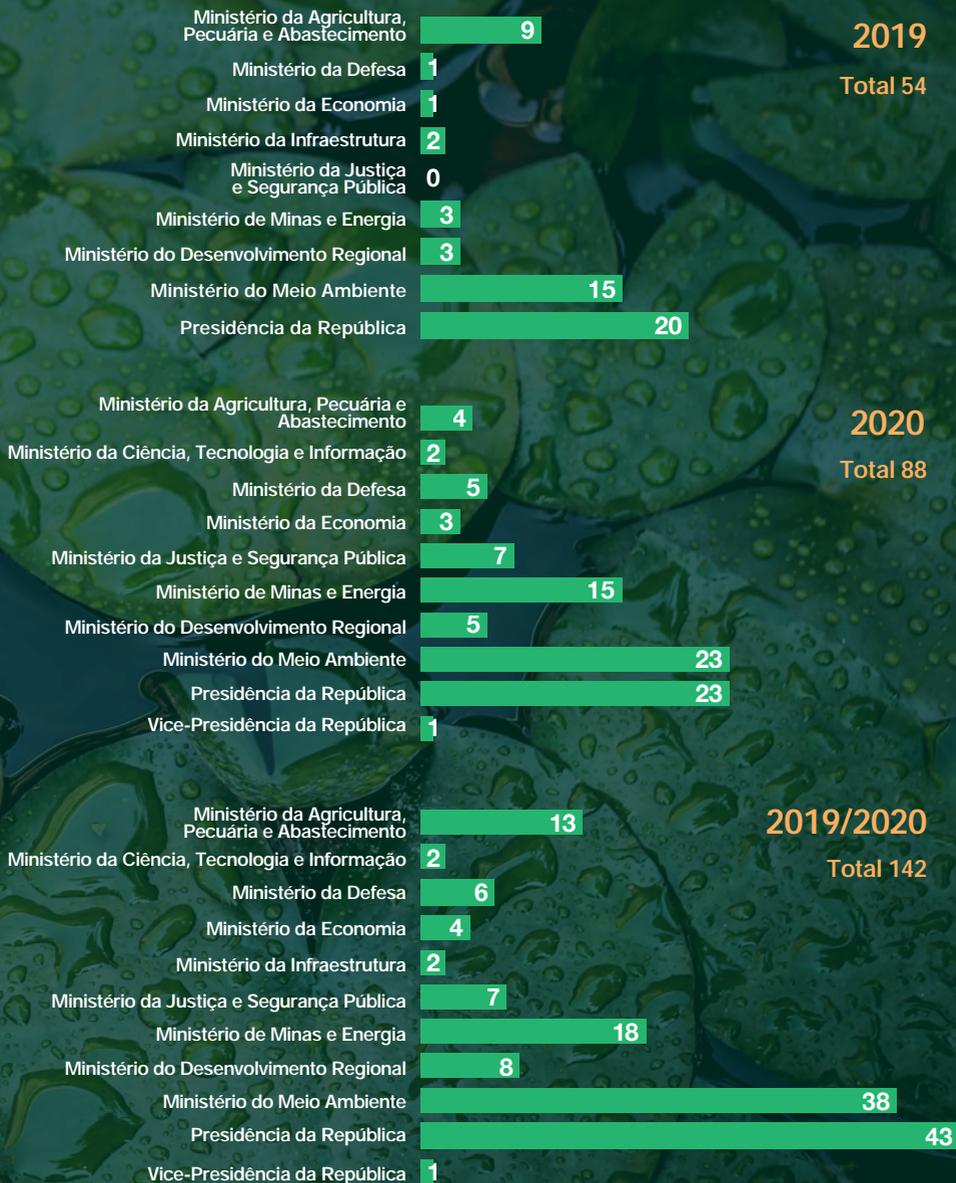
## Placar de Atos por Classificação



MAIS SOBRE A METODOLOGIA  
DA POLÍTICA POR INTEIRO E  
EXEMPLOS DE ATOS CAPTADOS



## Placar de Atos por Origem



## Linha do tempo

2019



[ACESSE TABELA  
COM OS LINKS DAS  
NOTÍCIAS CITADAS](#)

**Maio**

17/05

[Ministro aponta problemas e quer  
rever contratos de ONGs com Fundo  
Amazônia](#)

[Embaixada da Noruega rebate críticas  
de Salles sobre resultados do Fundo  
Amazônia](#)

**Julho**

01/07

[Desmatamento na Amazônia em junho  
cresce quase 60% em relação ao  
mesmo período em 2018](#)

**Junho**

14/06

[Ministro do Meio Ambiente quer  
investimento estrangeiro para ampliar  
atividades econômicas na Amazônia](#)

19/06

[Bolsonaro diz que não fará nenhuma  
demarcação de terra indígena](#)

**Agosto**

02/08

[Desmatamento dispara no Xingu, um  
dos principais 'escudos' da Amazônia](#)

[Diretor do Inpe será exonerado  
após críticas do governo a dados de  
desmate](#)

**Setembro**

04/09

[Ministério do Meio Ambiente reduz em  
34% a verba para combater incêndios  
em 2020](#)

15/08

[Noruega suspende repasses de R\\$ 133  
milhões para o Fundo Amazônia](#)

22/08

[Macron convoca países para discutir  
queimadas na Amazônia no G7: 'É uma  
crise internacional'](#)

["At the U.N., Jair Bolsonaro Presents  
a Surreal Defense of His Amazon  
Policies"](#)

23/08

[Bolsonaro autoriza Forças Armadas na  
Amazônia para combater incêndio](#)



## Linha do tempo

2020

**Maio**

07/05

Bolsonaro autoriza envio de tropas das Forças Armadas para combater focos de incêndio e desmatamento na Amazônia Legal

11/05

Em meio a pandemia, deputados tentam votar “MP da grilagem”

26/05

Exército vai gastar em um mês de ação na Amazônia o orçamento anual do Ibama para fiscalização

29/05

Mourão recria Fundo Amazônia, mas Alemanha e Noruega não garantem recursos

**Agosto**

04/08

71% das queimadas em imóveis rurais neste ano na Amazônia ocorreram para manejo agropecuário, diz IPAM

12/08

Após pressão de investidores, Ministério do Meio Ambiente muda sua estrutura

**Junho**

23/06

Taxas de contaminação e mortalidade de indígenas por Covid-19 na Amazônia superam média nacional, diz pesquisa

25/06

Terras Indígenas e UCs federais concentram 72% do desmatamento para garimpos na Amazônia em 2020

**Julho**

10/07

Desmatamento na Amazônia em junho é maior em 5 anos, apesar de ação militar e pressão externa

16/07

Governo proíbe queimadas na Amazônia e no Pantanal por 120 dias

**Setembro**

10/09

Inpe mostra maior número de queimadas na Amazônia desde 2010 e contradiz vídeo divulgado por Salles e Mourão

15/09

ONGs e agronegócio fazem aliança inédita para enviar a Bolsonaro medidas contra o desmatamento

16/09

Ministério do Meio Ambiente não gastou nem 1% da verba para preservação, diz levantamento

## Setembro

18/09

França freia acordo entre UE e Mercosul, “preocupada” com seu impacto no desmatamento

30/09

Sem provas, Bolsonaro culpa ONGs por crimes ambientais durante cúpula da ONU

No debate, Biden cita proposta para Amazônia e sugere ‘consequências econômicas’ caso devastação continue

## Novembro

01/11

Pantanal e Amazônia registram recorde de queimadas em outubro

11/11

Amazônia: ação no STF quer que governo execute imediatamente plano de prevenção ao desmatamento

13/11

Alertas de desmatamento na Amazônia em outubro são os mais altos para o mês na série histórica, apontam dados do Inpe

17/11

Em cúpula do Brics, Bolsonaro diz que vai revelar países que compram madeira ilegal da Amazônia

19/11

Coronavírus avança 250% em três meses na Terra Yanomami e relatório cita ‘total descontrolo’

20/11

Brasil trava preparo do acordo de biodiversidade da ONU

26/11

Presidente do Ibama se reuniu com madeireiras multadas em R\$ 2,6 milhões antes de afrouxar regras para exportação

## Outubro

02/10

Salles cria grupo para estudar fusão entre Ibama e Instituto Chico Mendes

05/10

Com o dobro das verbas de órgãos ambientais e de pesquisa para combate ao desmatamento, Forças Armadas usam dinheiro para reformar quartéis

22/10

Ibama determina recolhimento de brigadas de incêndios florestais por falta de recursos

31/10

Para 46%, gestão de Bolsonaro em combate ao desmatamento na Amazônia é ruim ou péssima

## Dezembro

08/12

Com desmate em alta, Salles diz que Brasil vai neutralizar emissão de gases-estufa até 2060

17/12

Governo Bolsonaro acelera atos de impacto na área ambiental em 2020

21/12

Para proteger floresta, parlamentares de Brasil e mais sete países reativam o Parlamento Amazônico

## /3.1

# Atos da Presidência da República

---

Desde janeiro de 2019, foram publicados 43 atos<sup>27</sup> pelo Presidente da República, dos quais 19 foram classificados como reformas institucionais, 11 respostas, 7 regulações, 3 flexibilizações, 1 desestatização e 2 recuos.

## Reforma Institucional

Dentre os atos, destacam-se os de reforma institucional, em que 10 são relativos às alterações na composição do Ministério do Meio Ambiente, incluindo os Decretos nº 9.672, de 2 de janeiro de 2019 e o Decreto nº 10.455, de 11 de agosto de 2020, além de decretos que recriaram colegiados extintos pelo ato de revogação, alterando suas composições. Na maioria das vezes, os colegiados tiveram redução ou exclusão da participação da sociedade civil, como o do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente<sup>28</sup>, do Comitê do ARPA<sup>29</sup> (Áreas Protegidas da Amazônia), do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima<sup>30</sup> e da Comissão Executiva Nacional do Plano Setorial para Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura<sup>31</sup>. Outros 9 decretos alteram estruturas de outros Ministérios, como o Decreto nº 10.165, de 10 de dezembro de 2019, que passa ao Inbra as atribuições que, até então, eram da Casa Civil, ou o decreto<sup>32</sup> que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Defesa, entre outros.

---

<sup>27</sup>. Incluindo 34 decretos, 4 medidas provisórias, 2 resoluções, 2 portarias, 1 despacho e 1 extrato de acordo.

<sup>28</sup>. Decreto nº 10.224, de 5 fevereiro de 2020.

<sup>29</sup>. O Decreto nº 10.140, de 28 de novembro de 2019 recriou o comitê do ARPA. O Programa ARPA, lançado em 2002, é a maior iniciativa de proteção de florestas tropicais do mundo e visa promover a conservação e a proteção permanente de 60 milhões de hectares ou 15% da Amazônia brasileira, através, por exemplo, criação, da expansão e do fortalecimento de Unidades de Conservação (UCs).

<sup>30</sup>. Decreto nº 10.145, de 28 de novembro de 2019.

<sup>31</sup>. O Decreto nº 10.431, de 20 de julho de 2020, institui restabeleceu a governança do plano ABC, cujo objetivo é o planejamento e implementação de ações para atingir o compromisso de redução de emissão de gases do efeito estufa no setor agropecuário assumidos pelo Brasil, porém com a participação da sociedade civil apenas por meio da presença do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. Atualmente, a Comissão discute a revisão do Plano e do Programa ABC, e a formulação destes instrumentos para o período de 2020-2030.

<sup>32</sup>. Decreto nº 10.293, de 25 de março de 2020.

## Resposta às queimadas e à Covid-19

Como resposta à uma ação<sup>33</sup> no judiciário decorrente da pandemia de Covid-19 e sua incidência em terras indígenas, o governo federal editou medida provisória<sup>34</sup> aplicando barreiras sanitárias protetivas a fim de conter o avanço do vírus nas populações indígenas. Inicialmente prevista para durar enquanto estiver vigente o estado de calamidade pública<sup>35</sup>, a MP foi prorrogada por mais 70 dias através de um ato<sup>36</sup> do Congresso Nacional em novembro de 2020. A alta incidência de casos de Covid-19 nas aldeias foi diretamente relacionada à presença de grileiros e madeireiros que ocupam ilegalmente esses territórios (LAUDARES, 2020), como demonstra a figura a seguir.

---

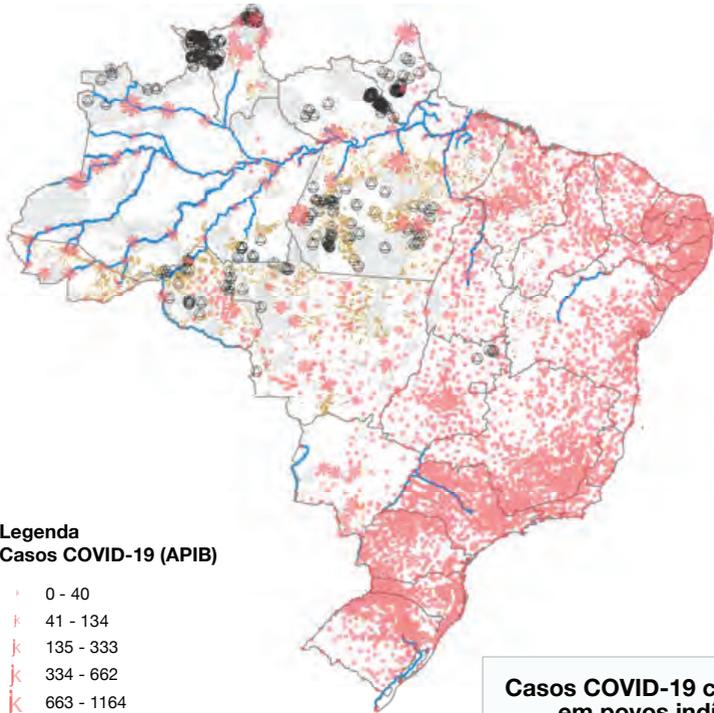
<sup>33</sup>. ADPF 709 detalhada no capítulo do Judiciário.

<sup>34</sup>. Medida provisória nº 1.005, de 30 de Setembro de 2020.

<sup>35</sup>. Decreto legislativo nº 6, de 2020.

<sup>36</sup>. Ato do presidente da mesa do Congresso Nacional nº 149, de 2020.

