



O DESMONTE DAS AÇÕES DE PREVENÇÃO E CONTROLE DE DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA (2019-2021) – UM ESTUDO SOBRE OS MUNICÍPIOS PRIORITÁRIOS¹

*Paulo Roberto CUNHA², André LIMA³,
Clayton BITTENCOURT JUNIOR⁴
y Guilherme Barbosa CHECCO⁵*

APRESENTAÇÃO

A Amazônia é o maior bioma brasileiro, com quase 4,2 milhões de km², que correspondem a 49,3% do território nacional e 5% da superfície terrestre. A sua enorme multiplicidade de ambientes, com mais de 600 tipos de *habitats* terrestres e de água doce, abriga a maior reserva de diversidade biológica do

1. Artigo é parte preliminar da pesquisa “Estudo da dinâmica do desmatamento e das iniciativas de controle pelo governo federal (2018-2020) nos municípios prioritários para ações de prevenção e controle de desmatamento na Amazônia” realizado pelos autores e outros colaboradores.

2. Professor universitário na Universidade São Francisco (USF), doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP), especialista em direito ambiental (USP), advogado e pesquisador.

3. Advogado socioambiental há 25 anos, mestre em gestão e política ambiental pela Universidade de Brasília (UNB), ex-Secretário do Meio Ambiente (DF), fundador do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS).

4. Geógrafo, mestrando em Ciências Florestais pela Escola Superior de Agricultura ‘Luiz de Queiroz’, da Universidade de São Paulo (ESALQ-USP) e consultor em Geotecnologias.

5. Doutorando em Mudança Social e Participação Política e mestre em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenador de pesquisas do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS).

<https://doi.org/10.54695/pal.119.125>



planeta, com cerca de 45 mil espécies de plantas e vertebrados; sua cobertura florestal, composta de grande variedade de vegetação, se estende por 334.611.999 km² (2018), correspondendo a aproximadamente 30% de todas as florestas tropicais remanescentes do planeta; seu sistema hidrográfico concentra 81% da disponibilidade de águas superficiais do país⁶, acolhendo uma fauna aquática abundante e uma grande variedade de microrganismos.

O estoque florestal da Amazônia é formidável: estima-se que o volume de madeira total seja de 109.404 milhões de m³, com 96.046 milhões de toneladas de peso de biomassa total e 47.354 milhões de toneladas de peso de carbono total⁷. Por isso, a região tem papel fundamental no ciclo de carbono do planeta e na compreensão das mudanças climáticas globais⁸.

Destaca-se ainda a grande variedade de produtos florestais não madeireiros⁹, como o açaí, a andiroba, o babaçu, a castanha-do-brasil, a copaíba e a unha-de-gato (cipó)¹⁰, e as riquezas minerais, como ouro, cobre, níquel, manganês, cromo, ferro, que respondem por 30% do valor total da produção mineral brasileira e que tem como principal expoente a Província Mineral de Carajás, no Estado do Pará¹¹.

A Amazônia não se revela apenas pela sua diversidade e esplendor ecológico, mas também pelas suas adversidades. São copiosas as ações que arruínam a integridade de um bioma que conta com ecossistemas sensíveis, valendo citar: o desmatamento e as queimadas florestais para

6. Ministério do Meio Ambiente e Serviço Florestal Brasileiro. *Florestas do Brasil em resumo*. Dados de 2007-2012. Brasília, DF: SFB, 2013, p. 50. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Serviço Florestal Brasileiro. *Florestas do Brasil em resumo: 2019*. Brasília, DF: MAPA/SFB, 2019, p. 30.

7. O volume de madeira é geralmente obtido a partir do diâmetro e da altura das árvores. A biomassa florestal corresponde a toda matéria orgânica da floresta. Considerando que cerca de 50% da madeira seca é carbono (C), esse estoque de C é utilizado na estimativa da quantidade de CO₂ que é liberada para a atmosfera durante o processo de queima da biomassa (Conforme Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Serviço Florestal Brasileiro, *op. cit.*, p. 51).

8. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Serviço Florestal Brasileiro, *op. cit.*, p. 30 e 51.

9. Ministério do Meio Ambiente e Serviço Florestal Brasileiro, *op. cit.*, p. 50.

10. A. Pinto; P. Amaral; C. Gaia; W. Oliveira. *Boas práticas para manejo florestal e agroindustrial de produtos florestais não madeireiros: açaí, andiroba, babaçu, castanha-do-brasil, copaíba e unha-de-gato* – Belém, PA: Amazon; Manaus, AM: Sebrae-AM, 2010.

11. U. Cordani; C. Juliani. Potência mineral da Amazônia: problemas e desafios. *REB. Revista de Estudios Brasileños*, número especial – Bioma Amazônia. Ediciones Universidad de Salamanca, volumen 6, número 11, pp. 91-108, 2019.



a agropecuária e ocupação humana; a degradação¹² ambiental; a invasão e o desflorestamento de terras públicas não destinadas por intermédio da grilagem; a mineração desordenada e a garimpagem que contaminam rios com mercúrio e outras substâncias; a biopirataria; a violência contra indígenas e a violação dos seus direitos; as obras infraestrutura, como estradas e hidrelétricas, que provocam mais desmatamento e mais degradação.

Nesse cenário, diversos atores, como madeireiros, agricultores, garimpeiros, pecuaristas, sojeiros, políticos, populações locais, indígenas, militares, ambientalistas, empresários, disputam, de forma bastante conflituosa, territórios físicos e políticos.

Como explica Neli Mello¹³ a Amazônia é “um espaço que representa a simultaneidade de interesses nacionais e locais, regionais e globais”.

Dentre todos os dilemas amazônicos, o presente trabalho foca numa questão bastante contemporânea: o desmatamento ilegal ocorrido em 2019 a 2021.

Ao mesmo tempo em que os números disponibilizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) revelam um crescimento do desmatamento ilegal na Amazônia Legal – cerca de 34,40% no período de agosto de 2018 a julho de 2019, 7,1% entre agosto de 2019 a julho de 2020 e 20,10% entre agosto de 2020 e julho de 2021¹⁴ – como mostra o Gráfico 1, a seguir, o governo do presidente Jair Bolsonaro, destoando do posicionamento de governos anteriores¹⁵, age de forma contraditória, desmontando os instrumentos de controle e prevenção ambiental.

12. Desmatamento e degradação são fenômenos distintos. No desmatamento, a floresta é removida e substituída por pasto, monocultura ou pelo simples abandono, enquanto que a degradação florestal é o resultado do conjunto de perturbações que ocorrem por influência humana e a despeito de a floresta continuar de pé. Fonte <<https://www.ecodebate.com.br/2020/11/05/degradacao-florestal-supera-indice-de-desmatamento-na-amazonia/>> Acesso em 5 nov. 2020.

13. N. A. de Mello. *Políticas territoriais na Amazônia*. S.Paulo: Annablume, 2006, p. 23.

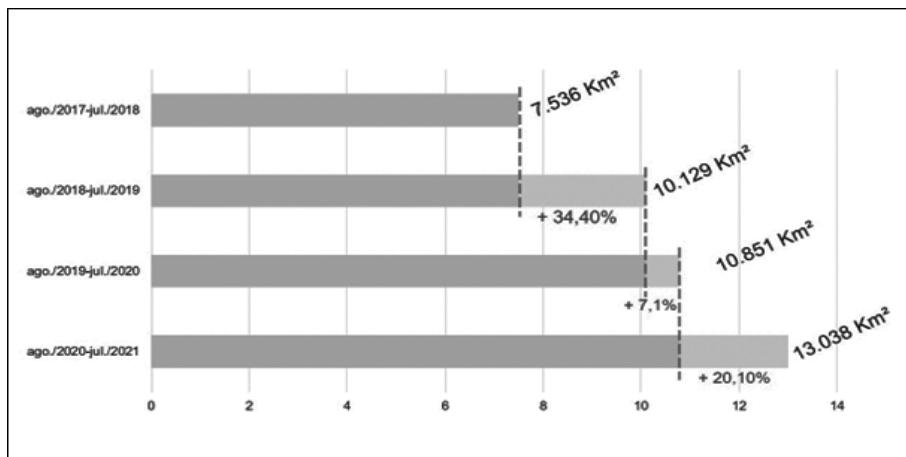
14. Dado definitivo calculado pelo Prodes/INPE, que é o sistema de monitoramento por satélites do desmatamento consolidado por corte raso na Amazônia Legal e que produz as taxas anuais e oficiais de desmatamento na região.

15. Recorda-se, por exemplo, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que reforçou as medidas de comando e controle quando o desmatamento bateu recorde em 1995, bem como o governo do presidente Lula da Silva, que também criou e reforçou políticas públicas de combate ao desmatamento em 2004 e 2007, quando os números apresentaram elevações.





Gráfico 1: Evolução do desmatamento na Amazônia entre ago./2017 a jul./2021



Fonte: Prodes/Inpe - TerraBrasilis Plataforma de Dados Geográficos.
Elaborado pelos autores.

A hipótese investigada é que a agressão avassaladora que vem ocorrendo atualmente na maior floresta tropical do planeta poderia ter sido impedida, afinal o governo federal dispunha de instrumentos de política pública (ferramentas normativas e instrumentos de gestão) necessários e suficientes para prevenir e combater as perdas significativas que ocorreram nos últimos dois anos, sem inovações ou alterações de normas legais.

Para tanto, este trabalho analisa a dinâmica do desmatamento na Amazônia entre os anos 2019 a 2021, correspondente aos períodos de agosto/2018 a julho/2019, agosto/2019 a julho/2020 e agosto/2020 a julho/2021, utilizando dados do sistema Prodes/INPE, correlacionando esse fenômeno com a execução dos instrumentos da política de prevenção e controle do desmatamento, definidos com base no Decreto Federal nº 6.321/2007, notadamente a Lista de Municípios Prioritários previstas nas portarias regulamentadoras do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Assim, a primeira seção apresenta uma sinopse do avanço recente da ocupação e da escalada predatória na Amazônia, a fim de contextualizar os instrumentos de políticas públicas aqui analisados.

A segunda seção sintetiza o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado pelo governo federal em 2004, destacando seus principais instrumentos, com foco nas inovações trazidas pelo Decreto Federal nº 6.321/2007 e suas contribuições para a proteção florestal.

Com base nesse apanhado, a terceira seção foca em uma das ferramentas criadas pelo referido decreto, que é a lista de priorização de municípios



para as ações relativas à prevenção, monitoramento e controle do desmatamento no bioma amazônico, estudando os critérios de sua composição e a importância dessa ferramenta de gestão para a significativa redução do desmatamento observada a partir de 2009.

Na sequência, o trabalho analisa o desmonte, por parte governo Bolsonaro, dos instrumentos de proteção ambiental da Amazônia, com foco na lista de municípios prioritários, de modo que a quarta seção demonstra que o MMA deixou de priorizar nos anos de 2019 e 2020, oito municípios amazônicos que atendiam aos requisitos legais para serem incluídos nessa relação, de forma uma área de 894.279 km² deixou de receber ações preferenciais de controle do desmatamento.

A quinta seção revela que as autuações por infração de danos à flora e os embargos de áreas com desmatamento ilegal vem diminuindo no governo Bolsonaro, não só nos municípios prioritários, mas em toda Amazônia, reforçando o abandono das medidas de proteção ambiental fixadas no Decreto Federal nº 6.321/2007.

As conclusões confirmam a hipótese levantada, afinal o governo federal dispunha de instrumentos consistentes de política pública para prevenir e minimizar as perdas florestais ocorridas na Amazônia entre 2019 e 2021, mas preferiu enfraquecer as medidas do Decreto Federal 6.321/2007, desmontando um sistema público eficiente de controle e gestão ambiental, razão pela qual há fortes evidências de que o próprio governo contribuiu decisivamente para o aumento das ações predatórias na maior floresta tropical do planeta.

Os procedimentos investigatórios e as análises estão apoiadas em documentos produzidos por instâncias político-institucionais do Estado, como normas jurídicas e dados do INPE, e em estudos realizados por pesquisadores de várias áreas do saber.

As metodologias adotadas para analisar as deficiências na execução dos instrumentos de combate ao desmatamento estão descritas no início das respectivas seções que abordam essa temática, a fim de facilitar a compreensão do leitor.

1. O AVANÇO DA ESCALADA PREDATÓRIA NA AMAZÔNIA

As políticas públicas mais recentes relacionadas à ocupação, à escalada predatória e ao combate do desmatamento na Amazônia brasileira podem ser agrupadas em quatro ciclos bem definidos¹⁶.

16. J. P. R. Capobianco. Avanços e recuos da sustentabilidade na Amazônia: uma análise da governança socioambiental na Amazônia. *REB. Revista de Estudios Brasileños*, número especial – Bioma Amazônia. Ediciones Universidad de Salamanca, volumen 6, número 11, pp. 61-78, 2019.



O primeiro ciclo, que compreende as décadas de 1950 a 1970 e meados dos anos 1980, se caracteriza pelas intensas e coordenadas intervenções governamentais de ocupação e de integração forçada da Amazônia ao restante do país, e estão associadas à degradação ambiental, ao desmatamento exponencial, à desorganização fundiária, aos conflitos pela posse de terra e à violência contra indígenas e comunidades locais¹⁷.

O segundo ciclo se iniciou em meados da década de 1980, quando a questão ambiental e a escalada predatória da Amazônia começaram a ser divulgados por conta da lenta e gradual abertura política do país, gerando intensa mobilização nacional e internacional. Nesse período, os marcos legais e institucionais de proteção ambiental evoluíram, com a edição de leis, a definição da Amazônia como patrimônio nacional pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O desmatamento na região, que vinha caindo desde 1988, voltou a crescer no início dos anos 1990, atingindo um recorde histórico em 1995, quando foram destruídos 29.059 km² de florestas, e se mantendo elevado nos anos seguintes¹⁸, como mostra o Gráfico 2, exposto na seção 2 deste trabalho.

O terceiro (2003-2009) e o quarto ciclos (a partir de 2010), analisados a partir da próxima seção, são caracterizados, respectivamente, pelo alto protagonismo do governo federal nas políticas de controle do desmatamento e por um movimento de abandono da pauta socioambiental¹⁹.

2. O PLANO DE PREVENÇÃO E COMBATE AO DESMATAMENTO DA AMAZÔNIA (PPCDAM)

No início dos anos 2000, houve um crescimento acelerado do desmatamento na floresta amazônica, passando de 18.165 km², em 2001, para 25.396 km², em 2003²⁰.

Diante dessa conjuntura, o recém empossado presidente Luiz Inácio Lula da Silva, atendendo uma sugestão do Ministério do Meio Ambiente (MMA), criou, em 2003, um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial, composto por onze ministérios e coordenado pela Casa Civil, com a finalidade de compor um plano de medidas para contenção e redução do desmatamento na Amazônia²¹.

17. *Ibid.*, p. 63-64.

18. *Ibid.*, p. 66-67.

19. *Ibid.*, p. 67-73.

20. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Taxas anuais do Desmatamento – 1988 até 2015 - Programa de Avaliação de Desmatamento (Prodes)*. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2015n.htm>. Acesso em: 24 mai. 2016.

21. P. R. Cunha. *A política pública de regularização fundiária da Amazônia (2009): agenda, alternativas, ambiente político e a controvertida 'fábula' do grilo*. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 144-146.



Os trabalhos desse grupo, protagonizado pelo MMA, resultaram em uma proposta de reorganização da atuação do governo federal na região em três frentes integradas e complementares²², dentre os quais se destaca o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado em junho de 2004 a fim de reverter os elevados índices de desmatamento constatados naquela época²³.

O PPCDAm foi estruturado em três eixos programáticos:

- 1) ordenamento fundiário e territorial, responsável principalmente pela criação de unidades de conservação (UCs) e terras indígenas (TIs);
- 2) monitoramento e controle ambiental; e
- 3) fomento a atividades produtivas sustentáveis.

As principais realizações no período inicial de atuação do PPCDAm²⁴ estão resumidas no Quadro 1, a seguir:

22. As 3 frentes eram: (i) o Programa Amazônia Sustentável (PAS), destinado ao desenvolvimento da macrorregião amazônica, com a premissa fundamental da sustentabilidade socioambiental; (ii) o Plano BR-163 Sustentável, destinado ao desenvolvimento local para uma das regiões mais ameaçadas pelas frentes de expansão da fronteira predatória; e (iii) o PPCDAm para combater o desmatamento.

23. P. R. Cunha, *op. cit.*, p. 146 e 165.

24. O PPCDAm teve 4 fases: 1^a fase (2004-2008) onde se priorizou a criação de UC e TI e a fiscalização estruturada, tendo como resultado a queda do desmatamento; 2^a fase (2009-2011), focada na melhoria na fiscalização via embargos de imóveis com desmatamento ilegal, lista de municípios críticos, recadastramento fundiário e corte crédito de crédito rural; 3^a fase (2012-2015), caracterizada pela redução do interesse político; 4^a fase (a partir de 2016), quando houve a derrocada da rigidez inicial do plano, apesar da continuidade da edição de algumas portarias do MMA.



**Quadro 1: Principais iniciativas do PPCDAm (1^a e 2^a fases 2004-2011)**

Eixos Programáticos	Realizações
Ordenamento fundiário e territorial	- criação de mais de 25 milhões de hectares de UCs federais e 37 milhões de hectares de UCs estaduais, majoritariamente situadas em áreas de pressão de desmatamento; homologação de 10 milhões de hectares de Tis; - cancelamento de mais de 60 mil certificados de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) ²⁵ que não tinham origem legal.
Monitoramento e controle ambiental	- aprimoramento do Prodes e criação do Deter ²⁶ ; - fortalecimento do IBAMA: concurso, capacitação técnica e estratégia de concentração das operações de fiscalização em áreas prioritárias; - realização de 649 operações de fiscalização, totalizando R\$ 7,2 bilhões em multas aplicadas; - participação do Exército e da Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, na apreensão expressiva de madeira em tora e de equipamentos; - combate à corrupção, com a prisão de mais de 600 pessoas que praticavam crimes contra a ordem pública e ambientais.
Fomento a atividades produtivas sustentáveis	- aprovação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006), para as florestas públicas serem utilizadas sem a transferência do domínio; - implantação do Serviço Florestal Brasileiro; - criação do Distrito Florestal Sustentável da BR 163; - 1 ^a licitação pública de concessão florestal (Flona Jamari - RO); - lançamento da Operação Arco Verde.

Fonte: Ministério do Meio Ambiente²⁷

Elaborado pelos autores.

25. O CCIR é um documento emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que constitui prova do cadastro do imóvel rural no órgão federal, sendo indispensável em vários atos jurídicos, como arrendamento, hipoteca, compra e venda, homologação de partilha fruto de sucessão causa mortis; apesar de nunca ter representado prova de direitos de propriedade, o CCIR foi transformado em um instrumento de fraude e grilagem.

26. O Deter/INPE é um sistema de alerta de desmatamentos e de degradação florestal na Amazônia Legal, baseado em imagens de satélites.

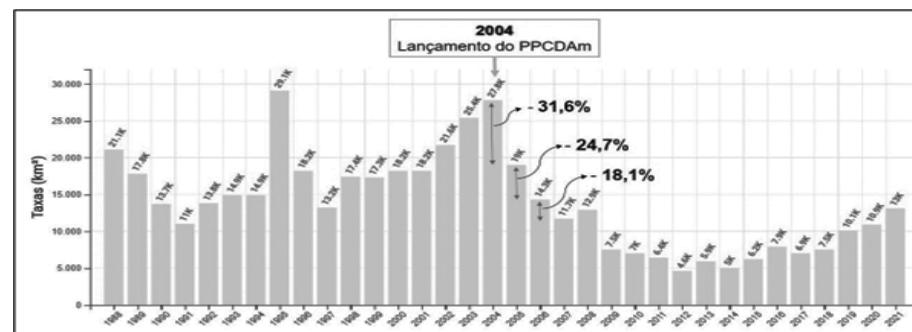
27. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3^a fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da Floresta*. Ministério do Meio Ambiente e Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília: MMA, 2013.



Parte dessas ações foram executadas na 1^a fase do PPCDAm (2004-2008) e resultaram na inversão do viés de alta do desmatamento que marcou os quatro primeiros anos da década de 2000.