## Casos COVID-19 confirmados em povos indígenas, desmatamento e mineração ilegal no Brasil



### Legenda

#### Casos COVID-19 (APIB)

- 0 - 40
- 41 - 134
- 135 - 333
- 334 - 662
- 663 - 1164

■ Desmatamento na região amazônica

■ Desmatamento no cerrado

t Mineração ilegal

□ Limites administrativos

— Transporte aquaviário

■ Reservas indígenas

0 212,5 425 850 1,275 1,700  
Quilômetros

### Casos COVID-19 confirmados em povos indígenas, desmatamento e mineração ilegal no Brasil

Este mapa mostra o número de casos COVID-19 confirmados em povos indígenas no Brasil, focos de desmatamento de 1º de março a 31 de agosto de 2020 e locais de mineração ilegais.

Fontes: IBGE, APIB, SUS, INPE, RAISG e FUNAI.  
Elaborado por Humberto Laudaes, Ph.D.

Além disso, entre os atos do Presidente, 2 deles<sup>37</sup> instituíram força-tarefa no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU) para atuação especializada nas demandas judiciais que tenham por objeto a defesa de políticas públicas ambientais prioritárias nos estados que compõem a Amazônia Legal, sendo composta por 20 integrantes dos quadros da AGU, para ajuizar ações judiciais, em parceria com o Ibama ou ICMBio, acerca de indenizações ou obrigações para reparar danos ambientais na Amazônia Legal; e o Extrato de Acordo de Cooperação Técnica AGU/Ibama/MPF nº 2/2020, que disciplinou a atuação processual dos Órgãos signatários no âmbito das ações judiciais que dizem respeito ao Projeto Amazônia Protege, de combate ao desmatamento ilegal na região.

Por fim, outros atos publicados pela Presidência da República que se relacionam à estrutura e matérias de atribuição dos ministérios foram detalhados nas respectivas seções.

## 13.2

### Atos do Ministério do Meio Ambiente

---

Desde janeiro de 2019, foram publicados 38 atos pelo Ministério do Meio Ambiente relacionados à Amazônia ou relevantes para o contexto da região, sendo 8 atos classificados como reformas institucionais, 7 flexibilizações, 7 neutros, 6 regulações, 6 respostas e 4 desregulações.



---

<sup>37</sup>. Portaria nº 469, de 24 de setembro de 2019 e Portaria nº 348, de 23 de setembro de 2020.

Foto Marizilda Cruppe/Amazônia Real

## Reforma Institucional

Como observado no capítulo de governança, o Ministério do Meio Ambiente teve alterações significativas em sua estrutura, formalizadas através de decretos presidenciais e portarias. Um dos atos classificados como reforma institucional foi a Portaria nº 630, de 5 de novembro de 2019, que definiu novo regimento interno do Conama<sup>38</sup>, mudando a forma de tomada de decisão, de consenso à votação por maioria simples. As alterações na composição do Conama e no processo decisório facilitaram a votação de decisões de acordo com o posicionamento do governo, como ocorreu na sua 135ª Plenária em 28 de setembro de 2020<sup>39</sup>, em que foram revogadas Resoluções Conama, mesmo após manifestação contrária de representantes da sociedade civil e do Ministério Público.

Um ato que gerou polêmica foi a Portaria nº 524/2020, que criou grupo de trabalho para realizar os estudos e análises de potenciais sinergias e ganhos de eficiência administrativa de uma possível fusão entre o Ibama e o ICMBio. A medida vem sendo criticada por organizações da sociedade civil e entidades como a Associação Nacional de Servidores da Carreira de Meio Ambiente (Ascema), principalmente por incluir na composição do GT policiais militares e indicados políticos ligados à bancada ruralista.



<sup>38</sup>. O Conama já havia passado por uma reforma institucional por meio do Decreto 9.806, de 28 de maio de 2019, que alterou seu regimento, reduzindo de 100 para 21 integrantes, extinguindo a Câmara Especial Recursal e reduzindo a participação da sociedade civil organizada. O Decreto nº 9.939, de 24 de julho de 2019 posterior, recuou para incluir o Ministério Público Federal, que havia sido retirado, como membro-convidado e sem direito a voto. Além da redução de membros, a escolha das entidades da sociedade civil se dará por sorteio, o que enfraquece a participação e impede que sejam consideradas “representantes” da sociedade.

<sup>39</sup>. O resultado dessa plenária foi a publicação da Resolução Conama nº 500/2020, que se encontra suspensa por liminar deferida no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 748 no STF, tendo sido restaurada a vigência e eficácia das resoluções revogadas. A Política por Inteiro elaborou Nota Técnica sobre as revogações: <https://www.politicaporinteiro.org/wp-content/uploads/2020/09/Nota-Tecnica-sobre-a-135a-Plenaria-do-Conama.pdf>

## Fiscalização e infrações ambientais

No que tange à fiscalização e infrações ambientais, foram publicados pelo MMA, Ibama e ICMBio nove (09) atos que desregulam ou flexibilizam normas relativas ao pagamento de multas por infrações ambientais, ou que realizaram novas regulações sobre o assunto. Foi criado, por meio de Portarias e Instruções Normativas do Ibama<sup>40</sup>, um programa de conversão de multas em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação ambiental, no qual autuados podem optar por reverter o pagamento da multa em projetos de recuperação ou preservação ambiental, e que até o momento não teve adesão.

Foi criada também a Coordenação de Apuração de Infrações Ambientais (CIAM)<sup>41</sup>, em substituição à antiga Coordenação dos Processos de Cobrança, Sancionador Ambiental e Fiscal do Ibama, contando com uma área dedicada à conciliação ambiental. Uma portaria conjunta<sup>42</sup> do MMA, ICMBio e Ibama, estabeleceu diretrizes e critérios aplicáveis à fase de conciliação ambiental do processo sancionador ambiental, flexibilizando normas de infração ambiental, no mesmo sentido que o estabelecido em abril de 2019 por um decreto presidencial<sup>43</sup> que determinou que o poder público deveria “estimular a conciliação” nos casos de infrações administrativas por danos ao meio ambiente, através das audiências de conciliação. Apenas cinco audiências de conciliação ambiental haviam sido realizadas no Ibama até dezembro de 2020 (de 7.205 agendadas, segundo levantamento do Observatório do Clima) e nenhuma no ICMBio.

Uma das portarias publicadas<sup>44</sup> estabeleceu, entre situações que podem acabar com a punição aos infratores ambientais, a possibilidade de “retratação” e anistia do infrator, representando uma desregulação. Definiu também que decisões que extinguem punições não admitem recurso. Na prática essas mudanças asseguram a impunibilidade dos infratores e a continuidade dos crimes ambientais. Na Amazônia, cujas infrações e crimes ambientais são ligados sobretudo ao desmatamento ilegal e grilagem de terras, essas desregulações representam um risco ao combate ao desmatamento.

Além disso, houve flexibilização no Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental do Ibama, por meio de portaria<sup>45</sup>, para ampliar o uso da força por parte de agentes ambientais e restringir a comunicação entre os fiscais responsáveis por apurações com o Ministério Público Federal.

---

<sup>40</sup>. Instrução Normativa nº 5, de 31 de janeiro de 2019, Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 29 de janeiro de 2020, Instrução Normativa Conjunta nº 3, de 29 de janeiro de 2019, Portaria nº 76, de 18 de fevereiro de 2020 e Instrução Normativa Conjunta nº 3, de 29 de janeiro de 2019.

<sup>41</sup>. Portaria nº 2.864, de 7 de agosto de 2019.

<sup>42</sup>. Portaria Conjunta nº 589, de 27 de novembro de 2020.

<sup>43</sup>. Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019.

<sup>44</sup>. Instrução Normativa Conjunta nº 2, de 29 de janeiro de 2020.

<sup>45</sup>. Portaria nº 3.326, de 12 de setembro de 2019.

## Combate ao desmatamento

Acerca do combate ao desmatamento, chama atenção haver apenas seis (06) atos<sup>46</sup> relacionados a esse assunto no MMA<sup>47</sup>, sobretudo em um cenário de aumento nas taxas de desmatamento e de queimadas na Amazônia. São duas portarias sobre a lista de municípios prioritários<sup>48</sup> para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento na Amazônia Legal: uma acerca dos requisitos para a inclusão dos municípios na lista e outra para declarar o retorno de dois municípios do Mato Grosso à lista. Também houve a publicação de quatro editais contendo as áreas de desmatamento identificadas e embargadas.

Também foi discutido na imprensa um plano do Conselho Nacional da Amazônia Legal para controle do desmatamento. Até final de dezembro, no entanto, o mesmo não havia sido tornado público oficialmente.

A Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), estrutura de governança responsável por propor, implementar, monitorar e avaliar a Política e o Plano Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg e Planaveg), foi extinta pelo Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 (decreto do “revogação”) e recriada pelo Decreto nº 10.142/19. Seu novo regimento interno foi aprovado por meio de portaria do MMA<sup>49</sup>, atribuindo-lhe nova competência no art. 2º, II, de coordenar e monitorar a implementação dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas Cerrado e Amazônia, havendo uma sobreposição de competências com o Conselho Nacional da Amazônia Legal no que tange à Amazônia, uma vez que este passou a tratar de mitigação das emissões de GEE pelo controle ao desmatamento. Além disso, sua composição foi alterada: seus sete integrantes sendo representantes do governo federal, excluindo a participação da sociedade civil e de representantes das esferas estadual e municipal, antes presentes na comissão.

---

<sup>46</sup>. Editais de Coordenadas Geográficas nº 49/2019, nº 43/2020, nº 37/2020 e nº 56/2020, Portaria nº 161, de 15 de abril de 2020 e Portaria nº 162, de 15 de abril de 2020.

<sup>47</sup>. Na Presidência da República, sobre esse tema, houve edição de apenas dois atos sobre a suspensão do emprego do fogo e exigindo que os ministérios adotem medidas necessárias para o combate a focos de incêndio na região da Amazônia Legal.

<sup>48</sup>. A lista de municípios prioritários foi uma estratégia anteriormente realizada pelo MMA, que ditava por portaria anualmente a lista de municípios amazônicos a serem considerados prioritários para ações de prevenção e controle do desmatamento, considerando como critérios a dinâmica do desmatamento na região. Já a lista de municípios com desmatamento monitorado e sob controle, diz respeito àqueles municípios que conseguiram reduzir e manter níveis baixos de desmatamento. Apesar da publicação das portarias acerca da lista, essa estratégia não vem sendo efetivamente utilizada pela atual gestão.

<sup>49</sup>. Portaria nº 341, de 30 de julho de 2020.

Em janeiro de 2021, foi publicada uma resolução da Conaveg<sup>50</sup> aprovando o Plano Operativo para o Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023<sup>51</sup>. O plano publicado tem metas pouco ambiciosas e não aponta o que de efetivo será feito para frear a curva de desmatamento em alta nos últimos dois anos. Um dos eixos de ação definidos com o maior número de metas é o de “pagamento por serviços ambientais”. Além disso, muitos dos indicadores apresentados são rasos, sem métricas concretas para um efetivo acompanhamento da evolução dos resultados esperados.

O eixo “tolerância zero” ao desmatamento ilegal traz 31 metas, diversas delas a respeito do fortalecimento e aperfeiçoamento do monitoramento. Mas é importante lembrar que o orçamento dos órgãos de fiscalização foi bastante reduzido para o ano de 2021. O Inpe, instituição citada como responsável por 11 metas relativas ao monitoramento do desmatamento por meio do PRODES e DETER, terá apenas 2.7 milhões disponíveis para monitorar o ano todo. Também não se falou em aumento do efetivo no Ibama, principal órgão fiscalizador. A principal meta indicada para reduzir o desmatamento está ligada ao aumento de 5% por ano da presença institucional em campo de ações de fiscalização ambiental, mas considerando apenas a atuação do ICMBio nas unidades de conservação. O indicador para a verificação do cumprimento dessa meta é o número de ações de fiscalização ambiental executadas nas UCs, o que não necessariamente signifique a redução do desmatamento na prática. Além disso, há um componente de uso das forças policiais e militares nesse eixo, com a presença do Ministério da Defesa e ainda da Polícia Federal.

---

<sup>50</sup>. Resolução nº 5 da Conaveg, de 18 de novembro de 2020: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-conaveg-n-5-de-18-de-novembro-de-2020-298864681>.

<sup>51</sup>. [https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/pdf/copy3\\_of\\_PlanoOperativo20202023.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/controle-de-desmatamento-e-incendios-florestais/pdf/copy3_of_PlanoOperativo20202023.pdf).

Uma das linhas de ação do eixo é a ampliação da punibilidade por crimes e infrações ambientais relacionadas a desmatamento ilegal e incêndios florestais. No entanto, não há metas específicas sobre aumento de operações para aplicação de multas, embargos ou apreensões por infrações ambientais ou prisão em casos de cometimento de crimes ambientais. Não há no Plano nenhuma menção aos municípios prioritários para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento, nem ao Fundo Amazônia, ou nenhum outro tipo de ação de incentivo a projetos de prevenção e combate ao desmatamento.

## Licenciamento ambiental

Em relação ao licenciamento ambiental, foram publicadas pelo Ibama e ICMBio medidas como a desregulação<sup>52</sup> de norma que permite o Ibama a repassar para estados e municípios qualquer processo de licenciamento ambiental de sua responsabilidade, mesmo sem a manifestação dos demais entes nos casos em que envolver mais de um ente federativo. Por outro lado, houve a definição de novas regras<sup>53</sup> sobre o assunto, acerca do estabelecimento de procedimentos internos de licenciamento ambiental que impactam Unidades de Conservação ou seu entorno; bem como sobre a classificação de risco de atividades econômicas associadas aos atos públicos de liberação de responsabilidade do Ibama, não sendo aplicável aos atos a aprovação tácita.

## Biodiversidade e áreas protegidas

Outro subtema que apareceu entre os atos editados foi o de Biodiversidade. Foi publicada pelo ICMBio uma Instrução Normativa<sup>54</sup> que flexibilizou regras sobre a prevenção e controle de espécies exóticas ou invasoras em Unidades de Conservação federais, autorizando propostas de planos de manejo particulares, mediante anuência do ICMBio. Especificamente sobre espécies ameaçadas, houve a eliminação, por portaria<sup>55</sup>, do Plano de Ação Nacional para a Conservação das Espécies Ameaçadas e de Importância Socioeconômica do Ecossistema Manguezal, flexibilizando a criação de camarões em viveiros na chamada zona entre marés (onde se desenvolvem os mangues).

---

<sup>52</sup>. Instrução Normativa do Ibama nº 8, de 20 de fevereiro de 2019.

<sup>53</sup>. Instrução Normativa Conjunta Ibama/ICMBio nº 8, de 27 de setembro de 2019 e Portaria nº 2.231, de 24 de setembro de 2020.

<sup>54</sup>. Instrução Normativa nº 6, de 25 de julho de 2019.

<sup>55</sup>. Portaria nº 647, de 30 de outubro de 2019.

No que tange à UCs, houve ainda uma reforma institucional na Comissão Permanente de Compensação Ambiental, que realiza a destinação ou redesignação de recursos de compensação ambiental relacionados às unidades de conservação federais. Antes a Comissão era deliberativa e se tornou consultiva, bem como as decisões, antes colegiadas, passaram a se concentrar no presidente do ICMBio, conforme portaria<sup>56</sup>. Além disso, há uma tendência de habilitações de projetos de concessão de Parques Nacionais à iniciativa privada, que vêm sendo desenvolvidas pelo ICMBio.

## /3.3

# Atos do Ministério de Minas e Energia

---

O Ministério de Minas e Energia produziu nos anos de 2019/2020 18 medidas relevantes dentro do tema Amazônia. Além da regulação (7) nos setores de mineração e energia, foi possível identificar sinais de desregulação (3) e flexibilização (2). No ano de 2019 duas portarias<sup>57</sup> se apresentaram como desregulação, pois instituíram grupos de trabalho, no âmbito da ANM, para agilizar os processos de concessão de lavra minerária e licença de pesquisa. Em 2020 foi criado o Comitê de Transformação Mineral<sup>58</sup> a fim de articular ações com órgãos públicos e entidades representativas do setor de transformação mineral entendido, a princípio, como neutro.

Dentro da agenda regulatória da Agência Nacional de Mineração - ANM, uma portaria<sup>59</sup> orientou o exercício da atividade de fiscalização e poder de polícia, responsabilizando a Agência pela elaboração de relatório pormenorizado da atividade de lavra ilegal ou irregular constatada por meio de vistoria, com a indicação dos autores, da substância lavrada ilegalmente ou irregularmente, a indicação da quantidade lavrada e a sua qualidade, bem como o valor por unidade e o valor global do recurso mineral usurpado.

Ainda em 2020, uma resolução<sup>60</sup> alterou os artigos 102 a 122 da Portaria no 155/2016, que disciplinam sobre a emissão da Guia de Utilização. A GU, emitida pela ANM, permite a

---

<sup>56</sup>. Portaria nº 651, de 31 de outubro de 2019.

<sup>57</sup>. Portaria nº 4.046, de 13 de novembro de 2020; Portaria nº 136, de 26 de agosto de 2019.

<sup>58</sup>. Portaria nº 320, de 25 de agosto de 2020.

<sup>59</sup>. Portaria nº 240 de 12 de junho de 2020.

<sup>60</sup>. Resolução nº 37, de 4 de junho de 2020.

extração mineral em área titulada, em caráter excepcional, antes da outorga da concessão de lavra. A nova resolução altera a redação dos tópicos que tratam sobre a GU, trazendo uma nova especificação sobre que tipo de políticas públicas devem ser levadas em conta no processo de análise para emissão da guia de utilização, configurando assim, uma flexibilização.

Seguindo a tendência de flexibilização, uma resolução<sup>61</sup> alterou os artigos da Resolução nº 46, de 08 de setembro de 2020, considerando corrigir erros materiais e assim suspendendo de 28/03/2020 a 31/12/2020 os prazos da Resolução nº 28/2020, salvo os prazos para defesas, provas, impugnações e recursos em processos de autuação, constituição e cobrança das receitas da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM), da Taxa Anual por Hectare (TAH), da Taxa da vistoria e das multas, que voltariam a fluir a partir da publicação da norma, ou seja, 27/11/2020. Prorrogando automaticamente por 288 dias, a partir de 02/01/2021, ou conforme composição específica de tempo estipulado pela norma, os prazos para Alvarás de Pesquisa, Guias de Utilização, Registros de Licença e Portarias de Permissão de Lavra Garimpeira, salvo os títulos vencidos até 19/03/2020 ou emitidos a partir de 02/01/2021.

A regulação se concentrou no setor elétrico, principalmente nas diretrizes de operacionalização e orçamento do programa Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica na Amazônia Legal - Mais Luz para Amazônia<sup>62</sup>. O programa foi instituído via decreto e sua vigência está prevista até 31 de dezembro de 2022, com possibilidade de prorrogação. De acordo com a norma o programa tem a finalidade de “fornecer o atendimento com energia elétrica à população brasileira residente em regiões remotas da Amazônia Legal, priorizando os assentamentos rurais, as comunidades indígenas, os territórios quilombolas e as demais comunidades localizadas em reservas extrativistas ou impactadas diretamente por empreendimentos de geração ou de transmissão de energia elétrica cuja responsabilidade não seja do próprio concessionário”.

---

<sup>61</sup>. Resolução nº 50, de 24 de novembro de 2020.

<sup>62</sup>. O Programa Mais Luz para a Amazônia foi criado pelo Decreto nº 10.221, de 5 de fevereiro de 2020 e regulamentado por cinco portaria do MME: Portaria 244/2020, Portaria nº 254, de 23 de junho de 2020, Portaria nº 302, de 5 de agosto de 2020, Portaria nº 342, de 14 de setembro de 2020 e Portaria nº 86, de 9 de março de 2020.

## /03.4

# Atos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

---

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foi marcado pelas reformas institucionais, relacionadas à regularização fundiária e à política florestal. Foram considerados 13 atos relevantes para Amazônia, sendo (6) reformas institucionais, (5)

## Política Florestal

regulações (1) desregulação e uma (1) desestatização.

Em 2019, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) foi incorporado ao MAPA e, através de uma portaria<sup>63</sup>, uma série de competências administrativas foram delegadas ao diretor geral do órgão, ampliando o escopo da sua atuação, incluindo a possibilidade de celebração de convênios. O SFB tem impacto direto na Amazônia legal pois atua na gestão das florestas públicas, sendo um eixo transversal envolvendo políticas públicas de regularização fundiária, conservação, mineração, política indígena e infraestrutura. De acordo com o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) 2021, entre as 67 Florestas Nacionais, 34 se localizam no bioma Amazônia, área prioritária para o desenvolvimento das concessões florestais. Destas, 24 possuem plano de manejo, somando 11,987 milhões de hectares. É de responsabilidade do órgão o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) que tem como objetivo selecionar e descrever as florestas públicas passíveis de concessão.

Seguindo a agenda de reformas, um decreto presidencial<sup>64</sup> de 2020 transferiu do MMA para o MAPA o poder de “formular as estratégias, políticas, planos e programas para a gestão de florestas públicas”, atribuindo assim competências florestais ao MAPA.

O Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, encarregado de fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e promover a inovação tecnológica do setor, também passou por reforma institucional via decreto. Sua composição foi alterada passando a ter 7 membros: Serviço Florestal Brasileiro/MAPA (1), MCTI (1), MMA (1), Confederação Nacional da Indústria (1), Abema/ Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (1), Confederação Nacional dos Municípios/CNM (1) e Confederação Nacional dos Trabalhadores na

---

<sup>63</sup>. Portaria nº 49, de 29 de MARÇO de 2019.

<sup>64</sup>. Decreto nº 10.347, de 13 de maio de 2020.

Agricultura/CONTAG (1). Anteriormente o Conselho era composto por 14 membros, sendo 3 da sociedade civil organizada representada por organizações não governamentais e movimentos sociais.

Em 2019, o PAOF 2020 passou por consulta pública e foi oficializado via portaria<sup>65</sup>. Da mesma forma, o PAOF 2021 foi oficializado por uma portaria interministerial<sup>66</sup> (MMA/ MAPA). O plano para 2021 contempla 20 áreas de florestas públicas federais passíveis de concessão, sendo 16 na Amazônia Legal. Com exceção da Gleba de Castanho (AM), que é uma área de floresta ainda não-destinada, todas as demais áreas são Florestas Nacionais.

A concessão de florestas nacionais e glebas públicas é prioridade dentro do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI). A Resolução CPPI nº 114, de 19 de fevereiro de 2020 qualificou os projetos de concessão das Florestas Humaitá e Iquiri e da Gleba Castanho, todas no estado do Amazonas. Destaque para a concessão da Gleba Castanho, que se trata de um processo inédito de concessão de área pública não destinada.

Somando à agenda de concessões, uma portaria interministerial<sup>67</sup> determinou que o Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, efetuará a entrega ao MAPA das áreas de domínio da União, sem prévia destinação, ainda que não incorporadas ao seu patrimônio, que possuam florestas públicas federais identificadas no Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) para concessão florestal. A entrega será intermediada pelo Sistema Florestal Brasileiro, que ficará responsável por promover a outorga do direito da prática do manejo florestal sustentável em florestas públicas federais, por meio da formalização de contratos de concessão de florestas, exclusivamente nas Florestas Públicas identificadas no PAOF vigente. A medida é parte do processo regulatório das concessões florestais, sendo considerada uma norma de desestatização.

A desregulação se deu por meio de uma resolução<sup>68</sup> relacionada ao entendimento do Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012). Tal medida acaba por neutralizar a verdadeira intenção da norma original do Novo Código Florestal que, através do seu artigo 78-A, pretendia garantir que os créditos agrícolas fossem disponibilizados apenas às propriedades devidamente registradas no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Isto significa que o órgão ambiental competente deveria verificar e validar os dados de inscrição autodeclarados pela propriedade, concedendo assim o referido cadastro. O ato normativo em questão dispensou a necessidade de validação das informações fornecidas

---

<sup>65</sup>. Portaria nº 465, de 30 de julho de 2019.

<sup>66</sup>. Portaria Interministerial nº 348, de 31 de julho de 2020.

<sup>67</sup>. Portaria interministerial nº 7, de 30 de dezembro de 2020.

<sup>68</sup>. Resolução nº 8, de 1º de agosto de 2019.

pelo proprietário, abrindo assim a possibilidade real de concessão de créditos agrícolas a propriedades com informações inconsistentes ou até mesmo falsas, o que se traduz em sérios riscos à vegetação nativa e aos recursos hídricos, os bens ambientais mais protegidos pelo Código Florestal.

Dentro do escopo do Cadastro Ambiental Rural, uma tentativa de flexibilização foi dada através de uma medida provisória<sup>69</sup> que altera o parágrafo 3º do artigo 29 do Código Florestal, retirando a previsão de prazo determinado para inscrição do imóvel rural no CAR. Inicialmente os prazos foram definidos como condição para adesão de proprietários rurais ao chamado Programa de Regularização Ambiental - (PRA), criado com o Código Florestal em 2012, com objetivo de resolver o passivo ambiental acumulado. Sem a definição de prazo para o cumprimento da obrigação do registro das propriedades rurais no CAR, torna-se possível realizar o cadastro muito tempo depois da implantação da propriedade em si, dificultando assim a fiscalização por parte dos órgãos ambientais. A medida provisória em questão foi convertida em lei<sup>70</sup> que alterou o Código Florestal, tornando a inscrição no CAR obrigatória com prazo indeterminado para todas as propriedades e posses rurais. A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) que deve ser requerida em até 2 (dois) anos. O detalhamento da regulação do PRA passa a ser responsabilidade dos estados.



---

<sup>69</sup>. Medida Provisória nº 884, de 14 de junho de 2019.

<sup>70</sup>. Lei nº 13.887, de 17 de outubro de 2019.

## Regularização Fundiária

No ano de 2019, uma portaria<sup>71</sup> transferiu para o Incra todos os atos da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, da Casa Civil da Presidência da República- SEAD, incluindo os atos normativos da extinta Subsecretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal- SERFAL. Na sequência, o Incra criou o Comitê Gestor da Regularização Fundiária na Amazônia Legal<sup>72</sup> (Comitê Regulariza Amazônia) a fim de agilizar a regularização fundiária em Projetos de Assentamento no Programa Nacional de Reforma Agrária e em áreas da União na Amazônia Legal. O "Regulariza Amazônia" é um projeto de Apoio à Política de Regularização Fundiária na Amazônia Legal nos Estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso e Amapá, que teve início em 2017 e tem previsão de encerramento para 2021. Trata-se de uma iniciativa de cooperação técnica com a União Europeia e tem como objetivo "aperfeiçoar o processo de gestão e regularização fundiária, em nível federal e estadual, aprimorar e acelerar o processo de destinação e regularização fundiária de terras nos quatros estados".

Ainda em 2019, um decreto presidencial<sup>73</sup> alterou o Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018, regulamentando que a regularização de imóveis da União ou do INCRA se dará por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, como previsto na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Além disso compatibilizou com o regimento dado pela Lei nº 13844/2019 a transferência para o INCRA das atribuições que, até então, eram da extinta Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República.

Ao mesmo tempo e aliado à esse contexto de reformas, o poder executivo publicou a Medida Provisória nº 910, em 10 de dezembro de 2019, conhecida como *MP da grilagem*, que teve grande repercussão pois refletiu o caráter de flexibilização e desregulação da agenda de Regularização Fundiária, especialmente na Amazônia Legal. A MP altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Na sequência foram publicadas três instruções normativas do Incra<sup>74</sup>, a fim de adequar os procedimentos da regularização fundiária de acordo com a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 e buscando garantir o andamento da Medida Provisória. Os atos revogaram as normativas nº 95, 96 e 97 que

---

<sup>71</sup> Portaria nº 1.242, de 12 de junho de 2019.

<sup>72</sup> Portaria nº 2.017, de 17 de setembro de 2019.

<sup>73</sup> Decreto nº 10.165, de 10 de dezembro de 2019.

<sup>74</sup> Instrução normativa nº 98, de 30 de dezembro de 2019; Instrução normativa nº 99, de 30 de dezembro de 2019; Instrução normativa nº 100, de 30 de dezembro de 2019.

antes regulavam os processos administrativos de regularização fundiária e reforma agrária. Diversas organizações, como o Instituto Socioambiental (ISA) e o Observatório de Clima (OC), apontam que a MP contraria o interesse público, favorecendo a grilagem de terras públicas, causa insegurança jurídica e potencializa tanto o desmatamento, quanto os conflitos fundiários. A MP perdeu sua validade em maio de 2020 e foi reformulada, sendo transformada no Projeto de Lei 2.633/2020, que é uma das prioridades do governo no Congresso. Segundo o Ministério Público, o PL apresentado possui os mesmos vícios anteriores, apesar das alterações realizadas no texto<sup>75</sup> (vide capítulo Legislação).