O Gráfico 2, a seguir, mostra a correlação entre o lançamento do PPCDAm, em 2004, e a redução dos índices de desflorestamento nos anos seguintes:

Gráfico 2: O PPCDAm (2004) e a queda do desmatamento em 2004-2007



Fonte: Prodes/Inpe - TerraBrasilis Plataforma de Dados Geográficos, adaptados pelos autores

Destaca-se que essa expressiva e inédita redução do desmatamento ocorreu em um período de valorização das duas principais *commodities* produzidas na Amazônia. Análises da evolução da produção de soja e da pecuária na região realizadas por Capobianco²⁸, demonstram que até 2005 houve uma nítida correlação entre o crescimento constante dessas duas atividades econômicas e o incremento do desmatamento. No período de 2005 a 2007, essa correlação permaneceu, mas de forma invertida, com redução da área plantada de soja e do tamanho do rebanho bovino, queda nos preços dessas *commodities* e redução do desflorestamento. A partir de 2007, no entanto, verifica-se um gradativo desacoplamento entre essas variáveis, com o retorno do crescimento da área de produção de soja e do número de cabeças de gado acompanhando o aumento de preços de ambas as *commodities*, mas com queda contínua das taxas de derrubadas.

Todavia, no final do ano de 2007, após três anos de forte queda, as informações detectadas em tempo real pelo sistema Deter/INPE apontaram um crescimento atípico do desmatamento e em pleno período de chuvas (setembro a novembro), quando a incidência desse crime costumava ser mais atenuada.

Com efeito, o MMA reagiu rápido e de forma estratégica, forçando o governo a adotar um conjunto de medidas para aprimorar o *enforcement*

28. J. P. R. Capobianco. *Governança socioambiental na Amazônia brasileira na década de 2000*. 2017. 243 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental-PROCAM da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2017.



da política ambiental, dentre as quais, a repactuação do marco de intervenção do PPCDAm²⁹.

Nesse contexto, demonstrando resiliência e adaptabilidade à uma nova tendência, o presidente da República e a ministra do Meio Ambiente assinaram, em dezembro daquele ano, o Decreto Federal nº 6.321/2007, visando reforçar e sofisticar as estratégias do PPCDAm de combate aos desmatamentos ilegais no bioma amazônico³⁰.

Essa norma criou um conjunto de novos dispositivos legais, dentre os quais se destaca: (i) ação concentrada e prioritária em municípios que somados fossem responsáveis por 50% do desmatamento da Amazônia, com obrigatoriedade de recadastramento fundiário de imóveis rurais e limitação de novas autorizações de remoção florestal acima de 5 ha; (ii) obrigatoriedade, por parte da fiscalização ambiental, de embargar³¹ o uso agropecuário das áreas desmatadas ilegalmente; (iii) a co-responsabilização administrativa da cadeia produtiva pela aquisição, intermediação, transporte ou comercialização de produto ou subproduto de origem animal ou vegetal, oriundo de área ilegalmente desmatada objeto de embargo lavrado.

O decreto gerou ainda algumas medidas derivadas e que foram implementadas a partir de 2008, como a Resolução nº 3545, do Banco Central (BACEN) e do Conselho Monetário Nacional (CMN)³², que condicionou o crédito agropecuário à apresentação, pelos interessados, de documentação comprobatória de regularidade ambiental e fundiária³³. Segundo Lima, Capobianco e Montinho³⁴ essa norma resolveu o problema da falta de controle sobre a destinação de crédito rural à propriedades envolvidas com o desmatamento ilegal, evitando que recursos públicos financiassem esse tipo de crime ambiental.

29. P. R. Cunha, *op. cit.*, p. 220-223.

30. A. Lima, J. P. R. Capobianco, e P. Moutinho. *Desmatamento na Amazônia: Medidas e efeitos do Decreto Federal 6.321/07*. Instituto de pesquisa ambiental da amazônia – IPAM. Brasília/DF. 2009.

31. Embargo é uma sanção determinada pela Administração Pública, consistente no impedimento temporário ou definitivo de obra, atividade ou estabelecimento, e suas respectivas áreas, que não estiverem obedecendo às prescrições legais ou regulamentares. A partir do Decreto 6.321/2007, o agente administrativo autuante deve embargar quaisquer obras ou atividades localizadas ou desenvolvidas em áreas irregularmente desmatadas ou queimadas, excetuando as atividades de subsistência, sendo certo que antes da edição da referida norma, o embargo de área ilegalmente desmatada era uma discricionariedade do agente público.

32. Bacen (Banco Central do Brasil). Resolução nº 3545, de 29 de fevereiro de 2008. Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazonia. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 2008.

33. Como o CCIR válido; a declaração de inexistência de embargos de áreas ilegalmente desmatadas; o comprovante de regularidade ambiental do imóvel onde seria implantado o projeto a ser financiado pelo órgão estadual responsável.

34. A. Lima, J. P. R. Capobianco, e P. Moutinho, *op. cit.*



Os mesmos autores destacam ainda que, dentre as medidas citadas, o princípio fundamental do Decreto 6.321/2007 foi a responsabilização administrativa compartilhada dos atores governamentais e privados pelos desmatamentos na região, atingindo todos os setores econômicos associados à degradação, como governos estaduais e municipais e as cadeias produtivas agropecuária e florestal, como grupos empresariais, frigoríficos, *traders* de grãos³⁵.

Os resultados dessa política foram impactantes: madereiras ilegais foram fechadas; houve a apreensão de toras de árvores, instrumentos, petrechos e equipamentos utilizados em infrações contra a flora; desmatadores e grileiros foram presos; quadrilhas foram desmanteladas; áreas florestais ilegalmente devastadas foram embargadas; municípios, cuja economia estava assentada na degradação da floresta, ficaram desestruturados³⁶.

Além disso, com base na Resolução BACEN 3.545/2008, o IBAMA passou a notificar os principais frigoríficos situados no bioma Amazônia, demandando informações sobre a cadeia de seus fornecedores, a fim de monitorar a responsabilidade pela aquisição de produtos oriundos do desmatamento ilegal³⁷.

A aplicação do Decreto 6.321/2007 e das demais iniciativas do PPCDAm levaram ao controle do desmatamento a partir de 2009, com a redução contínua e consistente do desflorestamento na Amazônia nos anos seguintes, até atingir o menor índice registrado pelo Prodes, de 4.571 km² em 2012, como mostra o Gráfico 3, a seguir:

35. Essa sanção administrativa exigia de compradores ou intermediários o monitoramento e o controle de desmatamento junto aos seus fornecedores, sob pena de responsabilização compartilhada, isso porque o entendimento do governo federal daquela época era que tais agentes financiavam diretamente o desmatamento, embora não fossem seus causadores diretos. Iniciativa semelhante já existia para compradores de madeira extraída sem licença ambiental. Fonte: <<https://www.mma.gov.br/informmma/item/4545-decreto-presidencial-reforca-acoes-de-controle-do-desmatamento>> Acesso em 25 out. 2020.

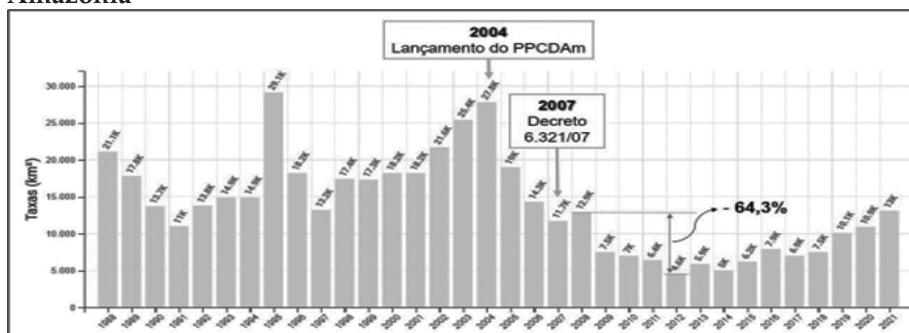
36. P. R. Cunha, *op. cit.*, p. 225-228.

37. A. Lima, J. P. R. Capobianco, e P. Moutinho, *op. cit.*





Gráfico 3: Decreto nº 6.321/07 e a redução do desmatamento (km²) na Amazônia



Fonte: Prodes/Inpe - TerraBrasilis Plataforma de Dados Geográficos, adaptados pelos autores.

O principal produto desse esforço foi a redução do desmatamento, mas o PPCDAm proporcionou outras contribuições importantes à sociedade brasileira, como a ampliação das áreas protegidas na Amazônia, essenciais para o controle do desmatamento, o aperfeiçoamento dos sistemas de monitoramento ambiental, envolvendo a análise de imagens de satélite, o georreferenciamento de milhares de posses rurais, a inibição de dezenas de milhares de títulos de imóveis rurais irregulares³⁸ e outros resultados que estão sintetizados no Quadro 1, da seção 2, deste trabalho.

Observa-se que, entre 2004 e 2011, a economia do país cresceu sem precedentes, com o aumento do PIB acima dos 300%³⁹, o que mostra que é possível conciliar o desenvolvimento e crescimento econômico com a conservação da Amazônia.

A próxima seção prossegue com a análise do PPCDAm, focando em um dos principais instrumentos do Decreto 6.321/2007, que é a reorganização das ações de fiscalização e controle do desmatamento por intermédio dos municípios prioritários.

3. A PRIORIZAÇÃO DE MUNICÍPIOS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO DESMATAMENTO

A Lista de Municípios Prioritários é um instrumento de gestão do PPCDAm, instituído pelo Decreto 6.321/2007, consistente em um conjunto de municípios amazônicos, selecionados pelo MMA a partir da dinâmica histórica dos maiores índices de desmatamento, que passam a ter a primazia nas iniciativas governamentais de redução e controle do desflorestamento, com a aplicação dos dispositivos de fiscalização e punição previstos no referido decreto e em outras normas jurídicas, como o embargo de imóveis

38. Ministério do Meio Ambiente, *op. cit.*, p. 23-24.

39. *Ibid.*, p. 21.



rurais, multas ambientais e maior do rigor na análise de licenciamentos e de documentos de ocupações territoriais.

Conforme o art. 2º, do Decreto 6.321/2007, o MMA é responsável pela edição anual de uma portaria listando os municípios prioritários, selecionados de acordo com os critérios estabelecidos nos incisos I a III, desse mesmo dispositivo legal:

Art. 2º. Para os fins do disposto no art. 1º, o Ministério do Meio Ambiente editará anualmente portaria com lista de Municípios situados no Bioma Amazônia, cuja identificação das áreas será realizada a partir da dinâmica histórica de desmatamento verificada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, com base nos seguintes critérios:

- I- área total de floresta desmatada;
- II- área total de floresta desmatada nos últimos três anos; e
- III- aumento da taxa de desmatamento em pelo menos três dos últimos cinco anos⁴⁰.