No final de 2020, um decreto<sup>76</sup> regulamentou a Lei 11.953 que trata da regularização fundiária em áreas da União na Amazônia Legal e do Incra em todo o país. No ano anterior, o governo havia publicado um decreto sobre o tema nos mesmos moldes da polêmica Medida Provisória nº 910, que perdeu validade sem que houvesse sua aprovação. Assim, se fazia necessária uma atualização da norma em consonância com a lei vigente. A medida foi considerada uma regulação, mas traz pontos controversos. Estabelece novos procedimentos do “Sigef Titulação”, sistema de automação de análises do Incra criado em 2018, de uso de imagens de satélite e cruzamento de dados com outros sistemas, apesar de não obrigar a publicação dessas análises. Além disso, eliminou o cadastro da ocupação por meio de georeferenciamento pelo poder público, que ocorria antes do requerimento da titulação, estabelecendo que o georeferenciamento será entregue pelo requerente.

Relacionado aos projetos em curso, no âmbito do Incra, um decreto presidencial<sup>77</sup> de 2020 instituiu o Comitê Gestor do Projeto de Cooperação Brasil-Alemanha para Regularização Ambiental de Imóveis Rurais na Amazônia e em Áreas de Transição para o Cerrado. O ato oficializou o comitê, que já havia se reunido em Julho de 2020 para apresentação do Plano Anual de Contratações e Aquisições do Projeto. Cabe ao comitê, que terá duração até 30 de abril de 2023, realizar, em conjunto com o Serviço Florestal Brasileiro, a Caixa Econômica Federal e o Banco Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW, a revisão de meio-termo da implementação das operações realizadas no projeto.

Ainda em 2020, o MAPA instituiu<sup>78</sup> e definiu<sup>79</sup> as diretrizes do programa “Titula Brasil”. O programa tem como objetivo aumentar a capacidade operacional dos procedimentos de titulação e regularização fundiária das áreas rurais sob domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Será executado diretamente pelo Núcleo Municipal de Regularização Fundiária - NMRF, cabendo ao Incra implementar e coordenar o NMRF e elaborar o Regulamento Operacional e o Manual de Planejamento e Fiscalização do Programa e propor sua revisão, quando for necessária. Cabe à Secretaria

---

<sup>75</sup> Nota Técnica nº 12/2020/PFDC/MPF, de 18 de maio de 2020.

<sup>76</sup> Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020.

<sup>77</sup> Decreto nº 10.451, de 10 de agosto de 2020.

<sup>78</sup> Portaria conjunta nº 1, de 2 de dezembro de 2020.

<sup>79</sup> Portaria nº 26, de 4 de dezembro de 2020.

Especial de Assuntos Fundiários do MAPA formular e normatizar as diretrizes do Programa, supervisionar e monitorar as ações e resultados, assim como aprovar o Regulamento Operacional e o Manual de Planejamento e Fiscalização. As principais diretrizes do programa são: aumentar o alcance e a capacidade operacional da política pública de Regularização Fundiária, agilizar o procedimento de titulação provisória e definitiva da política de regularização fundiária, reduzir o acervo de processos de regularização fundiária pendentes de análise, garantir maior eficiência e celeridade ao processo de regularização fundiária e fomentar boas práticas no federalismo cooperativo com os municípios.

O plano trata de um importante sinal de municipalização da questão fundiária. De acordo com a portaria, os municípios poderão aderir ao programa de forma voluntária, disponibilizando servidores para o NMRF, por meio de parcerias com o Inbra. Posicionar a competência ao nível municipal abre precedentes para que a regularização fundiária seja

## /03.5

# Atos do Ministério do Desenvolvimento Regional

---

pautada por questões locais, aumentando a pressão por titulações irregulares.

No âmbito do MDR foram oito (08) atos relacionados direta ou indiretamente à Amazônia, a maioria das medidas têm caráter de regulação (5), além de um (1) revisação, uma (1) desregulação e uma (1) consulta pública, considerada neutra.

No subtema “indígena”, uma resolução<sup>80</sup> da Agência Nacional de Águas, anteriormente vinculada ao MMA, decidiu que os pedidos de uso de recursos hídricos localizados no entorno das terras indígenas não terão mais de ser analisados pela diretoria colegiada e sim diretamente pela direção da ANA. Seu efeito está relacionado a Resolução nº 43, de 15 de julho de 2019, que modificou o entendimento sobre o uso dos recursos hídricos em áreas próximas a terras indígenas e definiu que a Funai seja informada sobre a existência da outorga e não sobre a solicitação da mesma, sendo portanto, classificada como desregulação.

---

<sup>80</sup>. Resolução nº 49, de 5 de agosto de 2019.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos - CNRH, anteriormente vinculado ao MMA e atualmente alocado no MDR, passou por reforma institucional via decreto.. Dentre as mudanças normativas instituídas está a liberação para que associações privadas possam manter cadastro de usuários a fim de cobrar pelo uso da água, em regiões que não possuam agência representante da ANA, como diversas localidades na Amazônia. Dessa forma, flexibiliza a outorga do uso da água, que precisaria passar por uma avaliação do comitê de bacia da região e atender o plano de gestão de recursos hídricos do comitê e os planos de recursos hídricos estadual e nacional. Essa delegação de competência era permitida exclusivamente para consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas, formados pelo poder público. Uma vez que passa para um ente privado, as decisões correm um risco de serem tomadas de forma parcial. Considerando que a região Amazônica contempla a maior bacia hidrográfica do mundo, as mudanças na governança dos recursos hídricos impactam significativamente no desenho das políticas públicas.

Foi instituída também a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e, em consonância com essa norma, foi elaborado o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia - PRDA 2020-2023, que passou por consulta pública e foi publicado pela SUDAM. O Plano contém objetivos estratégicos ligados ao desenvolvimento produtivo e meio ambiente, entre eles “Promover o fortalecimento de atividades produtivas a partir do uso sustentável da biodiversidade e da inovação tecnológica para o desenvolvimento de formas mais sustentáveis de produção”.

No âmbito dos instrumentos financeiros, os atos da SUDAM<sup>81</sup> definiram as Diretrizes e Prioridades do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) - exercício 2021, que teve seu regulamento aprovado por decreto em 2019 e, definiu também, as prioridades e as Diretrizes e Prioridades do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) - exercício 2021. Dentre as diretrizes do fundo consta: “expandir, modernizar e diversificar a base econômica da Amazônia e aumentar e fortalecer as vantagens competitivas da Amazônia”. As prioridades setoriais do FDA incluem a indústria madeireira, desde que os insumos sejam originados de projetos de manejo ou reflorestamento, observada a legislação ambiental.

Foi publicado um decreto presidencial<sup>82</sup>, classificado como reforma institucional, sobre o Plano Sub-regional de Desenvolvimento Sustentável do Xingu que tem por finalidade a promoção de políticas públicas que resultem na melhoria da qualidade de vida da população e a orientação dos programas, dos projetos e das ações federais a serem implementados na sua área de abrangência, sendo totalmente inserida no Estado do Pará. Além disso, o decreto re-criou o Comitê Gestor do Plano, que estava paralisado desde

---

<sup>81</sup>. Ato condel/sudam nº 50, de 18 de agosto de 2020; Ato condel/sudam nº 51, de 18 de agosto de 2020.

<sup>82</sup>. Decreto nº 10.524, de 20 de outubro de 2020.

2019, tendo sua representatividade reduzida, com menos assentos para organizações da sociedade civil e governos locais. A configuração anterior era composta de forma paritária por 15 representantes de órgãos governamentais e por 15 representantes de organizações da sociedade civil, além de cinco assentos dentre os 15 destinados a órgãos governamentais locais. O decreto determina que o Plano será publicado por ato

## 103.6

### Atos do Ministério da Defesa

---

do Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional, o que ainda não foi feito.

O Ministério da Defesa publicou 6 atos<sup>83</sup> referentes à Amazônia, sendo 5 portarias relacionadas ao emprego da Forças Armadas no combate ao desmatamento, sendo classificadas como resposta, e uma resolução que aprovou o Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia - Consipam, classificada como Reforma Institucional. Além dessas medidas, o MD protagonizou intensa movimentação de pessoal na Amazônia Legal, somando 583 atos em 2019 e 334 em 2020<sup>84</sup>.

Foram instituídas em 2019 e 2020, as Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) Verde Brasil e Verde Brasil 2. O Presidente da República determinou o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem através de decretos e o Ministério da Defesa ativou, via portaria, os órgãos operacionais das Forças Armadas, definindo diretrizes ao Comando do Exército e regulando os aspectos da missão, através do Grupo de Integração para Proteção da Amazônia (Gipam), que contém os órgãos de segurança pública, Ibama, ICMBio, Inpe e Serviço Florestal Brasileiro (SFB). A Operação é coordenada pela Vice-Presidência da República e executada por três comandos operacionais das Forças Armadas e órgãos de segurança pública, sob a coordenação dos Comandos a que se refere o art. 3º do Decreto 10.341, de 6 de maio de 2020, além dos órgãos e as entidades públicas de proteção ambiental.

---

<sup>83</sup>. Portaria nº 1.804/GM-MD, de 7 de maio de 2020; Portaria nº 2.138/GM-MD, de 10 de junho de 2020; Portaria nº 2.442/GM-MD, de 16 de julho de 2020; Portaria nº 3.693/GM-MD de 11 de novembro de 2020; Portaria nº 3.929/GM-MD, de 20 de setembro de 2019; Portaria nº 3.693/GM-MD, de 11 de novembro de 2020 e Resolução nº 12/CONSIPAM/MD, de 4 de dezembro de 2020.

<sup>84</sup>. A metodologia de análise de atos públicos da Política por Inteiro não capta atos de pessoal do Poder Público. Esse mapeamento foi realizado pela equipe da Política por Inteiro considerando a base de dados bruta de atos de pessoal do Ministério da Defesa em 2019 e 2020.

Os objetivos da GLO são as ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, relativas a fiscalização, repressão ao desmatamento ilegal e demais crimes ambientais, e de combate aos incêndios florestais e queimadas. No entanto, as GLOs não estabelecem metas, nem a relação oficial com áreas embargadas por desmatamento e a lista de municípios prioritários da Amazônia Legal, tampouco indicam as áreas prioritárias de atuação das operações.

A primeira GLO foi instituída em agosto de 2019, com duração de 30 dias e prorrogada por mais 30, se encerrando em outubro de 2019. A segunda, instituída em maio de 2020, com prazo determinado até junho (30 dias), foi estendida por três vezes. A primeira alteração estendeu o período até 10 de julho, porém, no dia 9 de julho, um novo decreto prorrogou a operação até novembro de 2020. A terceira prorrogação aconteceu quando a operação completava 6 meses e sua vigência foi estendida até abril de 2021.

A nova governança implementada através das operações militares na Amazônia é composta pelos Ministérios da Defesa, Justiça e Segurança Pública; Forças Armadas (incluindo Marinha, Exército e Força Aérea); Comandos Militares; e Força Nacional de Segurança Pública. No entanto, não há definição clara dos papéis a serem desempenhados pela Força Nacional, Forças Armadas e qual seria a função da Polícia Federal e polícias estaduais, as quais historicamente atuam em campo em suporte à atuação do Ibama, o que potencializa riscos de sobreposição de responsabilidades e falhas de coordenação.



Foto Ministério da Defesa

A contínua extensão das GLO vem se mostrando ineficaz em reduzir o avanço do desmatamento. Dados do INPE<sup>85</sup> para o mês de outubro mostram um aumento de 50,6% nos alertas, em comparação com outubro de 2019, como demonstra o gráfico abaixo, sendo o pior índice para o mês desde o início da série temporal do DETER B, em 2015.

### Série histórica de desmatamento na Amazônia de maio a novembro (meses de GLO em 2020)



Fonte: INPE - DETER

Há previsão na Constituição Federal para emprego das Forças Armadas na defesa da pátria, na garantia dos poderes constitucionais e na garantia da lei e da ordem. A decisão de emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) é de competência exclusiva do Presidente da República e ocorrem nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, em ações provisórias em área restrita, de polícia ostensiva, de natureza preventiva ou repressiva “até o restabelecimento da normalidade”. Portanto, trata-se de uma medida emergencial, de apoio pontual, que não pode ser compreendida como política pública, especialmente quando desconectada de planos de ação complementares, com eixos estratégicos, metas e governança de caráter técnico e participativo.

O Consipam tem por finalidade estabelecer diretrizes para a coordenação e a implementação de ações de governo, no âmbito do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM, consoante a Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal - PNIAL. A resolução que aprovou o novo regimento interno do Consipam também revogou a

<sup>85</sup>. <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/>

Resolução nº1/CONSIPAM/MD, de 30 de novembro de 2018. A nova redação estabeleceu que o MAPA passa a integrar o conselho junto com aos representantes do Ministério da Defesa, que o presidirá, juntamente com representantes da Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Regional e do Gabinete de Segurança

## /03.7

# Atos do Ministério da Justiça e Segurança Pública

---

Institucional da Presidência da República.

No que tange a Amazônia Legal, as ações do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em 2019 e 2020, se concentraram em complementar as ações do Ministério da Defesa nos atos relativos à Operação de Garantia de Lei e Ordem - GLO. Foram seis (6) portarias e uma instrução normativa. Três (3) portarias autorizaram o emprego da Força Nacional de Segurança Pública, em apoio ao Gabinete de Segurança Institucional, classificadas como resposta. As outras medidas tratam da questão indígena, uma (1) classificada com desregulação, (2) respostas e por fim o revogação no âmbito da FUNAI.

As portarias<sup>86</sup> relacionadas às GLO fazem parte do protocolo interministerial e têm como finalidade oficializar a autorização das ações de fiscalização, de repressão ao desmatamento ilegal e demais crimes ambientais e de combate aos incêndios florestais e às queimadas, na área que compreende a Amazônia Legal. Em 2020 para cada prorrogação realizada via decreto, o Ministério editou norma de apoio ao Gabinete de Segurança Institucional, convocando as FNSP. Já em 2019, a ação do MJSP esteve atrelada ao Decreto 9.985 de 23 de agosto de 2019. Além destas ações a FNSP foi empregada (nota de rodapé PORTARIA Nº 636, DE 9 DE JULHO DE 2019) em apoio ao IBAMA, na região de São Félix do Xingu, e prorrogada (nota de rodapé PORTARIA Nº 315, DE 2 DE ABRIL DE 2019) nas Unidades de Conservação da Amazônia, operação em curso desde 2018.

Uma portaria da FUNAI<sup>87</sup>, entendida como desregulação, revogou a Instrução Normativa nº 3/2012/FUNAI, além de promover uma mudança de caráter administrativa no órgão. A nova instrução disciplina o requerimento, a análise e a emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados, o que permite a exploração

---

<sup>86.</sup> Portaria nº 265, de 21 de maio de 2020; Portaria nº 386, de 10 de julho de 2020; e Portaria nº 631, de 12 de novembro de 2020.

<sup>87.</sup> Instrução Normativa no 9 de 16 de abril de 2020.

e a comercialização de terras indígenas - TIs, que ainda não foram homologadas pelo presidente da República. Sendo assim, a Funai passa a considerar apenas a existência de TIs homologadas, reservas indígenas e terras dominiais indígenas plenamente regularizadas, excluindo as TIs delimitadas, TIs declaradas e TIs demarcadas fisicamente, além das TIs com portaria de restrição de uso, as terras da União cedidas para usufruto indígena e também as áreas de referência de povos isolados, em restrição de uso. Dessa forma, as 237 terras indígenas (nota de rodapé) em processo de demarcação no Brasil, 54% localizadas na Amazônia Legal, perdem a proteção contra o registro de propriedades privadas dentro dos seus territórios.

Segundo nota da Funai<sup>88</sup>, a norma anterior permitia que “antes do Decreto Homologatório Presidencial fosse possível ao Estado interferir, por prazo indeterminado, em face de procedimento demarcatório em curso, no direito fundamental de posse e propriedade”. Dessa forma a nova norma pretende corrigir inconstitucionalidades detectadas em estudos efetuados pela Procuradoria Federal Especializada em matéria indígena. Porém a INA - Associação dos Servidores da Fundação Nacional do Índio considerou a medida, em nota técnica<sup>89</sup>, “o que se pode chamar de revisionismo demarcatório, em contexto político de escalada cronológica de destruição dos direitos indígenas”, já que consiste em um movimento político, jurídico e administrativo que influencia a gestão da Funai.

Cabe destacar que uma das áreas mais atingidas pelo desmatamento é ocupada por indígenas isolados e interdita por uma portaria da Funai. Cerca de 170 focos de incêndio foram registrados sobre ela em 2019, segundo levantamento do Instituto Socioambiental (ISA)<sup>90</sup>.

Já em 2020, um dos atos de resposta<sup>91</sup> se deu na prorrogação do prazo do emprego da Força Nacional de Segurança Pública - FNSP em apoio à Fundação Nacional do Índio, para garantir a integridade física e moral dos povos indígenas e dos servidores da Funai, na Terra Indígena Vale do Javari, no Estado do Amazonas, em caráter episódico e planejado, por 180 (cento e oitenta) dias, no período de 30 de novembro de 2020 a 28 de maio de 2021. Os conflitos na região se intensificaram em 2019, culminando no ataque à base da Funai responsável pela proteção dos povos indígenas isolados. A região é a segunda maior área demarcada do país e sofre com a pressão dos setores contrários à demarcação de terras.

O segundo ato de resposta autorizou a prorrogação do emprego da Força Nacional de Segurança Pública, em apoio à Fundação Nacional do Índio, de 1º de janeiro de 2021 a

<sup>88</sup> <http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/6142-nota-de-esclarecimen->

<to-acao-ministerio-publico-federal#:~:text=A%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20n%C2%BA%203,posse%20e%20propriedade%2C%20positivado%20no.>

<sup>89</sup> <https://indigenistasassociados.org.files.wordpress.com/2020/04/2020-04-27-nota-tc3a9cnica-in-09.pdf>.

<sup>90</sup> Portaria nº 637, de 24 de novembro de 2020.

<sup>91</sup> Portaria Nº 688, de 28 de dezembro de 2020.

28 de fevereiro de 2021, em apoio às barreiras previstas no “Plano de Barreiras Sanitárias para os Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato”. A medida é uma resposta relacionada à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709, na Terra Indígena Alto Rio Negro, situada no Município de São Gabriel da Cachoeira - AM, e na Terra Indígena Enawenê-Nawê, situada no Município de Juína - MT.

O revogação<sup>92</sup> da FUNAI revogou 187 atos normativos no âmbito da Fundação Nacional do Índio - Funai, conforme Decreto 10.139, de 28 de novembro de 2020.

## /3.8

# Atos do Ministério da Economia

---

O Ministério da Economia publicou quatro (04) atos relevantes dentro do tema Amazônia. Três (3) medidas têm origem na Suframa, regulam incentivos fiscais e estabelecem diretrizes para a aplicação dos recursos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I). Dispõem também sobre condições, conceitos e critérios para investimento em Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação Públicas na Amazônia Legal. Além dessas medidas, relevantes dentro do contexto econômico geral, foram publicadas mais de 2 mil medidas, originadas na SUFRAMA, relativas aos processos produtivos básicos (PPB) da indústria concentrada na Zona Franca de Manaus.

No início de 2019 o CAPDA iniciou o Programa Prioritário de Bioeconomia- PPBio, como estratégia de uso sustentável da biodiversidade aliada à contrapartida fiscal exigida das empresas inseridas na ZFM. Através de uma chamada pública (em 2019) estabeleceu a coordenação do Programa, oficializada via resolução<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup>. Portaria nº 1.298, de 1º de dezembro de 2020.

<sup>93</sup>. Resolução nº 1, de 20 fevereiro de 2019.

Em 2020, uma (01) portaria conjunta<sup>94</sup> estabeleceu como deve ser aplicado parte do percentual de 5% do faturamento bruto anual, que é exigido em como contrapartida de empresas do setor de tecnologia da informação e comunicações instaladas na Zona Franca de Manaus. Essa regulamentação envolve especificamente o percentual de 2,7% que pode ser aplicado em “projetos tecnológicos com objetivo de sustentabilidade ambiental”, os PROTECSUS que incluem os bionegócios amazônicos, ou seja atividades que envolvam produtos, serviços e/ou processos oriundos da biodiversidade amazônica; bioeconomia amazônica, entendida como ramo da economia focado no desenvolvimento de bionegócios amazônicos; biodiversidade amazônica compreendendo o conjunto de seres vivos de todas as origens que sejam naturais do Bioma Amazônia; bioma amazônico; capacitação em bioeconomia na Amazônia e bioempresas amazônicas.

Além das diretrizes para aplicação dos benefícios fiscais, um decreto presidencial de 2019 definiu as diretrizes do Comitê das Atividades de Pesquisa e Desenvolvimento na Amazônia (CAPDA) porém foi revogado por meio de outro decreto<sup>95</sup> que, além de definir as competências do CAPDA, regulamentou leis de benefício fiscal concedido às empresas do setor de tecnologia da ZFM. A medida de caráter regulatório, estabeleceu a redução do IPI (imposto sobre produtos industrializados) e a redução do imposto sobre importação para as empresas da ZFM, de acordo com a nova Lei da Informática 13.969/2019. Definiu que os investimentos destinados à transição para a indústria 4.0, realizados até o ano de 2028, serão considerados como atividades de PD&I aptas ao benefício fiscal.

A agenda da Bioeconomia na Amazônia vem sendo tratada de forma interministerial, envolvendo principalmente o MCTI, MMA e o MAPA. Atualmente os programas em curso são, no MAPA, o Programa Bioeconomia Brasil - Sociobiodiversidade<sup>96</sup>, cujo objetivo geral é de promover a articulação de parcerias entre o Poder Público, pequenos agricultores, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e seus empreendimentos e o setor empresarial, visando a promoção e estruturação de sistemas produtivos baseados no uso sustentável dos recursos da sociobiodiversidade e do extrativismo, da mesma forma a produção e utilização de energia a partir de fontes renováveis que permitam ampliar a participação desses segmentos nos arranjos produtivos e econômicos que envolvam o conceito da bioeconomia; e o Programa de Cadeias Produtivas da Bioeconomia, detalhado mais a frente na sessão do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação.

O Plano Nacional para Controle do Destamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020 – 2023 do MMA considera a bioeconomia como eixo prioritário porém apenas cita os programas já em curso sem apresentar novas ações por parte do Ministério. Já o Plano

---

<sup>94</sup>. Portaria conjunta nº 347, de 20 de outubro de 2020.

<sup>95</sup>. Decreto nº 9.941, de 25 de julho de 2019.

<sup>96</sup>. Criado pela Portaria nº 121, de 18 de junho de 2019.

Operativo publicado em janeiro de 2021<sup>97</sup>, traz 34 metas no eixo de bioeconomia, das quais destacam-se as propostas de implementação do Programa Bioeconomia Brasil – Sociobiodiversidade, que tem o MAPA como órgão responsável por sua implementação; de ampliação de linhas de financiamento para investimentos nas cadeias produtivas da sociobiodiversidade (com a meta de direcionar recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar para Cadeias da Sociobiodiversidade - PRONAF - Bio, via Plano Safra, para agricultura familiar e cadeias da sociobiodiversidade); e ampliação da produção madeireira proveniente de concessões públicas federais.

Além de medidas fiscais, o ME aprovou uma resolução<sup>98</sup> de 2020 relacionada ao Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, qualificando para inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND, entre outras unidades de conservação, o Parque Nacional do Jaú e o Parque Nacional de Anavilhanas, ambos inseridos na Amazônia Legal. A medida reforça a ação conjunta do Ministério da Economia e MAPA no ambiente regulatório das concessões.

## 3.9

# Atos do Ministério da Infraestrutura

---

Dentro do contexto amazônico, o Ministério da Infraestrutura não deliberou nada em específico. No entanto duas (02) portarias<sup>99</sup> foram consideradas de impacto indireto, pois instituíram o Comitê de Gestão Ambiental (COGEA), e o Comitê de Gestão Territorial (COGET) que, consideram as diretrizes socioambientais do ministério para guiar os processos de licenciamento e regularização ambiental na implantação dos empreendimentos de infraestrutura. O Comitê de Gestão Ambiental ganha a atribuição explícita de “tratar de matérias relacionadas aos procedimentos de licenciamento e regularização ambiental, execução e gestão de programas, incluindo medidas compensatórias e mitigatórias”. O Comitê de Gestão Territorial vai tratar da “gestão das faixas e áreas de domínio público, procedimentos de deslocamento compulsório de populações tais como: desapropriação, relocação e reassentamento”.

---

<sup>97</sup>. O Plano foi mais bem detalhado no item sobre os atos do MMA.

<sup>98</sup>. Resolução nº 157, de 2 de dezembro de 2020.

<sup>99</sup>. Portaria nº 2.865, de 28 de junho de 2019; Portaria nº 2.866, de 28 de junho de 2019 do ministério da infraestrutura.

## /3.10

# Atos do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

---

Somente duas (2) medidas de regulação foram compreendidas como relevantes no âmbito do MCTI. Uma portaria<sup>100</sup> instituiu o Programa de Cadeias Produtivas da Bioeconomia, que tem como objetivo específico a valorização das cadeias produtivas e o desenvolvimento de novos produtos, insumos e materiais a partir e para essas cadeias, para contribuir com o desenvolvimento sustentável de populações em todos os biomas brasileiros.

Também está em curso o Projeto Oportunidades e Desafios da Bioeconomia (ODBio), desenvolvido pelo CGEE em conjunto com a Coordenação Geral de Bioeconomia do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que visa subsidiar estratégias para a implementação de políticas em CT&I, com base em projetos estruturantes que buscam promover o desenvolvimento da bioeconomia nacional. A iniciativa compreende, ainda, a proposta de construção de um observatório em bioeconomia e o estabelecimento de uma instância de governança. O progresso das iniciativas federais de Bioeconomia estão essencialmente ligadas ao desenvolvimento da Amazônia Legal, considerando o imenso potencial da biodiversidade amazônica.

A segunda medida, referente à Amazônia no MCTI, foi a criação do projeto denominado Sistema Amazônico de Laboratórios Satélites<sup>101</sup> MCTI (SALAS MCTI). O SALAS MCTI é um projeto que tem por objetivo a instalação de infraestruturas de apoio à pesquisa científica no território amazônico, com objetivo principal de ampliar as oportunidades para a pesquisa científica e formação de recursos humanos na Amazônia Legal.

---

<sup>100</sup>. Portaria nº 3.877, de 9 de outubro de 2020.

<sup>101</sup>. Portaria nº 4.046, de 13 de novembro de 2020.

## /3.11

# Atos da Vice-Presidência

---

Como mencionado no capítulo sobre a governança na Amazônia, com a reforma institucional promovida pelo governo federal, o Conselho Nacional da Amazônia Legal, órgão colegiado que visa a coordenação das atividades dos ministérios federais e dos Governos de estado da Amazônia Legal, que havia sido criado pelo Decreto nº 1.541/95 e extinto pelo Decreto nº 9.759, passou a ser vinculado à Vice Presidência, e não mais ao MMA. Um novo decreto passou a regulamentar sobre o conselho, o decreto nº 10.239, de 11 de fevereiro de 2020.

Desde que foi reativado, apenas um ato da Vice-Presidência relevante ao contexto amazônico foi publicado: a Resolução 1/2020 do Conselho Nacional da Amazônia Legal, que aprova o seu novo Regimento Interno, contendo alterações na sua composição, com a exclusão da presença dos Governadores dos Estados que compreendem a Amazônia Legal, e em algumas das competências, das quais chama atenção a de propor políticas e iniciativas relacionadas à preservação, à proteção e ao desenvolvimento sustentável da região, que não existia na configuração anterior. As demais resoluções publicadas, não indicaram a formalização de decisões e tampouco apresentaram os planos do Conselho.



Foto Takumã Kaikuro

# /04

## Cenário para além do Executivo



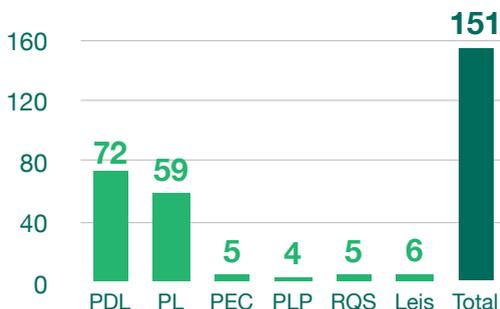
## /4.1 Legislativo



Todas trataram de indicações para a composição de grupos temáticos. Desde janeiro de 2019 foram apresentadas 151 propostas legislativas relevantes para o contexto da Amazônia dos quais 72 são Projeto de Decretos Legislativos (PDL), 59 são Projetos de Lei (PL), 5 são Propostas de Emendas à Constituição (PECs), 4 são Projeto de Lei Complementar (PLP) e 5 são Requerimentos (RQS). No mesmo período houve a promulgação de 6 leis relevantes para a presente análise.

[TABELA COM TODAS AS PROPOSTAS](#)

Placar de Propostas  
do Legislativo por Tipo



### Leis

Dentre as leis promulgadas no período, destacam-se as Leis nº 13.844/2019 e Lei nº 13.901/2019 que realizaram uma reforma institucional dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, com a exclusão de importantes secretarias do MMA; a Lei nº 13.887/2019 que retrocede e extingue o prazo de adesão ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), indicando apenas que a inscrição de propriedades até 31 de dezembro de 2020 poderão aderir ao PRA; e a Lei 14.026/2020 que atualiza o marco legal do saneamento básico.