Caso o município inserido na lista de prioritários consiga reduzir os índices de desmatamento e mantenha-os em um patamar inferior a 40 km² durante quatro anos seguidos e possua 80% de seu território, excetuadas as unidades de conservação e terras indígenas homologadas, com imóveis rurais devidamente monitorados por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR)⁴¹, ele é transferido para a Lista de Municípios Monitorados e sob Controle. Neste caso, além deixar de ser o foco das iniciativas governamentais de redução e controle do desmatamento, o município passa a ser credenciado nas operações de incentivos econômicos públicos e privados destinados aos produtores rurais e à própria municipalidade. Mas se o desmatamento anual superar os 40 km², o município retorna à lista de prioritários, onde voltará a se sujeitar às medidas mais rígidas de controle ambiental.

Importante destacar que o *caput* do art. 2º, do Decreto 6.321/2007, determina que os municípios prioritários e os monitorados devem estar inseridos no bioma Amazônia, que é um conjunto de ecossistemas que

40. Brasil. Decreto do Executivo nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 21 dez. 2007.

41. O CAR é um registro público eletrônico nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Fonte: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-imovel-rural-no-cadastro-ambiental-rural-car>>. Acesso em 24 jul./2022.





envolvem a floresta tropical e a bacia hidrográfica do Rio Amazonas. No Brasil, essa região abrange 509 municípios e se estende por 4,2 milhões de km², sendo 24% menor do que a Amazônia Legal, que é uma divisão político-administrativa composta por 772 municípios e com 5 milhões de km². A Figura 1, abaixo, compara essas duas classificações amazônicas:

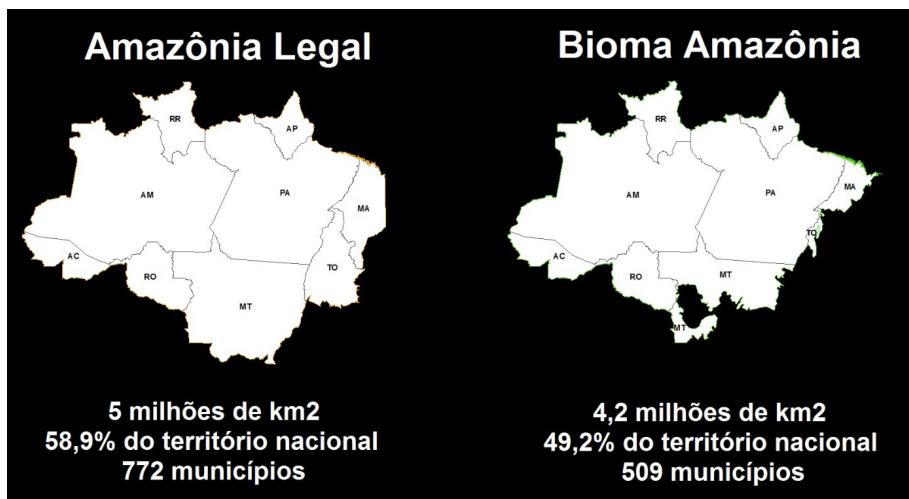


Figura 1: Comparação entre Amazônia Legal e Bioma Amazônico

Sem escala. Elaborado pelos autores.

A escolha do bioma amazônico, ao invés da Amazônia Legal, como critério espacial para a seleção dos municípios prioritários e monitorados foi importante para que as ações mais rígidas de fiscalização do governo federal, sob coordenação do IBAMA, ficassem concentradas nas regiões com maior incidência de devastação, contribuindo para a eficácia desse instrumento de gestão e, via de consequência, para redução dos índices de desmatamento. Nesse sentido, a Tabela 1, a seguir, demonstra que priorização dos municípios que mais desmatavam permitiu reduzir a área de intensificação das ações de fiscalização e controle em aproximadamente 60% e 75% em relação as áreas totais do bioma e da Amazônia Legal, respectivamente, de forma que esse instrumento do PPCDAm combate o problema onde ele está intensificado:



Tabela 1: Dimensões territoriais das áreas de fiscalização e controle do desmatamento na Amazônia

	Amazônia Legal	Bioma Amazônia	Municípios prioritários
Área (Km ²)	5.015.067 ⁽¹⁾	4.196.943 ⁽²⁾	1.275.577 ⁽³⁾
Número de municípios	772 ⁽¹⁾	509 ⁽²⁾	62 ⁽³⁾
% em relação ao território nacional ⁽⁴⁾	58,9	49,3	14,9
% em relação à AML		83,6	25,4
% em relação ao Bioma Amazônia			30,3

(1) IBGE⁴²

(2) IBGE⁴³

(3) Portarias MMA até as Portarias MMA 162, de 15/04/2020 e 365, de 19/08/2020.

(4) Equivalente a 8.510.295,914 km², conforme Portaria IBGE nº 177, de 15/05/2020⁴⁴

Elaborado pelos autores.

A primazia das ações de fiscalização e punição para os municípios eleitos prioritários foi estratégica, porque, segundo o MMA⁴⁵, desde a publicação da primeira lista, ocorrida em 2008, o desmatamento verificado nesses municípios tem concentrado uma média de 45% a 50% do desmatamento anual de toda Amazônia Legal, como detalha a Tabela 2, a seguir:

42. IBGE - Amazônia Legal Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/informacoes-ambientais/geologia/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em ago. 2020.

43. IBGE - Brasil em síntese. Disponível em <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio.html>. Acesso em ago. 2020.

44. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>. Acesso em ago. 2020.

45. Fonte: <<http://combateodesmatamento.mma.gov.br/municipios-prioritarios>>. Acesso em 18/out. 2020.





Tabela 2: Participação dos municípios prioritários e monitorados no desmatamento anual total na Amazônia Legal, no período de 2008 a 2019

Ano	Desmatamento total na Amazônia Legal	Desmatamento nos municípios prioritários e monitorados	
		km ²	% ^(*)
2008	12.911	7.153,02	55,40
2009	7.464	3.466,16	46,44
2010	7.000	3.084,76	44,07
2011	6.418	3.297,07	51,37
2012	4.571	2.484,44	54,35
2013	5.891	3.326,51	56,47
2014	5.012	2.940,78	58,67
2015	6.207	3.840,56	61,87
2016	7.893	4.854,42	61,50
2017	6.947	4.309,65	62,04
2018	7.536	4.539,11	60,23
2019	10.129	6.712,01	66,27

(*) em relação ao total desmatado da Amazônia Legal

Fonte: Elaboração própria a partir do Prodes/Inpe - TerraBrasilis Plataforma de Dados Geográficos.

Como mencionado anteriormente, os municípios da lista de prioritários tem primazia em receber as ações de fiscalização e punição previstas no Decreto 6.321/2007, dos quais se destaca: (i) embargo obrigatório das áreas desmatadas ilegalmente; (ii) obrigatoriedade de recadastramento fundiário georeferenciado dos imóveis rurais (propriedade e posse), inclusive com prova de área de preservação permanente e de reserva legal, sob pena inibição do respectivo CCIR, o que pode inviabilizar a obtenção de crédito público e qualquer tipo de transação que envolva o imóvel, como venda, arrendamento, desmembramento, transmissão em herança⁴⁶; (iii) limitação de novas autorizações de remoção florestal acima de 5 ha.; (iv) a responsabilização da cadeia produtiva, desde o produtor até o processador,

46. Os instrumentos do decreto foram definidos para atuação em toda floresta amazônica, mas algumas exigências adicionais foram concebidas para os municípios prioritários, como a suspensão do CCIR dos imóveis que não apresentassem documentação necessária ao recadastramento e à suspensão da emissão de autorização de novos desmatamento, conforme A. Lima, J. P. R. Capobianco, e P. Moutinho, *op. cit.*



revendedor ou comercializador de produto oriundo de uma área embargada por desmate ilegal.

Além disso, os imóveis rurais situados nos municípios prioritários também se submetem às regras da Resolução BACEN 3.545/2008, que condiciona a cessão de crédito rural em bancos públicos e privados à comprovação de regularidade ambiental.

A diminuição abrupta dos índices de desmatamento ocorrida após a implementação dessas iniciativas refletiu na redução da emissões de gases causadores do efeito estufa. Só no período de 2005 a 2009, o PPCDAm evitou uma perda florestal de 27.000 km² a 60.000 km², o que equivale ao não lançamento de 270 a 621 milhões de toneladas de CO₂, na atmosfera⁴⁷.

Outros autores, como Lima, Capobianco e Montini⁴⁸; Assunção, Gandour e Rocha⁴⁹; Capobianco⁵⁰; e Mello e Artaxo⁵¹ confirmam que tanto as medidas iniciais do PPCDAm, como aquelas decorrentes do Decreto 6.321/2007, especialmente a Lista de Municípios Prioritários, foram diretamente responsáveis pela significativa redução dos índices de desmatamento na Amazônia.

No mesmo sentido, Arima *et. al.*⁵² (2014) estimam que os esforços em diferentes níveis de fiscalização ambiental direcionados para os dois grupos de municípios (prioritários e monitorados) evitaram até 10.653 km² de desmatamento no período compreendido entre 2009-2011, com uma redução de 60% em municípios prioritários e 47% em municípios monitorados, em comparação com o triênio anterior de 2006-2008.

Reforça-se que esses benefícios não são produto de mera fiscalização pontual e nem de multas aleatórias, mas sim de vontade política dos governos federais daquela época de construir e implementar uma política pública sólida, estruturada e com ferramentas adequadas.

Apesar desses resultados positivos, o governo do presidente Jair Bolsonaro, iniciado em 2019, vem desmontando de forma aguda diversos instrumentos importantes do PPCDAm, incluindo a política de priorização

47. Ministério do Meio Ambiente, *op. cit.*, p. 24.

48. A. Lima, J. P. R. Capobianco, e P. Moutinho, *op. cit.*

49. J. Assunção; C. Gandour; R. Rocha, R. Deforestation slowdown in the Legal Amazon: prices or policies? Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2012. Disponível em: <<https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2012/03/Deforestation-Prices-or-Policies-Working-Paper.pdf>>. Acesso em 25 out 2020.

50. J. P. R. Capobianco. Id., 2017 e 2019.

51. N. G. R. de Mello; P. Artaxo. *Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 66, p. 108-129, abr. 2017.

52. E. Arima; P. Barreto; E. Araújo; B. Soares-Filho. Public policies can reduce tropical deforestation: Lessons and challenges from Brazil. *Land Use Policy*, 41, 465-473, 2014. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/journal/land-use-policy/vol/41/suppl/C>>. Acesso em 20 jul. 2022.



de municípios. Isso ocorre ao mesmo tempo em que desmatamento ilegal na Amazônia tem se intensificado, com o aumento de 34,40% no período de agosto/2018 a julho/2019, 7,1% entre agosto/2019 a julho/2020 e 20,10% entre agosto/2020 e julho/2021, como ilustra o Gráfico 4, a seguir, que também condensa os principais fatos até aqui analisados:

Gráfico 4: Desmatamento na Amazônia Legal (km²)



Fonte: Prodes/Inpe - TerraBrasilis Plataforma de Dados Geográficos, adaptados pelos autores.

A próxima seção analisa o desmonte da política de identificação dos municípios de desmatamento crítico e de outros instrumentos do PPCDAm, bem como a correlação desse fenômeno com a elevação atual do desmatamento na Amazônia.

4. OS MUNICÍPIOS OMITIDOS PELO GOVERNO BOLSONARO

Com base nos parâmetros definidos nos incisos I a III, do art. 2º, do Decreto 6.321/2007, transcritos no tópico anterior, o MMA é responsável pela edição anual de uma portaria listando os municípios prioritários.

A primeira lista foi definida pela Portaria 28, de 24 de janeiro de 2008, que adotou os mesmos critérios do decreto e selecionou 36 municípios prioritários, que foram submetidos à intensa fiscalização e à um rígido controle ambiental.

A portaria seguinte (Portaria 102, de 24 de março de 2009), além de ter acrescido mais 7 municípios à relação anterior, definiu regras para a exclusão de um município da lista de prioritários e sua transferência para a lista de municípios com desmatamento monitorado e sob controle.

Ao longo dos anos, outras portarias do MMA foram aperfeiçoando os critérios de inclusão previstos no Decreto 6.321/2007 e atualizando as listas, de forma que novos municípios foram incorporados à lista de prioritários, outros foram deslocados para o grupo de monitorados e alguns tiveram que retornar à relação de prioritários.



O Quadro 2, a seguir, sintetiza esse processo, apresentando um histórico com todas as portarias relacionadas à priorização de municípios para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento, desde a Portaria 28/2008 até a Portaria 365/2020. A primeira coluna corresponde ao ano e a segunda às portarias definidoras dos critérios de inclusão de municípios na lista de prioritários ou de monitorados. As duas colunas seguintes mostram a dinâmica de ingresso e saída da quantidade de municípios nas listas de prioritários (terceira coluna) e de monitorados (quarta coluna), de onde se depreende: (i) a especificação numérica da portaria com a inclusão (representada pelo símbolo de adição) e/ou a exclusão (representada pelo símbolo de subtração) da quantidade de municípios por ela determinada, de acordo com os requisitos fixados para aquele ano; (ii) a transferência de municípios de uma lista para outra (representada pelo símbolo de seta); e (iii), em negrito, o número total de municípios em cada uma das listas para o ano indicado na primeira coluna. Ressalta-se que o Quadro 2, a seguir, não especifica os nomes dos municípios a fim de facilitar a compreensão da dinâmica de ingresso e egresso das listas, mas essa relação é mencionada doravante, ao longo do presente trabalho:

Quadro 2: Municípios prioritários para as ações de combate ao desmatamento

ANO	Portaria MMA e Critérios de inclusão nas listas de prioritários e/ou monitorados	Nº Municípios Prioritários	Nº Municípios Monitorados
2008	Portaria nº 28, de 24/01/2008 (prioritários): I - área total de floresta desmatada; II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos; e III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3 dos últimos 5 anos.	Portaria 28/2008 + 36 novos Total: 36	- - Total: 0
2009	Portaria nº 102, de 24/03/2009 (prioritários): I - área total de floresta desmatada; II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos; III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos; IV - desmatamento em 2008 igual ou superior a 200 km ² ; e V - ocorrência de 4 aumentos do desmatamento nos últimos 5 anos e cuja soma do desmatamento nos últimos 3 anos tenha sido igual ou superior a 90 km ² . Portaria nº 103, de 24/03/2009 (monitorados): I - possuir 80% do seu território, excetuadas as UCs de domínio público e TIs, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR); II - dematamento em 2008 igual ou menor que 40 km ² ; III - média do desmatamento de 2007 e 2008 igual ou inferior a 60% em relação à média do período de 2004 a 2006.	Portaria 102/2009 + 7 novos Total: 43	- - Total: 0



2010	Portaria nº 66, de 24/03/2010 (prioritários): I - área total de floresta desmatada; II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos; III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos; IV - desmatamento em 2009 igual ou superior a 150 km ² ; e V - ocorrência de 4 aumentos do desmatamento nos últimos 5 anos e cuja soma do desmatamento nos últimos 3 anos tenha sido igual ou superior a 90 km ² .	Portaria 66/2010 + 0 novos Portaria 67/2010 - 1 Total: 42	- - Portaria 67/2010 + 1 Total: 1
	Portaria nº 68, de 24/03/2010 (monitorados): I - possuir 80% do seu território, exceituadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR); II - desmatamento em 2009 igual ou menor que 40 km ² ; III - média do desmatamento de 2008 e 2009 igual ou inferior a 60% em relação à média do período de 2004 a 2006.		
2011	Portaria nº 175, de 24/05/2011 (prioritários): I - área total de floresta desmatada; II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos; III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos; e IV - aumento do desmatamento de 2010 em relação ao desmatamento de 2009 e desmatamento em 2010 igual ou superior a 80 km ² ou desmatamento identificado pelo sistema DETER no período de agosto de 2010 a abril de 2011 próximo ou superior a 40 km ² .	Portaria 175/2011 + 7 novos Portaria 139/2011 - 1 Total: 48	- - Portaria 139/2011 + 1 Total: 2
	Portaria nº 138, de 20/04/2011 (monitorados): I - possuir 80% do seu território, exceituadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR); II - desmatamento em 2010 igual ou menor que 40 km ² ; III - média do desmatamento de 2009-10 e 2010-11 igual ou inferior a 60% em relação à média do período de 2006-07, 2007-08 e 2008-09.		



2012	Portaria nº 322, de 28/09/2012 (prioritários): I - área total de floresta desmatada; II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos; III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 2, dos últimos 3 anos; e IV - aumento do desmatamento de 2011 em relação ao desmatamento de 2010 e desmatamento em 2011 igual ou superior a 80 km ² .	Portaria 323/2012 + 2 novos	- -
	Portaria nº 186, de 04/06/2012 (monitorados): I - possuir 80% do seu território, exceetuadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR); II - desmatamento em 2011 igual ou menor que 40 km ² ; III - média do desmatamento de 2008-09 e 2009-10 igual ou inferior a 60% em relação à média do período de 2005-06, 2006-07 e 2007-08.	Portaria 324/2012 - 2 Portaria 187/2012 - 2 Total: 46	Portaria 324/2012 + 2 Portaria 187/2012 + 2 Total: 6
2013	Portaria nº 411, de 07/11/2013 (monitorados): I - possuir 80% do seu território, exceetuadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR); II - desmatamento em 2012 igual ou menor que 40 km ² ; III - média do desmatamento de 2010-11 e 2011-12 inferior a 60% em relação à média do período de 2007-08, 2008-09 e 2009-11.	Portaria 412/2013 - 5 Total: 41	Portaria 412/2013 + 5 Total: 11
2017	Portaria nº 360, de 08/09/2017 (prioritários): I - área total de floresta desmatada em 2016 igual ou superior a 80 km ² ; II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos igual ou superior 160 km ² ; e III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos. Portaria nº 360, de 08/09/2017 (monitorados): I - possuir 80% do seu território, exceetuadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR); II - municípios que mantiveram desmatamento inferior a 40 km ² , nos últimos 4 anos, reingressando à lista de prioritários aqueles que atingirem desmatamento anual superior a 40 km ² no próximo monitoramento do INPE.	Portaria 361/2017 + 8 novos Portaria 362/2017 - 10 Total: 39	- - Portaria 362/2017 + 10 Total: 21



2018	Portaria nº 427 de 19/11/2018 (prioritários): I - área total de floresta desmatada em 2017 igual ou superior a 80 km ² ; II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos igual ou superior 160 km ² ; e III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3 dos últimos 5 anos.	Portaria 428/2018 + 2 novos Portaria 428/2018 + 1	- - Portaria 428/2018 - 1
	Portaria nº 427 de 19/11/2018 (monitorados): I - possuir 80% do seu território, exceituadas as UCs de domínio público e TIs homologadas, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR); II - municípios que mantiveram desmatamento inferior a 40 km ² , nos últimos 4 anos, reingressando à lista de prioritários aqueles que atingirem desmatamento anual superior a 40 km ² no próximo monitoramento do INPE (PRODES 2018).	Portaria 428/2018 - 1 Total: 41	Portaria 428/2018 + 1 Total: 21
2020	Portaria nº 161, de 15/04/2020 (prioritários): I - área total de floresta desmatada em 2019 igual ou superior a 80 km ² ; II - área total de floresta desmatada nos últimos 3 anos igual ou superior 160 km ² ; e III - aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos.	Portaria 162/2020 + 4 Portaria 365/2020 - 1 Total: 44	Portaria 162/2020 - 4 Portaria 365/2020 + 1 Total: 18
	Portaria nº 161, de 15/04/2020 (monitorados): I - possuir 80% do seu território, exceituadas as UCs de domínio público e TIs, com imóveis rurais monitorados por meio de Cadastro Ambiental Rural (CAR); II - municípios que mantiveram desmatamento inferior a 40 km ² , nos últimos 4 anos, reingressando à lista de prioritários aqueles que atingirem desmatamento anual superior a 40 km ² no próximo monitoramento do INPE (PRODES 2019).		

Fontes: Portarias citadas.

Elaborado pelos autores.