## Propostas Legislativas

### Resposta a eventos e desastres ambientais

Foram propostas alterações de normas ambientais relativas ao combate ao desmatamento e aos incêndios florestais, em resposta às queimadas na Amazônia, que tiveram um aumento a partir de agosto de 2019, bem como, mais recentemente, no Pantanal em 2020. Houve iniciativas para proibir as queimadas na Amazônia durante o estado de calamidade decretado devido à pandemia do Covid-19<sup>102</sup>; para determinar no Código Florestal o reflorestamento de áreas rurais com floresta nativa submetidas a queimadas ilegais<sup>103</sup>; para estabelecer previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias de destinação de recursos para prevenção e combate a desastres naturais e incêndios<sup>104</sup>; para ainda aumentar a punibilidade dos crimes de incêndios florestais<sup>105</sup> e até para tornar o crime de incêndio em mata ou floresta em hediondo<sup>106</sup>.

Também foram apresentadas propostas em resposta às queimadas por parlamentares da bancada ruralista, como o PL 4629, que visa incluir o uso da aviação agrícola nas diretrizes e políticas governamentais de combate a incêndios florestais.

Outros episódios, como o crime ambiental do rompimento das barragens em Mariana e Brumadinho/MG e o derramamento de óleo na região costeira da Região Nordeste, culminaram na apresentação de propostas para aumentar penas a crimes ambientais. Foram apresentados, por exemplo, projetos de lei para tornar hediondos os crimes ambientais quando afetem gravemente ecossistemas e coloquem em risco a vida humana<sup>107</sup>, para aumentar o valor das multas em caso de desastre ambiental<sup>108</sup>, para estabelecer programas de conformidade ambiental (*compliance* ambiental)<sup>109</sup>, além de Propostas de Emendas Constitucionais<sup>110</sup> que propõem alterar a Constituição Federal para instituir fundos nacionais para emergências ambientais.

---

102. PL 2328/2020.

103. PL nº 135/2020 e PL 5312/2020.

104. PLP nº 265/2019.

105. PL 4902/2020, PL 4927/2020, PL 4933/2020, PL 4930/2020 e PL 4934/2020.

106. PL 4697/2020.

107. PL nº 570/2019.

108. PL nº 358/2019.

109. PL 5442/2019

110. PEC nº 184/2019, PEC nº 203/2019 e PEC nº 212/2019.

## Resposta à desregulação e flexibilização promovidas pelo Governo Federal

Na tentativa de reverter efeitos de desregulação ou flexibilização de normas ambientais por meio da publicação de atos do Governo Federal, foram apresentados, desde 2019, 72 Projetos de Decreto Legislativo de sustação de atos normativos do Poder Executivo<sup>111</sup>, instrumento utilizado por parlamentares para, entre outras coisas, suspender atos normativos abusivos do Poder Executivo.

Os PDLs que representaram mais reação no Congresso foram: os 9 PDLs<sup>112</sup> para sustar a Resolução do Conama nº 500, que revogou outras resoluções anteriores do colegiado que protegiam APPs de restingas e manguezais<sup>113</sup>; os 7 PDLs<sup>114</sup> visando sustar o Decreto nº 9.806/2019 (que alterou a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama); os 7 PDLs<sup>115</sup> para sustar o Decreto nº 9.760/2019 (que criou o processo administrativo para apuração de infrações ambientais); os 7 PDLs<sup>116</sup> visando sustar o Decreto nº 10.224, de 5 de fevereiro de 2020 que trata do Fundo Nacional do Meio Ambiente); os 5 PDLs<sup>117</sup> que propõe sustar o Decreto nº 10.347/2020 (sobre a concessão de florestas públicas federais); os 5 PDLs<sup>118</sup> visando sustar a Portaria Conjunta nº 1/2020, da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários e do Inbra, sobre o programa Titula Brasil; os 4 PDLs<sup>119</sup> que visam sustar os efeitos da Instrução Normativa FUNAI nº 9, de 16 de abril de 2020, que passa a desconsiderar as Terras Indígenas ainda não homologadas no controle da gestão fundiária brasileira; os 3 PDLs<sup>120</sup> que visam sustar o Decreto nº 10.142/2019, que institui a Conaveg e a Portaria do MMA nº 341, de 30 de julho de 2020, que aprovou seu regimento interno; e os 3 PDLs<sup>121</sup> que

---

<sup>111</sup>. O mapeamento dos principais PDLs relativos à matéria ambiental no Congresso foi realizado por meio do “Relatório Parlamentria 02/2020 – Decretos Legislativos e Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade relativos ao Meio Ambiente no biênio 2019-2020” pelo projeto Parlamentria, em parceria da Dado Capital, Kunumi, Pulso Público, UFMG e UFCG, em pesquisa encomendada pela Política por Inteiro. Dessa análise foram captados os que têm relação direta ou indiretamente com o contexto da Amazônia.

<sup>112</sup>. PDL 414/2020, PDL 415/2020, PDL 416/2020, PDLs 417/2020, PDL 418/2020, PDL 420/2020, PD 421/2020, PDL 439/2020 e PDL 452/2020.

<sup>113</sup>. A polêmica Resolução do Conama nº 500 suscitou não só reações por meio de PDLs, mas também por PLs como o PL 5085/2020 e PL 5086/2020, que visam a proteção dos dispositivos atacados pela resolução.

<sup>114</sup>. PDL 340/2019, PDL 341/2019, PDL 342/2019, PDL 345/2019, PDL 353/2019, PDL 362/2019 e PDL 378/2019.

<sup>115</sup>. PDL 114/2019, PDL 117/2019, PDL 124/2019, PDL 130/2019, PDL 133/2019, PDL 202/2019 e PDL 596/2019.

<sup>116</sup>. PDL 28/2020, PDL 32/2020, PDL 33/2020, PDL 36/2020, PDL 37/2020, PDL 39/2020 e PDL 41/2020.

<sup>117</sup>. PDL 220/2020, PDL 225/2020, PDL 226/2020, PDL 228/2020 e PDL 235/2020.

<sup>118</sup>. PDL 519/2020, PDL 520/2020, PDL 526/2020, PDL 525/2020 e PDL 528/2020.

<sup>119</sup>. PDL 166/2020, PDL 171/2020, PDL 187/2020 e PDL 247/2020.

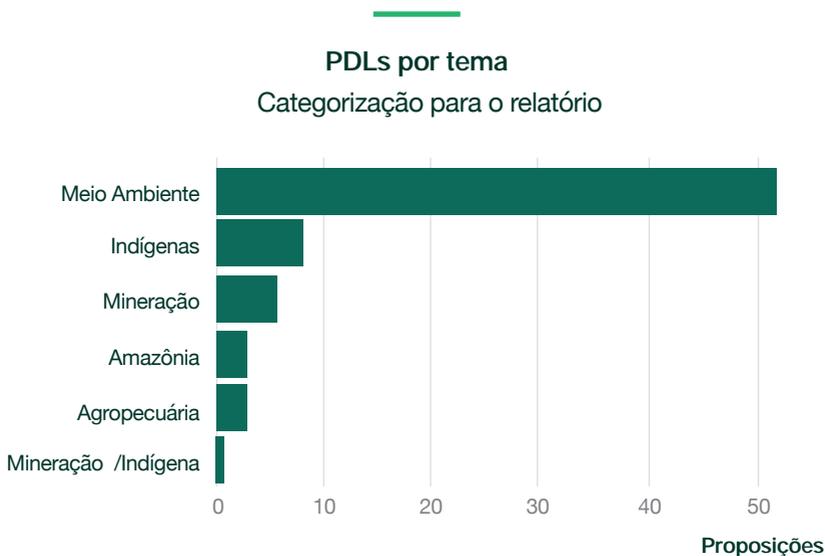
<sup>120</sup>. PDL 356/2020, PDL 359/2020 e PDL 360/2020.

<sup>121</sup>. PDL 48/2020, PDL 51/2020 e PDL 61/2020.

visam sustar o Decreto nº 10.239/2020, que “recria” o Conselho Nacional da Amazônia Legal, devido à exclusão do colegiado da participação dos representantes dos governos estaduais.

Além disso, destacam-se: o PDL 206/2020 e PDL 208/2020, para sustar os efeitos do Decreto nº 10.341/2020, que autorizou o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem nos Estados da Amazônia Legal; o PDL 432/2020 que se propõe a sustar a Portaria nº 524, de 1º de outubro de 2020 (que institui grupo de trabalho para analisar a fusão entre o Ibama e ICMBio); o PDL 423/2020 que visa sustar a Portaria MMA n 354, de 29 de setembro de 2020, que aprova o Programa Mineração e Desenvolvimento - PMD, que abre brecha para mineração em terras indígenas; além do PDL 281/2019 que visa sustar o Decreto nº 9.784/2019, que revoga o Comitê Gestor do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu.

Os 72 PDLs propostos entre 2019 e 2020, dizem respeito principalmente ao tema de meio ambiente, que conta com 52 propostas. Nessa classificação foram mapeados PDLs que versam sobre o tema de meio ambiente de forma mais abrangente, como por exemplo as revogações do Conama e alteração de sua composição, infrações ambientais e Programa Titula Brasil. Sobre o tema indígena foram 8, mineração 6, especificamente sobre Amazônia 3, agropecuária 2 e 1 deles se dizia respeito à mineração e indígenas, como demonstra a figura abaixo.

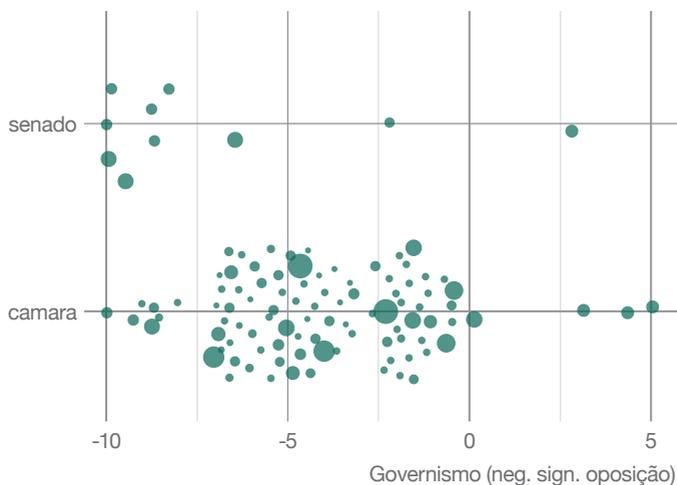


A figura “Governismo entre autores dos PDLs”, além de demonstrar que houve uma mobilização mais significativa pelos Deputados Federais em torno da reação aos atos do Poder Executivo Federal por meio de PDLs do que por Senadores, indica que os autores desse tipo de proposição são em grande maioria parlamentares com baixa identificação com o governo atual. Apenas 1 Senador e 3 Deputados autores das PDLs mapeadas são parlamentares governistas.

---

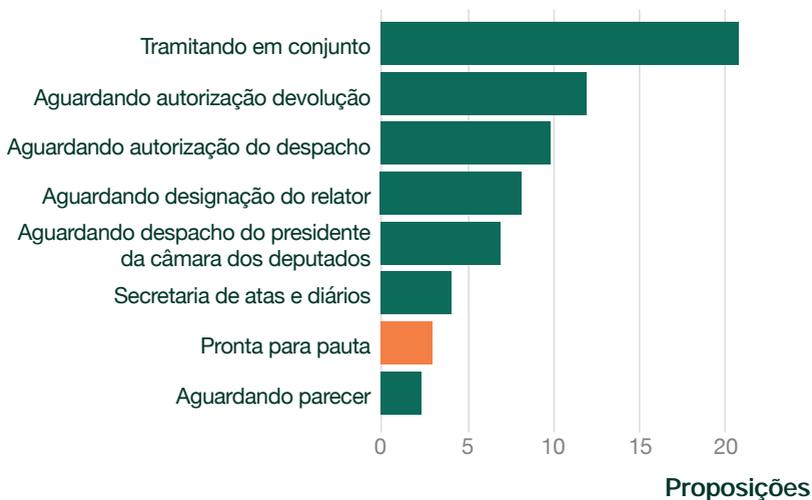
### Governismo entre autores dos PDLs

Cada ponto é um(a) parlamentar. Maiores autoraram mais.



Apesar do grande volume de PDLs apresentados, sua eficácia como instrumento de combate a abusos cometidos pelo Poder Executivo é baixa. Segundo relatório encomendado pelo Política Por Inteiro ao Parlamentria, nos dois últimos anos, não houve nenhum decreto legislativo aprovado para sustar decretos ou outros atos do Poder Executivo. Como demonstra a figura “Tramitação dos PDLs”, apenas três PDLs encontram-se prontos para serem incluídos na pauta de votações da Câmara dos Deputados, o PDL 114/2019 sobre infrações e sanções administrativas ambientais; o PDL 340/2019 acerca das mudanças na composição e no funcionamento do Conama e o PDL 641/2019 que versa sobre a mudança no Regulamento Interno de Fiscalização Ambiental do Ibama.

### Tramitação dos PDLs Situações mais comuns em dez/2020



Além de PDLs, houve também a apresentação de projetos de lei como o PL nº 5.522/2019, que visa proibir a exploração de petróleo e gás natural em Unidades de Conservação de proteção integral em zona costeira, em uma tentativa de proteger essas regiões de investidas, como a decisão do IBAMA que autorizou o leilão de sete blocos de petróleo no Parque Nacional Marinho dos Abrolhos e a anunciada intenção do governo federal de conceder áreas na foz do Rio Amazonas para pesquisas e exploração petrolífera.

## Propostas de regulação ambiental

Desde janeiro de 2019 foram apresentadas diversas propostas legislativas visando a proteção ao meio ambiente. Alguns, como vistos, em resposta a eventos ou desastres ambientais ou aos retrocessos promovidos pelo Governo Federal em matéria ambiental, outros para fortalecer a legislação ambiental ou regular as lacunas das leis.