Além da dinâmica de ingresso e egresso nas listas de prioritários e monitorados, o Quadro 2 revela a frequência na edição das portarias e o aperfeiçoamento dos critérios para definição das listagens. Nesse seguimento, observa-se que as portarias foram anuais entre 2008 e 2013, tal como determina o Decreto 6.321/2007, mas não houve edição de portarias entre 2014 e 2016, sendo que a lista de prioritários permaneceu com 41 municípios e a lista de monitorados com 11. Depois, vieram novas portarias em 2017, 2018 e 2020.

O Quadro 2 também revela que os critérios para inclusão de municípios nas listas de prioritários e de monitorados são os mesmos desde 2017, na conformidade da Portaria 360/2017, sendo certo que foram reafirmados pelas portarias subsequentes, isto é, as 427/2018 e 161/2020.

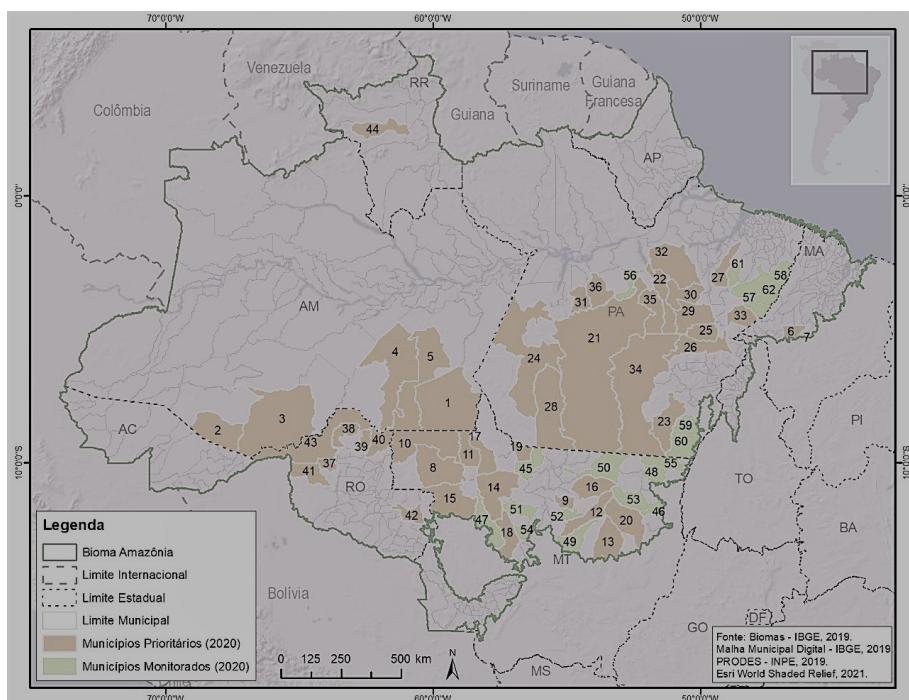
Com base nessas regras, a Portaria 428/2018 atualizou a lista de prioritários para 41 municípios com os seguintes movimentos: (i) Placas (PA) e Uruará (PA) ingressaram na lista de prioritários; (ii) Marcelândia (MT) saiu da lista de monitorados voltou para a lista de prioritários; e (iii) Peixoto de Azevedo (MT) deixou a lista de prioritários e foi para a de monitorados.

Em 2019, já sob o comando do governo Bolsonaro, o MMA não publicou portarias para esse instrumento de política pública, como também mostra o Quadro 2, retro, violando o art. 2º, do Decreto 6.321/2007, que determina à pasta ambiental a publicação de portarias anuais com a lista de municípios prioritários.

Em 2020, a Portaria MMA 161/2020 repetiu os mesmos critérios anteriores, como se infere no Quadro 2, a partir dos quais a Portaria 162/2020 transferiu Alto da Boa Vista (MT), Cláudia (MT), Feliz Natal (MT) e Querência (MT) da lista de monitorados para a lista de prioritários. Três meses depois, a Portaria 365/2020 fez uma retificação para reconduzir Alto da Boa Vista (MT) para a lista de monitorados.

Dessa forma, a listagem do ano de 2020 era composta por 44 municípios prioritários e 18 monitorados, que totalizavam uma área de 1,2 milhão de km², representados, respectivamente, nas cores vermelha e verde da Figura 2, a seguir:



**Municípios Prioritários:**

1. AM - Apuí
2. AM - Boca do Acre
3. AM - Lábrea
4. AM - Manicoré
5. AM - Novo Aripuanã
6. MA - Amarante do Maranhão
7. MA - Grajaú
8. MT - Aripuanã
9. MT - Cláudia
10. MT - Colniza
11. MT - Cotriguaçu
12. MT - Feliz Natal
13. MT - Gaúcha do Norte
14. MT - Juara
15. MT - Juína
16. MT - Marcelândia
17. MT - Nova Bandeirantes
18. MT - Nova Maringá
19. MT - Paranaíta
20. MT - Querência
21. PA - Altamira
22. PA - Anapu
23. PA - Cumaru do Norte
24. PA - Itaituba
25. PA - Itupiranga
26. PA - Marabá
27. PA - Moju
28. PA - Novo Progresso
29. PA - Novo Repartimento
30. PA - Pacajá
31. PA - Placas
32. PA - Portel
33. PA - Rondon do Pará
34. PA - São Félix do Xingu
35. PA - Senador José Porfírio
36. PA - Ururá
37. RO - Buritis
38. RO - Candeias do Jamari
39. RO - Cujubim
40. RO - Machadinho D'Oeste
41. RO - Nova Mamoré
42. RO - Pimenta Bueno
43. RO - Porto Velho
44. RR - Mucajaí

Municípios Monitorados:

45. MT - Alta Floresta
46. MT - Alto Boa Vista
47. MT - Brasnorte
48. MT - Confresa
49. MT - Nova Ubiratã
50. MT - Peixoto de Azevedo
51. MT - Porto dos Gaúchos
52. MT - Santa Carmem
53. MT - São Félix do Araguaia
54. MT - Tapurah
55. MT - Vila Rica
56. PA - Brasil Novo
57. PA - Dom Eliseu
58. PA - Paragominas
59. PA - Santa Maria das Barreiras
60. PA - Santana do Araguaia
61. PA - Taillândia
62. PA - Ulianópolis

Figura 2: Municípios Prioritários e Monitorados (2020)



Ocorre que, cotejando os critérios reafirmados pela Portaria MMA 161/2020 com os índices de desmatamento de 2019, divulgados pelo sistema Prodes/INPE, verifica-se que deveriam ter sido incluídos na lista de prioritários fixada pela Portaria 162/2020 os seguintes municípios: Feijó (AC), Humaitá (AM), Jacareacanga (PA), Medicilândia (PA), Rorainópolis (RR), Rurópolis (PA), Sena Madureira (AC) e Trairão (PA). Esses oito municípios, aqui chamados de omitidos, estão representados na Figura 3, a seguir, pela cor mais escura:

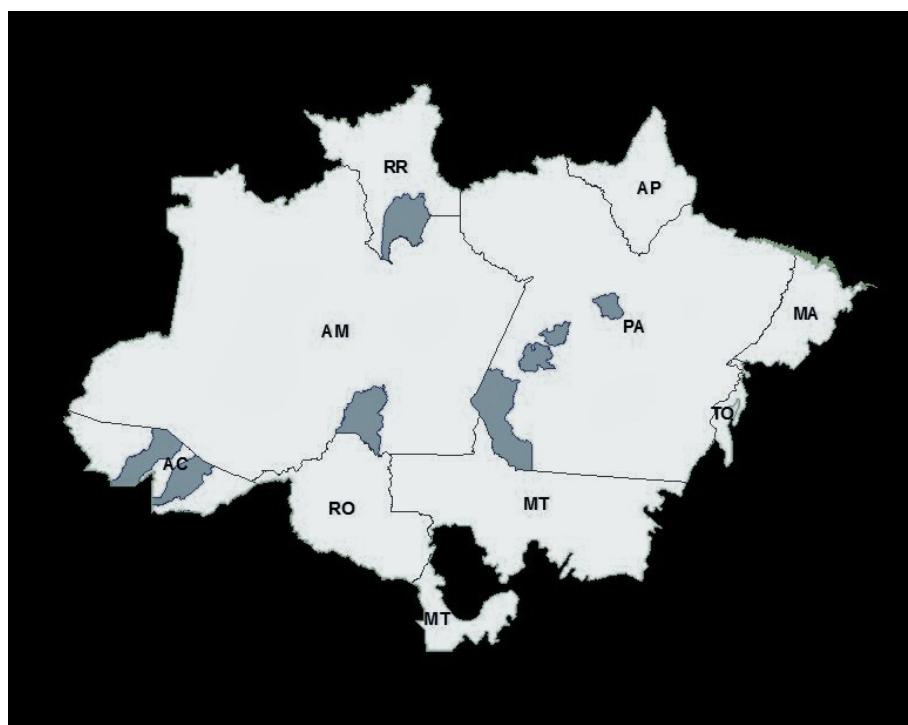


Figura 3: Municípios omitidos pelo MMA que deveriam ter sido incluídos como prioritários em 2020

Elaborado pelos autores.

As próximas subseções demonstram a metodologia utilizada para a definição desses 8 municípios omitidos e analisam os prejuízos decorrentes dessa exclusão para a proteção ambiental da Amazônia.

4.1. A definição dos municípios omitidos

Essa subseção comprova os motivos pelos quais os 8 municípios citados anteriormente – Feijó (AC), Humaitá (AM), Jacareacanga (PA), Medicilândia (PA), Rorainópolis (RR), Rurópolis (PA), Sena Madureira (AC) e Trairão



(PA) – deveriam ter sido incluídos na lista de prioritários concebida pela Portaria MMA 162/2020.

Inicialmente, analisou-se os dados de desmatamento fornecidos pelo Prodes/INPE em 559 municípios situados no bioma Amazônia e aplicou-se os três critérios de inclusão na lista de prioritários reafirmados pela Portaria MMA 161/2020, quais sejam: (i) área total desmatada em 2019 igual ou superior a 80 km²; (ii) área total desmatada nos últimos 3 anos (2017, 2018 e 2019) igual ou superior 160 km²; e (iii) aumento da taxa de desmatamento em pelo menos 3, dos últimos 5 anos (período de 2015 a 2019).

O resultado encontrado foi que, além dos 44 municípios constantes na lista de 2020, os oito municípios citados anteriormente também atendiam, simultaneamente, os três critérios reafirmados pela Portaria 161/2020, conforme sintetiza o Quadro 3:

Quadro 3: Municípios omitidos da lista de prioritários, aplicando os critérios da Portaria 161/2020

Município Omitido	UF	1º Critério área total desmatada em 2019 => a 80 km ²	2º Critério área total desmatada em 2017-2019 => 160 km ²	3º Critério aumento do desmatamento em pelo menos 3 anos entre (2015-2019)
Feijó	AC	97,7	210,80	Sim (15,16,17,18,19)
Humaitá	AM	89,7	173,40	Sim (15,16,17,18,19)
Jacareacanga	PA	93,80	181,80	Sim (15,16,17,18,19)
Medicilândia	PA	112,90	292,80	Sim (15,16,17,18,19)
Rorainópolis	RR	98,30	172,40	Sim (15,16,17,18,19)
Rurópolis	PA	108,80	204,20	Sim (15,16,17,18,19)
Sena Madureira	AC	83,10	174,30	Sim (15,16,17,18,19)
Trairão	PA	112,10	249,80	Sim (15,16,17,18,19)

Fonte: Prodes/INPE - <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>
Elaborado pelos autores.

O Quadro 3 prova que o governo federal não atualizou corretamente a lista prioritários em 2020, deixando de lado oito municípios que preenchiam os critérios legais. Com efeito, 894.279 km², que corresponde à soma da área dos territórios desses municípios, deixaram de receber, de forma preferencial, as ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento.

Ressalta-se ainda que, em novembro de 2019, o governo federal já dispunha dos dados preliminares do sistema Prodes/INPE, relativos ao período de agosto/2018 a julho/2019 que já indicavam crescimento



acelerado do desmatamento, de modo que o MMA poderia ter publicado a atualização das listas de municípios prioritários e monitorados já em 2019, com a inclusão dos oito municípios anteriormente mencionados. Ao não fazer, o governo Bolsonaro contrariou a prática de governos anteriores em que os técnicos do MMA se reuniam, analisavam os dados e redefiniam os municípios prioritários no mesmo mês da divulgação dos números do INPE.

O Quadro 3 também revela que a atualização da lista de prioritários não exige um trabalho hercúleo e complexo, bastando analisar os dados fornecidos pelo Prodes/INPE. Isso leva a crer que essa omissão é fruto de uma surpreendente inaptidão dos atuais técnicos do MMA ou um movimento orquestrado para diminuir eficácia das políticas públicas de proteção ambiental da Amazônia.

A omissão desses oito municípios na lista de prioritários de 2020 foi denunciada pelo Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), em apresentação oral feita pelo biólogo João Paulo Ribeiro Capobianco, no dia 21 de setembro de 2020⁵³, na audiência pública convocada pelo ministro Luís Roberto Barroso, relator da ação judicial de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708, movida por alguns partidos políticos contra a União, perante o Supremo Tribunal Federal (STF)⁵⁴.

Coincidência ou não, cerca de 3 meses depois da audiência pública, o MMA publicou a Portaria nº 9, de 11 de janeiro de 2021, atualizando a lista de municípios prioritários com a inclusão dos oito municípios até então omitidos⁵⁵.

Mas essa atualização tardia – quatorze meses depois da disponibilização dos dados do desmatamento de 2018/2019 – não minimiza os desarcertos do governo, pois a omissão apontada trouxe graves prejuízos ambientais para a Floresta Amazônica, como mostra a subseção seguinte.

53. Apresentação disponível no canal do STF, no *youtube*, no seguinte endereço eletrônico <<https://www.youtube.com/watch?v=Sqw63GzDins>>, a partir das 2 horas e 4 minutos.

54. A ADPF 708/DF foi proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Rede de Sustentabilidade e aponta a omissão constitucional da União ao não adotar providências administrativas para executar o “Fundo Clima”, além do progressivo desmantelamento das políticas de preservação e controle do desmatamento da Floresta Amazônica.

55. Além de ter incluído os oito municípios omitidos na lista de prioritários, a Portaria MMA 9/2021 retirou Peixoto Azevedo (MT) da lista de monitorados e o relocou para a lista de prioritários e retirou Rondon do Pará (PA) da lista de prioritários e o integrou à lista de monitorados. Assim, a lista de prioritários passou a ter 52 municípios e a lista de monitorados continuou com 18 municípios.





4.2. O aumento do desmatamento nos municípios omitidos

Os dados do Prodes/INPE, representados no Gráfico 5, a seguir, mostram que o desmatamento consolidado em todos os 8 municípios omitidos – Feijó (AC), Humaitá (AM), Jacareacanga (PA), Medicilândia (PA), Rorainópolis (RR), Rurópolis (PA), Sena Madureira (AC) e Trairão (PA) – aumentou em 1.486 km² entre 2018 e 2020:

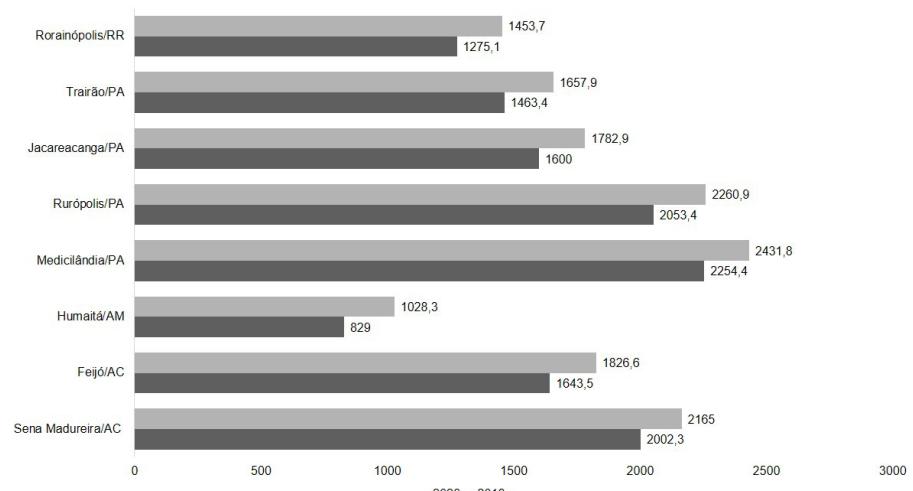


Gráfico 5: Comparação do desmatamento consolidado nos 8 municípios omitidos entre 2018 e 2020 (em km²)

Fonte: Prodes/INPE

Elaborado pelos autores

Não se pode afirmar que a desconsideração desses 8 municípios como prioritários, promovida pelo governo Bolsonaro em duas ocasiões – uma, em novembro de 2019, quando os dados do INPE já estavam disponíveis, e duas, em abril de 2020, quando da edição da Portaria 161 – provocou, por si só, o aumento do desmatamento em seus respectivos territórios.

Por outro lado, é possível afirmar que a omissão governamental, seja por negligência ou por decisão, foi uma das condições necessárias para o avanço dos números revelados no Gráfico 5, retro, na exata medida em que o MMA deixou de realizar nos 8 municípios as ações preferenciais de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento, especificadas no Decreto 6.321/2007, ignorando os alertas de desmatamento que já se faziam presentes.

E, como se mostrou na seção anterior deste trabalho, essas ações preferenciais são relevantes para o combate ao desmatamento, valendo mencionar o estudo de Arima *et al.*⁵⁶ (2014), que aponta que o IBAMA

56. E. Arima; P. Barreto; E. Araújo; B. Soares-Filho, *op. cit.*



aumentou o número de imóveis rurais embargados nos municípios-alvo em 53% entre 2007 e 2008, comparado a um aumento de 11% nos municípios não-prioritários e, em 2008, elevou a aplicação de multas ambientais em 13% nos municípios prioritários em relação ao ano anterior, sendo que diminuiu em 10% nos demais municípios.

Nesse contexto, a não execução de ações preferenciais de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento naqueles 8 municípios torna o governo federal descumpridor uma norma jurídica que ele mesmo editou e, portanto, co-responsável pelos danos ambientais ocorridos naquelas regiões.

É claro que os municípios omitidos explicam apenas parte do crescimento de 61,6% do desmatamento ilegal em toda Amazônia Legal no período de agosto de 2018 e julho de 2021. Outra variável a se considerar é o desmonte dos demais instrumentos de fiscalização previstos no Decreto 6.321/2007, como mostra a seção seguinte.

5. O ABANDONO DO DECRETO 6.321/2007 E O DESMONTE DO PPCDAM PELO GOVERNO BOLSONARO

Além de ter excluído indevidamente, durante quatorze meses (novembro/2019 a janeiro/2021), oito municípios que preenchiam os critérios de priorização fixados pela pasta ambiental, o governo Bolsonaro extinguiu, no início de 2019, a secretaria de Mudança Climática e Florestas, do MMA, que era responsável pelo PPCDAm e por coordenar a implementação das políticas de redução de emissões do Plano Nacional de Adaptação e gerenciar o Fundo Nacional para Mudança do Clima. Com isso, o MMA deixou de ter uma ação organizada estratégica em relação à uma de suas principais e mais efetivas políticas públicas de controle do desmatamento, qual seja, a ação concentrada nos municípios prioritários, afetando negativamente às ações de redução das emissões de gases de efeito estufa.

Isso se verifica pela acentuada queda das ações de fiscalização governamental na Amazônia, representadas pela redução dos números de autos de infração e embargos por danos à flora aplicados pelo IBAMA.

Nesse sentido, a Tabela 3, a seguir, apresenta a acentuada queda do número de autos de infração por danos à flora aplicados pelo IBAMA na Amazônia Legal como um todo e nos municípios prioritários nos anos de 2019 e 2020, comparados com a média anual da década anterior (2009 a 2018).



**Tabela 3: Número de autos de infração por dano à flora aplicados pelo Ibama na Amazônia Legal e nos municípios prioritários**

	2009-2018 (média anual)	2019	Variação (%) ^(*)	2020 ^(**)	Variação (%) ^(*)
Amazônia Legal	4.904	2.786	- 43,1	1.497	- 69,4
Municípios Prioritários <small>(***)</small>	2.602	1.714	-34,1	862	-66,8

^(*) Em relação à média de autos aplicados nos anos 2009-2018

^(**) Dados até 18/09/2020

^(**) 62 municípios contidos nas listas de prioritários para fiscalização e controle e monitorados conforme última atualização em 2020

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal Brasileiro de Dados Abertos⁵⁷.