Em relação ao bioma amazônico, houve propostas para criar a Política Nacional de Proteção do Bioma Amazônia visando assegurar a conservação e promover o desenvolvimento sustentável do bioma<sup>122</sup>; para considerar os corais da Amazônia, localizados no litoral do Pará e do Amapá, como Área de Preservação Permanente<sup>123</sup>; para estabelecer a aplicação obrigatória de parcela dos recursos do Fundo Social na conservação florestal da Amazônia Legal; além de propostas para determinar que o Congresso Nacional decida previamente sobre o corte e a supressão de vegetação da Floresta Amazônica<sup>124</sup>. Outros projetos visando a proteção ambiental foram apresentados e dispõe sobre o ressarcimento pelo poluidor das despesas suportadas pelo Poder Público em razão de dano ambiental e humanitário<sup>125</sup>; o reconhecimento, proteção e garantia do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras<sup>126</sup>, dentre outros.

No tema de mudança do clima, houve a propostas para alteração da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), para atualizá-la ao contexto do Acordo de Paris e aos novos desafios da mudança do clima; outra para decretar o estado de emergência climática e estabelecer a meta de neutralização das emissões de gases de efeito estufa no Brasil até 2050<sup>127</sup>, além de uma Proposta de Emenda Constitucional<sup>128</sup> para incluir entre os princípios da ordem econômica previsto no art. 170 a manutenção da estabilidade climática e determinar a adoção pelo poder público (art. 225) de ações de mitigação e adaptação à mudança do clima. Acerca de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal (REDD+), há um projeto de lei para regular esse sistema<sup>129</sup>.

---

122. PL nº 6.271/2019.

123. PL nº 1.404/2019.

124. PEC nº 202/2019 e PL nº 5.315/2019.

125. PL nº 1.396/2019.

126. PL 131/2020.

127. PL nº 6.539/2019 e PL 3961/2020.

128. PEC nº 233/2019.

129. PL 572/2020.

Por fim, outros projetos visam regular o pagamento por serviços ambientais<sup>130</sup>, instituindo a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, além de iniciativas para regular e aprimorar o controle de origem e regularidade ambiental da produção agropecuária, como os projetos de lei<sup>131</sup> que criam o Selo Agro Verde e estabelecem o Cadastro Negativo da Pecuária.

## Propostas que retrocedem à regulação ambiental

De iniciativas para flexibilizar a lei de crimes ambientais e permitir a conversão de multas em projetos ambientais<sup>132</sup>, a propostas como o PL 2633/2020, que tem o mesmo objeto da Medida Provisória nº 910/2019, conhecida como a MP da Grilagem, que propõe mudar os critérios para a regularização de terras públicas não destinadas, foram identificadas desde janeiro de 2019 diversas propostas legislativas no sentido de flexibilizar ou desregular normas ambientais.

Os projetos de lei PL nº 6.017/2019 e PL nº 3.511/2019 propõe alterações no Cadastro Ambiental Rural (CAR), registro da Cota de Reserva Ambiental (CRA) e no Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Em relação à áreas protegidas, houve a apresentação de propostas<sup>133</sup> para extinguir o instituto da Reserva Legal (RL) e permitir a ocupação em Áreas de Preservação Permanente (APP). Já para Unidades de Conservação e Terras Indígenas, foram identificadas propostas para alterar os limites da zona de amortecimento de UCs<sup>134</sup>, para permitir o licenciamento ambiental de lavras garimpeiras de pequeno porte em Florestas Nacionais<sup>135</sup>, para condicionar a criação de UCs à manifestação positiva das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais dos estados e dos municípios em cujo território a nova unidade se localize<sup>136</sup>, além de proposta para regulamentar a mineração em Terras Indígenas<sup>137</sup>.

Por fim, também foram identificadas propostas visando a flexibilização ou desregulação do licenciamento ambiental, como o projeto de lei<sup>155</sup> que prevê que se os prazos para deliberação sobre pedido de licenciamento ambiental não forem respeitados pelo Poder Público, isso implicará na emissão tácita da licença. Outra proposta<sup>156</sup> versa sobre a alteração da Lei Complementar 140/2011, estabelecendo competência da União nos licenciamentos ambientais destinados a executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais em Estados compreendidos na Amazônia Legal.

---

130. PL nº 3.791/2019 e PL nº 5.028/2019.

131. PL 4734/2020 e PL 4735/2020.

132. PL nº 875/2019.

133. PL nº 1.551/2019, PL nº 2.362/2019 e PL nº 1.731/2019.

134. PL nº 1.205/2019.

135. PL nº 5.822/2019

136. PL nº 1.553/2019.

137. PL 191/2020.

## /4.2

# Judiciário

---

O ajuizamento de ações buscando garantir a concretização da proteção ambiental, por meio do questionamento da atuação do governo, tem se tornado uma tendência em um cenário de muitas investidas do governo para flexibilizar ou desregular normas ambientais e representam, de certo modo, a perda da capacidade de se negociar e coordenar as políticas públicas por outras vias.

Desta forma, é cada vez mais frequente o questionamento da legalidade e constitucionalidade das normas editadas pelo governo federal, por meio de ações no Supremo Tribunal Federal, muitas vezes movidas por partidos políticos valendo-se da prerrogativa prevista no art. 103, VII, da Constituição Federal. A ação mais frequentemente utilizada, por permitir o questionamento de atos infralegais, é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Há alguns casos em andamento no STF que tratam especificamente de Amazônia, como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 735) movida pelo Partido Verde para anular o decreto presidencial que autoriza as Forças Armadas a atuarem no combate a crimes ambientais por meio da Operação Verde Brasil 2; a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO 59), movida por um conjunto de partidos (PSB, PSOL, PT e Rede) para retomar o funcionamento do Fundo Amazônia; a ADO 54, movida pelo PSB ante a omissão do governo federal na tarefa de coibir o desmatamento da Amazônia; a ADPF 760 assinada pelos partidos PSB, Rede, PDT, PV, PT, PSOL e PCdoB para a execução, de maneira efetiva e imediata, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm); as ADPFs 743 e 746, movidas pela Rede e PT, respectivamente, questionando a omissão do governo em relação às queimadas na Amazônia (e também no Pantanal); e a ADPF 744 apresentada pelo PSB e PT contra o Decreto 10.239/2020, que instituiu o Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), presidido pelo vice-presidente da República.

Outras ações no STF são relevantes para o contexto da Amazônia<sup>138</sup>, como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 708) movida pelo PSB, PSOL, PT e Rede para fomentar a execução orçamentária do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (antiga ADO 60); a ADPF 623, apresentada pela Procuradoria-Geral da República

---

<sup>138</sup>. Assim como o mapeamento dos PDLs, as principais ações no STF foram indicadas feita por meio do “Relatório Parlamentria 02/2020 – Decretos Legislativos e Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade relativos ao Meio Ambiente no biênio 2019-2020”.

contra o Decreto 9.806 que alterou a composição do Conama; a ADPF 651 movida pela Rede contra o Decreto nº 10.224/2020 para questionar a exclusão da sociedade civil do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA); a ADPF 592 ajuizada pelo partido Rede para revogar o decreto que suspende a cobrança de multas ambientais e cria os núcleos de conciliação; a ADPF 755 ajuizada pelo PSB, PSOL e PT, para questionar o Decreto nº 9.760/2019 que altera regras para apuração de infrações ambientais; a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.157, apresentada pelo PSB que questionou a MP nº 884/2019 (convertida na Lei nº 13.887/2019), que alterou o Código Florestal relativo ao Programa de Regularização Ambiental); a ADI 6.528 também movida pelo PSB, questionando a Lei nº 13.874/2019 acerca da dispensa de ato público para o licenciamento ambiental; além da ADPF 709 movida pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib) e o PSB, PSOL, PCdoB, Rede, PT e PDT, cobrando a adoção de providências no combate à epidemia da Covid-19 entre a população indígena.

Essa última ação, além de ter reconhecido a Apib como entidade de classe de âmbito nacional, abrindo um importante precedente para assegurar aos indígenas a representação judicial e direta de seus interesses, teve liminar concedida para obrigar o governo a tomar providência imediatas pelo risco real de genocídio da população indígena. Como mencionado no capítulo anterior, o governo apresentou um plano de criação de barreiras sanitárias para conter o avanço do coronavírus nas aldeias e povoados, que, no entanto, não parece ser suficiente.

Outro caso, que já teve resultados imediatos - ao menos liminarmente - foi a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 748<sup>139</sup> movida pelo PSB no STF para suspender os efeitos da Resolução CONAMA nº 500/2020, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA nº 284/2001, 302/2002 e 303/2002 (revogadas pela primeira), liminar concedida pela ministra Rosa Weber. No entanto, nos demais casos mencionados, os relatores dos casos no STF não deferiram o pedido de suspensão do ato atacado, por não entender estarem presentes a fundamentação fática e jurídica (*fumus boni iuris*) e o risco que a demora na tomada de uma medida judicial pode causar ao meio ambiente (*periculum in mora*).

Ao contrário das tentativas de sustar atos do Poder Executivo Federal por meio de PDLs apresentados por parlamentares no Congresso, as ações judiciais, sobretudo no STF, parecem estar surtindo mais efeito, como se observa.

---

<sup>139</sup>. As ações ADPF 747 (ajuizada pelo PT) e ADPF 749 (movida pela Rede) versam sobre o mesmo objeto e também tiveram liminar deferida para suspender os efeitos da Resolução CONAMA nº 500/2020.

Uma das vertentes de responsabilização do poder público pelo não cumprimento das metas de redução de emissões são as ações de litigância climática que começam a ganhar fôlego com o julgamento de dois importantes instrumentos: os fundos climáticos, nacional e da Amazônia, que seriam chave para o sucesso na pauta climática em 2020. A ADPF 708 é uma das poucas ações ajuizadas no Brasil em que mudança do clima é o tema central e é o primeiro litígio diretamente climático a chegar à corte suprema. Já houve audiências públicas no STF dos casos do Fundo Amazônia e Clima, no qual participaram órgãos governamentais, como o ICMBio, Ibama e o próprio Ministro do meio Ambiente, além de representantes dos estados e diversas organizações da sociedade civil.

Além de ações na corte suprema, também foram ajuizadas ações na Justiça Federal, como a Ação Civil Pública (ACP) movida pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa) e as ONGs Greenpeace e Instituto Socioambiental (ISA) na Justiça Federal do Estado do Amazonas contra União e Ibama, para anulação de despacho emitido pelo presidente do Ibama acerca da liberação de exportação de madeira nativa sem fiscalização, além de inúmeras ações ajuizadas pelo Ministério Público Federal, como, por exemplo, a ACP em face da Agência Nacional de Mineração, requerendo a nulidade dos processos minerários incidentes sobre Terras Indígenas no Pará.

Por fim, como já mencionado, a Força-Tarefa da Advocacia-Geral da União em Defesa da Amazônia, instituída pela Portaria nº 469, de 24 de setembro de 2019, realiza atuação estratégica em demandas judiciais específicas que tenham por objeto o exercício do poder de polícia, a reparação dos danos e a execução de créditos considerados prioritários relativamente à Amazônia Legal. Em um ano de atuação, a Força-Tarefa ajuizou 45 ações civis públicas contra desmatadores em estados que fazem parte da Amazônia Legal, para fins de reparação do dano ambiental oriundo do desmatamento de cerca de 34 mil hectares, tendo conseguido o bloqueio judicial de mais de R\$ 570 milhões.



# /05

## Análise do cenário e conclusões



Uma marca do atual governo, as **reformas institucionais** vêm acontecendo em todos os ministérios com a reestruturação dos órgãos e da governança das políticas. Especificamente no Ministério do Meio Ambiente, foi claro o **desmonte promovido** no órgão, com a extinção de diversas áreas responsáveis por ações relativas à Amazônia, desvinculação de entidades e recriação de colegiados que haviam sido extintos pelo decreto do “revogação”, com redução ou exclusão da participação da sociedade civil, o que, na prática, vem demonstrando tendência de flexibilização e desregulação de normas de proteção ambiental (29% dos atos identificados no MMA), relativas principalmente a multas por infrações ambientais, licenciamento ambiental. Além disso, o desmonte também vem sendo efetivado por uma redução no orçamento federal, ano após ano, para fiscalização ambiental e combate a incêndios, como demonstrado pelo Observatório do Clima no relatório “Passando a Boiada”.

Além disso, as mudanças de composição em colegiados como o Conama facilitaram a **tomada de decisões de acordo com o posicionamento do governo**, como observado em sua 135ª Plenária. A reestruturação de colegiados para impedir a ampla participação da sociedade civil foi um dos padrões observados, além de alterações na estrutura de outros ministérios, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério do Desenvolvimento Regional.

Depois dos atos classificados como reforma institucional, foi identificado um grande número de atos de regulação, o que poderia levar a crer que o governo estaria inovando em matéria de Amazônia. No entanto, isolando os atos, observou-se que apenas algumas poucas normas criaram novos programas, como o Programa Mais Luz para a Amazônia, dois programas acerca de Bioeconomia, um no MAPA e outro no MCTI, e o Programa de Conversão de Multas Ambientais, que é regulamentado por portaria do MMA e por instruções normativas classificadas como flexibilizações, por permitirem regras mais frouxas para a cobrança de multas por infrações ambientais. Outros atos regulam a execução de políticas existentes, como o caso das portarias do MDR que estabeleceram diretrizes para aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e da portaria que definiu o Plano Anual de Outorga Florestal de 2021. Após o Presidente, que editou 7 atos de regulação, os Ministérios que mais editaram atos nesse sentido foram o Ministério de Minas e Energia (7), o Ministério do Meio Ambiente (7), a Presidência da República (6), o MAPA (5) e o Ministério do Desenvolvimento Regional (5). No MMA, as normas de regulação não trouxeram muitas novidades no que diz respeito à proteção ambiental.

O período foi marcado também pela presença de atos editados pelo Presidente da República. Ao todo foram 43 atos entre decretos e medidas provisórias que estão relacionados, direta ou indiretamente, à Amazônia Legal. A quantidade de atos originados na presidência que influenciaram a política ambiental na Amazônia pode significar que a **tomada de decisão vem sendo tomada por “canetadas”**, se valendo de critérios políticos e não fruto de discussões técnicas promovidas no âmbito dos Ministérios.

Outro padrão encontrado foi a presença de **atos de resposta** aos episódios de queimadas e de aumento no desmatamento, principalmente na Amazônia, indicando que **o atual governo atua muito em função de pressão** da sociedade civil e de investidores. Dos 27 atos classificados, 14 foram referentes ao emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem na Amazônia Legal, incluindo suas prorrogações de prazo. Seis atos foram relativos às listas de municípios prioritários ao desmatamento e edital de áreas embargadas, 2 se referem à Força-Tarefa da Advocacia-Geral da União em Defesa da Amazônia, além do ato que estabeleceu a moratória do fogo por cento e vinte dias e da determinação de que os ministros adotem medidas necessárias para o combate a focos de incêndio na região da Amazônia Legal.