A Tabela 3, retro, mostra que, entre 2009 a 2018, a média anual de autos de infração lavrados na Amazônia Legal por dano à flora foi de 4.904 autuações, caindo, em 2019, no primeiro ano do governo Bolsonaro, para apenas 2.786 autuações, ou seja, uma redução de 43,1%. O mesmo cenário acontece nos municípios prioritários, com uma redução de autuações por dano a flora de 34,1%.

Curiosamente, como mostra o Quadro 2, da seção 4, a quantidade de municípios prioritários era praticamente a mesma nesses períodos – média de 42,44 municípios entre 2009-2018 e 41 municípios no ano de 2019. Em um contexto onde o desmatamento está em alta nos mesmos municípios prioritários, a única explicação para a redução abrupta de autos lavrados é o abandono, por parte do governo federal, desse instrumento de fiscalização.

A Tabela 3 mostra que essa abdicação dos instrumentos de fiscalização não é momentânea, pois a ação de fiscalização do governo no ano de 2020 foi ainda mais pífia, pois até o dia 18 de setembro, o IBAMA havia registrado apenas 1.497 autuações por infração à flora toda Amazônia Legal e somente 862 nos municípios prioritários, o que representa uma redução drástica de 69,4% e 66,8%, respectivamente, em relação ao período de entre 2009 a 2018.

A redução do esforço de controle ambiental na região também é demonstrada pela queda no número de embargos por danos à flora aplicados pelo IBAMA no ano de 2019, como mostra a Tabela 4, a seguir, sendo certo que, nesse ponto, é importante destacar que o agente público é obrigado a embargar a área, proibindo sua utilização econômica sempre que houver infração à flora, como ocorre nos casos de desmatamento ilegal:

Tabela 4: Número de embargos por dano à flora aplicados pelo Ibama na Amazônia Legal e nos municípios prioritários para fiscalização e controle
⁵⁷ Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/autos-de-infracao-a-flora-no-amazonas-ago-2020>



e monitorados

	2009-2018 (média anual)	2019	Variação (%) (*)
Amazônia Legal	1.958	1.641	-16,1
Municípios Prioritários ^(**)	1.267	921	-27,3

(*) Em relação à média de embargos aplicados nos anos 2009-2018

(**) 62 municípios contidos nas listas de prioritários para fiscalização e controle e monitorados conforme última atualização em 2020

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal Brasileiro de Dados Abertos⁵⁸.

A Tabela 4 revela que a média anual entre 2009-2018 foi de 1.958 áreas embargadas em toda Amazônia Legal, caindo para 1.641 no ano de 2019, uma redução de 16,1%. Nos municípios prioritários, a redução foi ainda maior: 27,2%, passado de uma média anual de 1.267 embargos entre 2009-2018 para 921 em 2019.

Em complemento às informações anteriores, pesquisadores do Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais (LAGESA), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), descaram que o número de embargos ambientais na Amazônia Legal para o ano de 2020 foi de apenas 385, enquanto em 2018 foi de 2.589⁵⁹. Para os mesmos autores, essa redução acentuada nos embargos é preocupante, pois indica a adoção de uma estratégia que evita causar sanções econômicas imediatas para os infratores através da vedação da comercialização de produtos derivados da área onde ocorreu o dano ambiental.

Destaca-se que o MMA dispunha das informações sobre o aumento dos indícios de desflorestamento ao longo do ano de 2019 e 2020. A Tabela 5, adiante, apresenta o crescimento acelerado do número de alertas de desmatamento em tempo real na Amazônia emitidos pelo INPE, por meio do Deter, nos anos de 2018, 2019 e 2020, sendo certo que as equipes do governo federal, em especial o MMA e o IBAMA, tinham acesso a esses dados.

58. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/areas-embargadas-pelo-ibama>. Acesso em ago.2020

59. R. Rajão; J. Schmitt; F. Nunes. B. Soares-Filho. Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal. *Policy Brief*, junho de 2021. Disponível em <http://www.lagesa.org/wp-content/uploads/documents/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_Dicotomia.pdf> Acesso em 24 jul. 2022.



Tabela 5: Evolução do número de alertas emitidos pelo Deter/Inpe nos municípios prioritários e monitorados e nos municípios omitidos (2018 a 2020)

	2018	2019	Variação (%) ^(*)	2020	Variação (%) ^(*)
Municípios prioritários e monitorados ^(**)	20.824	27.757	33,29%	39.464	42,17
Municípios omitidos ^(***)	2.324	3.533	52,02	4.996	41,40

^(*) Em relação ao ano anterior.

^(**) 62 municípios contidos nas listas de prioritários para fiscalização e controle e monitorados conforme última atualização em 2020

^(***) 08 municípios que deveriam ter sido incluídos na lista de prioritários para fiscalização e controle em 2019: Feijó/AC, Humaitá/AM, Jacareacanga/PA, Medicilândia/PA, Rorainópolis/RR, Rurópolis/PA, Sena Madureira/AC e Trairão/PA

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Inpe

Desse modo, graças ao sistema Deter/INPE, o governo federal tinha condições de fiscalizar e atuar exatamente nas áreas onde o desmatamento estava se expandindo, evitando a consolidação da devastação. Daí porque o crescimento exponencial do desmatamento entre 2019 e 2020 é resultado do abandono do PPCDAm e do Decreto 6.321/2007, que sempre produziram ótimos resultados para a proteção ambiental da Amazônia.

No mesmo sentido, Rajão *et al.*⁶⁰ apontam que o salto abrupto nas taxas anuais de desmatamento nos anos de 2019 e 2020 “é reflexo do desmonte dos órgãos de fiscalização com a redução do quadro de pessoal e, após 2019, da diminuição substancial das atividades fiscalizatórias”.

CONCLUSÕES

Em outubro de 2020, em mais uma de suas indissociabilidades que prestam um desserviço aos brasileiros, o presidente da República especulou que, caso “diplomatas de outros países” viajassem pela Amazônia, não observariam “nossa floresta amazônica nada queimando ou sequer um hectare de selva devastada”⁶¹ (sic).

Todavia, o sistema de monitoramento por satélites da Amazônia (Prodes/INPE) mostra uma realidade bastante diferente da fantasia presidencial, com o desmatamento em ampla elevação, atingindo 10,1 mil km², em 2019,

60. *Ibid.*

61. Declaração dada pelo presidente da República no dia 22 de outubro de 2020, no Palácio do Itamaraty, em Brasília (DF), durante a cerimônia de formatura de novos diplomatas do Instituto Rio Branco.



10,9 mil², em 2020, e incríveis 13,1 mil km² em 2021, o maior número já registrado em 15 anos.

Em termos percentuais, esse crescimento está próximo do índice de quase 20 anos atrás, quando o PPCDAm começou a ser planejado a partir dos dados do INPE que indicavam uma elevação acelerada do desmatamento na região na ordem de 40% para o período de 31/jul./2001 a 01/ago./2002, em relação ao ano anterior, e numa época de contração econômica no país⁶².

Com a implementação do PPCDAm a partir de 2004, o governo federal obteve importantes resultados no controle do desmatamento na Amazônia, como se mostrou ao longo do trabalho. Nesse cenário, destaca-se o acerto da concentração das ações governamentais de fiscalização e controle nos municípios que apresentavam maior dinâmica predatória e que, somados, concentravam cerca de 50% do desflorestamento do bioma, metodologia que foi estabelecida pelo Decreto Federal 6.321/2007.

Esse instrumento de política pública contribuiu decisivamente para a diminuição consistente dos índices de desmatamento na Amazônia, refletindo na redução da emissões de gases causadores do efeito estufa, como demonstram as seções 2 e 3 deste trabalho.

A despeito desses resultados positivos, o governo do presidente Jair Bolsonaro abandonou os instrumentos do Decreto 6.321/2007.

Em 2019, o MMA paralisou de forma unilateral a atualização da lista de municípios prioritários, não obstante possuir, em novembro do mesmo ano, dados preliminares do sistema Prodes/INPE, relativos ao período de agosto/2018 a julho/2019 que já indicavam crescimento acelerado do desmatamento.

A nova lista foi publicada somente em abril de 2020, mas com erros graves por não incluir oito municípios com taxas de aumento de desmatamento extremamente elevadas e em consonância com os critérios fixados pelo próprio MMA. Esses municípios deixaram de receber as ações preferenciais de prevenção, monitoramento e controle, o que contribuiu para a elevação do desmatamento na Amazônia Legal.

Como se não bastasse, o governo federal reduziu drasticamente a autuações por dano à flora e os embargos em áreas ilegalmente desmatadas em toda a Amazônia Legal nos anos de 2019 e 2020, inclusive nos municípios prioritários. Esses fatos ocorreram mesmo com a constante liberação de dados do Deter/INPE que indicavam a escalada do desmatamento em curso na região.

62. Brasil. Presidência da República. Casa Civil. *Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)*. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos índices de desmatamento da Amazônia Legal. Brasília, março de 2004, p. 7.





Da mesma forma que, no passado, a manutenção do compromisso do governo federal em manter a lista de municípios prioritários atualizada, com a aplicação rigorosa dos dispositivos de fiscalização e punição aos infratores previstos no Decreto 6.321/2007 e em outras normas ambientais, contribuiu de forma essencial para o consistente e permanente controle do desmatamento na Amazônia, o desmonte dessa política pública por parte do governo Bolsonaro em tempos de elevação dos alertas do Deter/INPE, tem concorrido para a acentuada elevação do desmatamento nos anos de 2019 a 2021.

Portanto, conclui-se que hipótese investigada restou comprovada, pois a agressão avassaladora que vem ocorrendo na maior floresta tropical do planeta poderia ter sido impedida sem inovação legislativa e sem gastos adicionais. Bastava que o governo federal tivesse mantido uma política pública que estava em curso, para o qual já havia técnicos habilitados, conhecimento acumulado, estratégia definida, legislação aprovada e, principalmente, resultados positivos durante mais de 10 anos.

Isso evidencia a existência de uma ação deliberada de desmontagem do sistema público de controle do desmatamento da Amazônia. Via de consequência, corrobora-se a tese da responsabilidade por omissão do governo federal pelo aumento expressivo de desmatamento em 2019, a maior taxa em números absolutos registrada nos últimos dez anos e a maior variação anual relativa desde 1995, quando o desmatamento na Amazônia atingiu seu recorde histórico.