Uma **nova governança focada em ações militares passou a tomar força na Amazônia**, com a extensão constante do emprego das Forças Armadas nas Garantias da Lei e da Ordem (GLO) e o número intenso de movimentações de pessoal no Ministério da Defesa nos anos de 2019 e 2020. O MD passou a ocupar o lugar do Ministério do Meio Ambiente na atuação sobre a região e o Vice-Presidente na comunicação com atores internacionais.

Desta maneira, **o controle do desmatamento na Amazônia**, que havia sido durante as gestões anteriores uma agenda prioritária no MMA, hoje se encontra **nas mãos principalmente do Ministério da Defesa e da Vice Presidência**, por meio do Conselho Nacional da Amazônia Legal, que apresentou o Plano Amazônia 2021/2022<sup>140</sup>, logo antes do lançamento desta publicação, que estruturou a substituição da GLO com um plano de transição focado em 11 municípios prioritários definindo as competências dos ministérios envolvidos nas ações previstas para Amazônia<sup>141</sup>. O Ministério do Meio Ambiente atuou pontualmente, apresentando o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020 - 2023, e o Plano Operativo para sua execução. No entanto, **não estabeleceu metas para um efetivo combate ao desmatamento**<sup>142</sup>.

Além disso, observou-se uma sobreposição de competências entre o Conselho Nacional da Amazônia Legal, que passou a tratar de mitigação das emissões de GEE por meio do controle do desmatamento, e a Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (Conaveg), vinculada ao MMA e ainda sem atividade, que ganhou no seu novo regimento interno a competência de coordenar e monitorar a implementação dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento ilegal nos biomas (PPCDAm e PPCerrado).

---

<sup>140</sup>. Resolução Nº 3, de 9 de Abril de 2021.

<sup>141</sup>. Análise completa Plano Amazônia 2021/2022 - Política Por Inteiro: <https://www.politicaporinteiro.org/2021/04/14/conselho-da-amazonia-publica-plano-amazonia-e-mapa-estrategico-confira-uma-analise/>

<sup>142</sup>. Atualização do Plano Operativo para Controle do Desmatamento - Política Por Inteiro: <https://www.politicaporinteiro.org/2021/03/31/atualizacao-do-plano-operativo-para-controle-do-desmatamento/>

Não foram identificadas estratégias complementares efetivas no combate ao desmatamento. Políticas que já se mostraram eficientes em momentos anteriores de alta do desmatamento, como o PPCdam, que estabeleceu um novo marco de ação integrada de combate ao desmatamento ilegal na região, e a política de municípios prioritários, evitando 11.369 km<sup>2</sup> de desmatamento na Amazônia entre 2008 e 2011<sup>143</sup>, não vêm sendo, de fato, executadas. Assim como **não avançam as medidas efetivas de fortalecimento das agências técnicas** e com mandato oficial para combate do desmatamento, pelo contrário, o que se tem discutido é a fusão do Ibama com ICMBio.

Importante destacar que com a paralisação do Fundo Amazônia, uma das principais fontes de financiamento das atividades do Ibama, ICMBio, Funai, Inpe, dos Corpos de Bombeiros e de órgãos ambientais estaduais, criou-se uma lacuna nos mecanismos financeiros destinados à proteção de florestas<sup>144</sup>.

Para garantir que o desmatamento e os incêndios não sigam alcançando sucessivos recordes, como o evidenciado pelos dados do PRODES<sup>145</sup> para o ano de 2020, que registraram um aumento 9,8% na taxa de desmatamento em relação ao ano anterior, somando 11.088 km<sup>2</sup> de floresta amazônica derrubada, **se faz necessário planejamento, coordenação e estratégia**. A contínua extensão da GLO não corresponde a essas necessidades. É preciso garantir metas claras e planos de implementação, dentro de um sistema transparente que seja inclusivo e garanta controle social.

Acerca da questão indígena, o mapa estratégico 2020-2023 proposto pela FUNAI, traz como prioridade a regularização fundiária nas terras indígenas, no entanto diante da reestruturação da FUNAI, considerada uma mudança administrativa de máxima gravidade<sup>146</sup>, as ações governamentais relacionadas à política indigenista na Amazônia não buscam garantir os direitos territoriais indígenas. Ao contrário, as terras indígenas estão presentes nas ações estratégicas de mineração, através de planos e medidas que visam liberar atividades exploratórias em TIs.

Em 2020 a vulnerabilidade dos povos indígenas ficou evidente durante a pandemia de Covid -19. A crescente invasão das TI por atividades ilegais, especialmente garimpo e desmatamento, reforça a necessidade da demarcação que, além de assegurar o modo e vida e os direitos coletivos<sup>147</sup> das populações indígenas, já se mostrou efetiva

---

143. Relatório de Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia: estudo da distribuição de benefícios do Fundo Amazônia (Santos, P. e Viergever, M.) (2019).

144. <https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/municipios-prioritarios-reputacao-ou-fiscalizacao/>

145. Inpe - Nota técnica 2020. [http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod\\_Noticia=5615](http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5615)

146. <http://apib.info/files/2020/04/2020-04-27-nota-tc3a9cnica-in-09.pdf>.

147. [https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB\\_institucional/DECLARACAO\\_DAS\\_NACOES\\_UNI-](https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/DECLARACAO_DAS_NACOES_UNI-DAS_SOBRE_OS_DIREITOS_DOS_POVOS_INDIGENAS.pdf)

[DAS\\_SOBRE\\_OS\\_DIREITOS\\_DOS\\_POVOS\\_INDIGENAS.pdf](https://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/DECLARACAO_DAS_NACOES_UNI-DAS_SOBRE_OS_DIREITOS_DOS_POVOS_INDIGENAS.pdf)

a preservação da biodiversidade e na redução do desmatamento<sup>148</sup>. Assim como prometido por Jair Bolsonaro, **nenhum centímetro de terra indígena foi demarcado** entre 2019 e 2020<sup>149</sup>.

Em relação às atividades econômicas na região, a mineração vem avançando numa lógica de flexibilização e desregulação justificada sob a ótica do desenvolvimento econômico estratégico. Os planos e diretrizes propostos pelo MME consideram a **possibilidade de atividade minerária em unidades de conservação, terras indígenas**, além de outras áreas de vulnerabilidade socioambiental. A prospecção dessas atividades, ainda que ilegais, acaba por interferir no rumo das políticas públicas de conservação da biodiversidade e de demarcação de terras indígenas.

Acerca do financiamento de atividades produtivas na Amazônia, cabe ao MDR agir através do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, que são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional vinculados a SUDAM, para a execução de projetos que possibilitem a atração de investimentos para a Amazônia Legal.

Ressalta-se ainda que os investimentos originados na ZFM têm atuado como promotores da bioeconomia, ainda que de forma muito incipiente. A regulação sobre a destinação dos recursos ainda é insuficiente e se faz cada vez mais necessária, levando em conta o potencial do programa prioritário da Bioeconomia em contribuir com o desenvolvimento socioeconômico da Amazônia.

É evidente que o governo federal ainda enxerga a Amazônia Legal pelo viés meramente industrial, desconectada do seu potencial de inovação<sup>150</sup> e protagonismo dentro de um cenário de transição para a indústria 4.0.

Por fim, observou-se um movimento de **reação aos atos do Governo Federal por meio, tanto de propostas legislativas, quanto de ações judiciais** movidas por atores da sociedade civil e/ou parlamentares. No Poder Legislativo foram identificadas um número considerável de propostas legislativas em resposta a eventos e desastres ambientais, e à desregulação e flexibilização promovidas pelo Governo Federal. Além disso, houve propostas para criar novas regulações ambientais, algumas delas no intuito de evitar retrocessos, outras para retroceder à regulação ambiental existente.

Por fim, uma tendência observada, como consequência da perda de capacidade de se negociar e coordenar as políticas públicas por outras vias, foi o ajuizamento de ações buscando garantir a concretização da proteção ambiental e o cumprimento dos compromissos climáticos, tanto na suprema corte, quanto em tribunais regionais, visando reverter atos do governo federal que flexibilizam ou desregulam normas ambientais.

---

148. Baragwanath, K. and E. Bayi, Collective property rights reduce deforestation in the Brazilian Amazon

149. <https://widgets.socioambiental.org/pt-br/placares>.

150. Projeto 'Amazônia 4.0': Definindo uma Terceira Via para a Amazônia. I Nobre, C Nobre - Futuribles, São Paulo, 2019.

# /06

## Referências



ALENCAR, A., Rodrigues, L., e Castro, I. Amazônia em Chamas - o que queima, e onde: nota técnica nº 5. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2020. Disponível em: <https://ipam.org.br/bibliotecas/amazonia-em-chamas-5-o-que-queima-e-onde/>. Acesso em: 19/02/2021.

AZEVEDO, A. et al. Cadastro Ambiental Rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal. Boletim Amazônia em pauta, n. 3. Brasília: IPAM, maio 2014.

BARAGWANATH, K. and E. Bayi, Collective property rights reduce deforestation in the Brazilian Amazon. Proc Natl Acad Sci USA, 2020: p. 201917874. <https://doi.org/10.1073/pnas.1917874117>. Acesso em 19/02/2021

BECKER, Bertha Koiffmann. Amazônia: geopolítica na virada do III Milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004

BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia. Estudos Avançados. São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa 2020-2023. Brasília, 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano Operativo 2020-2023. Brasília, 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Balanço do PAC II - ano I. Brasília, 2012.

BRASIL. Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia - PRDA 2020-2023. Brasília, 2020.

BRASIL. Presidência da República. Conhecendo mais sobre o Avança Brasil. Brasília, 2000.

DELLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: a experiência de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplo de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos (CODE). Brasília, DF, 23 a 25 de novembro de 2011.

DINIZ, Marcia Jucá Teixeira; DINIZ, Marcelo Bentes. Governança Territorial da Amazônia: o que considerar?. Cadernos CEPEC, v. 7, n. 7-12, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Amazônia Legal - Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 16 out 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). O que é? Amazônia Legal, 2008. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2154:catid=28&Itemid](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid). Acesso em: 19/02/2021.

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA (IMAZON). Linha do tempo: Entenda como ocorreu a ocupação da Amazônia. Imazon, 2013. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/linha-do-tempo-entenda-como-ocorreu-a-ocupacao-da-amazonia/>. Acesso em: 19 out 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). Coordenação Geral de Observação da Terra. Programa de Monitoramento da Amazônia e demais Biomas. Desmatamento – Amazônia Legal – Disponível em: <http://terrabilis.dpi.inpe.br/downloads/>. Acesso em: 16 out. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). Monitoramento dos Focos Ativos de Queimadas por Região – Amazônia Legal – Disponível em: [http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas\\_estados/](http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/). Acesso em: 16 out. 2020.

KOHLHEPP, Gerd. Desenvolvimento regional adaptado: o caso da Amazônia brasileira. *Estud. av.*, São Paulo, v. 6, n. 16, p. 81-102, Dec. 1992. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141992000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000300008&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19/02/2021.

KOHLHEPP, Gerd. O Programa Piloto Internacional de Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (1993-2008): As primeiras estratégias da política ambiental e de desenvolvimento regional para a Amazônia Brasileira. *Revista NERA*, ano 21, n. 42, p.309-331, dossiê, 2018.

MADEIRA, Welbson do Vale. Plano Amazônia Sustentável e desenvolvimento desigual. *Ambient. soc.*, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 19-34, Sept. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2014000300003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000300003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 18 out. 2020.

MAGALHÃES, Maria Das Graças Santos Dias (2004) Políticas Governamentais para a Amazônia Brasileira -1964/1985. <http://dx.doi.org/10.18227/2217-1448ted.v1i7.1024>

MAPBIOMAS. Relatório Anual de Desmatamento 2019 – São Paulo, SP – MapBiomas, 2020 – 49 páginas.

MAY, P., Barbosa, A., Azeredo, E., Costa, F., Ramos, F., Speranza, J., & Lanza, T. (2019). Políticas de crédito podem incentivar boas práticas na Amazônia Legal. *AgroANALYSIS*, 39(9), 25-26.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017. Disponível em PPCDAm ([mma.gov.br](http://mma.gov.br)). Acesso em: 19/02/2021.

NASCIMENTO, Durbens M. Amazônia: governança, segurança e defesa. Em: Rocha et al. *Governança, integração e meio ambiente na Amazônia*. Belém, Pa: Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, 2007. p. 33-65.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. “Passando a boiada”: o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. Janeiro, 2021. Disponível em: <http://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2020.

OECO. O que é a Amazônia Legal. *Dicionário Ambiental*, Rio de Janeiro, nov. 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28783-o-que-e-a-amazonia-legal/>. Acesso em: 16 out. 2020.

PARLAMETRIA. Relatório Parلامetria 02/2020 – Decretos Legislativos e Ações de Controle Concentrado de Constitucionalidade relativos ao Meio Ambiente no biênio 2019-2020. Dezembro, 2020.

SANTOS, Breno Augusto dos. (2002). Recursos minerais da Amazônia. Estudos Avançados, 16(45), 123-152. <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142002000200009>

SCHUBART, Herbert O. R. O Zoneamento Ecológico-Econômico e o Ordenamento Territorial: Aspectos jurídicos, administrativos e institucionais. In: WORKSHOP ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO: INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS DA AMAZÔNIA, 1994, Manaus. Anais... Manaus: Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia, 1994.

SIMONIAN, L. & BAPTISTA, E., 2015. Formação Socioambiental da Amazônia – Belém: NAEA, 2015. 804 p.: il.; 23 cm – (Coleção Formação Regional da Amazônia; v. 3). ISBN: 978-85-7143-142-3

SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA (SEEG). Análise Das Emissões Brasileiras De Gases De Efeito Estufa E Suas Implicações Para As Metas De Clima Do Brasi 1970-2019. Brasília: 2020.

SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA (SEEG). Dados de emissões do setor de mudança do uso da terra e florestas na Amazônia. Disponível em: <http://plataforma.seeg.eco.br/sectors/mudanca-de-uso-da-terra-e-floresta>. Acesso em: 16 out. 2020.

WORLD WILD FUND (WWF). 20 anos de SNUC: WWF-Brasil lança pacote para professores e tomadores de decisão. WWF, 2020. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?76689/WWF-Brasil-lanca-pacote-para-professores-e-tomadores-de-decisao-nos-20-anos-da-criacao-do-Sistema-Nacional-de-Unidades-de-Conservacao>. Acesso em: 19 out. 2020.





Histórico, Panorama e  
Análise das Políticas  
Públicas Federais  
de 2019 a 2020

Realização



Apoio

